



CISS – Centro Internazionale di Studi Sociali

Rapporto al CNEL

L'allargamento dell'Unione europea
due anni dopo

(settembre 2006)



Centro Internazionale di Studi Sociali

Prefazione

Il Rapporto dedicato a "L'allargamento dell'Unione europea, due anni dopo" è la prima parte del progetto CISS - Commissione Internazionale del CNEL, relativo all'analisi dei processi istituzionali e politici in corso nell'Unione europea. Il Rapporto sull'allargamento analizza i principali dati economici sociali e politici con particolare riferimento agli otto paesi neo-comunitari dell'Europa centro-orientale e baltici, oltre ai due paesi candidati, Bulgaria e Romania, per i quali è stata decisa l'entrata nell'Unione a gennaio del 2007.

Il Rapporto fornisce nel primo capitolo un quadro d'insieme diretto a intrecciare le prospettive economiche e sociali con gli scenari politici e i rapporti con l'Unione europea.

Il secondo capitolo analizza gli andamenti economici, i ritmi della convergenza con i vecchi paesi dell'Unione, le tendenze dell'interscambio commerciale e degli investimenti esteri e le prospettive dell'ingresso nell'euro.

Il terzo capitolo esamina la configurazione dei mercati del lavoro con riferimento alle differenze fra i diversi paesi sotto il profilo della disoccupazione, dell'occupazione e dei modelli d'impiego. I salari, la produttività e la distribuzione del reddito sono, a loro volta, esaminati in rapporto alle medie europee. Il quarto capitolo si sofferma su assetto e dinamiche della spesa sociale con riferimento alle sue principali funzioni, relative a pensioni, sanità, famiglia.

Un ulteriore capitolo tratta delle minoranze etniche che sono parte rilevante del dibattito in corso, nei paesi entrati e candidati, sui principi di non discriminazione dell'Unione.

Infine, un Focus è dedicato alla Polonia che, oltre a essere il paese di maggior rilievo nel contesto dell'allargamento, è stato nell'ultimo anno (e rimane) alla ribalta dell'attenzione europea per i suoi repentini e profondi cambiamenti degli scenari politici.

Questa prima analisi degli esiti e delle prospettive dell'allargamento dell'Unione a 25 (e da gennaio 2007 a 27) ha, fra l'altro, lo scopo di contribuire a definire il contesto nel cui ambito si pone il problema delle riforme istituzionali, strettamente legato a quello dell'allargamento, dopo la crisi del Trattato costituzionale. Tema che nel progetto del CNEL è oggetto di un secondo Rapporto.

Roma, settembre 2006

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.

Fanno parte del Comitato Scientifico di CISS i professori Umberto Romagnoli (presidente), Ruggero Paladini, Guido Rey, Mario Rusciano, Barry Bluestone (Boston), Jeff Faux (Washington), Jacques Freyssinet (Parigi)

Presidente di CISS è Antonio Lettieri; Coordinatrice Matilde Raspini.

CISS - Roma, via Buonarroti, 12 - 00185 Roma. e-mail: ciss@ciss.it

Il Rapporto è stato curato da Antonio Lettieri, Matilde Raspini e Michael Haile

Sommario

Uno sguardo d'insieme	pag. 1
La globalizzazione in prospettiva	
Per un'analisi economica e politica dell'allargamento	
I nuovi scenari politici nell'Europa centro-orientale	
Istituzioni e allargamento	
Le politiche macroeconomiche	pag. 13
La crescita e i redditi	
I tempi dell'euro	
La politica fiscale	
Commercio estero e investimenti	
Il mercato del lavoro	pag. 25
La disoccupazione	
L'occupazione	
Retribuzioni e costo del lavoro	
I sistemi di protezione sociale	pag. 36
La spesa sociale	
Le pensioni	
La sanità	
La spesa per la famiglia	
Le minoranze	pag. 42
I Russofoni di Lettonia	
I Rom	
<i>Focus</i>	
Polonia: i nuovi scenari politici	pag. 47
La svolta politica	
La lotta alla corruzione	
Il caso Unicredit e i rapporti con l'Unione europea	
Riferimenti bibliografici	pag. 58

GRAFICI

Economie mondiali nel 2020	pag.	2
La lunga strada della convergenza		5
Opinioni europee sulla adesione della Turchia alla UE		11
PIL pro capite PPS		14
Investimenti esteri totali		21
Stock investimenti esteri in % sul PIL		23
Banche di proprietà estera		24
Tassi di disoccupazione		25
Tempo determinato		30
Spesa sociale % sul PIL		37
Spesa pensionistica % sul PIL		38
Spesa sanitaria pubblica % sul PIL		39
Spesa per la famiglia % sul totale della spesa sociale		40
EU 10 - Tasso di sindacalizzazione		50
Lavoratori polacchi in Europa		53

TABELLE

Tasso di crescita del PIL (2000-2006)	pag.	13
PIL pro capite in euro e in % sul PIL		15
I parametri di Maastricht (2004 - 2005)		15
Imposte sul reddito personale e sulle società		19
Italia: dinamica degli scambi commerciali		22
Tassi di disoccupazione 1998-2005		26
Tassi di occupazione 1998-2005		28
Tempo determinato: % 2005		30
Part-time 1998-2005		31
Occupazione settoriale		32
Costo del lavoro		33
Produttività del lavoro		34
Quota distributiva dei redditi da lavoro dipendente		34
Retribuzione/anno in euro		35
Spesa sociale in alcuni paesi neocomunitari		36
Spesa per funzioni in % sul totale della spesa sociale		41
Le principali comunità Rom in Europa		44

L'Allargamento dell'Unione Europea due anni dopo

Uno sguardo d'insieme

Tracciando un bilancio a due anni dall'evento, la Commissione europea giudica l'allargamento dell'Unione europea ai nuovi dieci paesi, entrati nell'Unione il primo maggio del 2004, un "successo". Il giudizio è per molti aspetti motivato.

In effetti, nel giro di quindici anni dal collasso dell'impero sovietico, otto paesi dell'Europa centro-orientale e baltica - oltre alle due piccole isole del Mediterraneo - si sono integrati a pieno titolo nell'Unione europea, dando luogo a un processo di riunificazione continentale che ha già compiuto i passi più importanti, e che sarà consolidato dall'ingresso nel gennaio 2007 degli altri due candidati dell'Europa balcanica: Romania e Bulgaria. L'Unione europea costituisce ormai un'area regionale di assoluta importanza nello scenario mondiale.

L'allargamento - è stato scritto - è il risultato più significativo della politica estera dell'Unione. Per averne una riprova, si potrebbe fare l'esercizio contrario: immaginare un'Europa dell'est senza l'allargamento dell'Unione già realizzata o in via di realizzazione. Senza alcun dubbio, la politica estera dell'Unione, o dei singoli paesi che la compongono, risulterebbe enormemente più complessa e, per molti versi, rischiosa. Il caso dell'ex Jugoslavia è certamente peculiare nel suo processo di frantumazione. Fornisce, tuttavia, l'idea della difficoltà di attuare una profonda transizione economica, politica e culturale, da un regime collettivista a un regime pluralistico quando si affacciano, in una fase di radicali cambiamenti, problemi di carattere etnico, territoriale, religioso.

Problemi che, fortunatamente, non si sono posti con la stessa acutezza nei rapporti tra i diversi paesi dell'area centro-orientale. Ma che non erano del tutto assenti, e che si sarebbero potuti porre per le diverse minoranze che vivono oltre i confini degli stati nazionali e, in alcuni casi, all'interno degli stessi confini. Indubbiamente la prospettiva della comune partecipazione all'Unione europea ha contribuito al consolidamento dei regimi democratici nati dalla dissoluzione del regime sovietico.

Pertanto, non è fuori luogo attribuire alla politica di allargamento il merito storico di aver contribuito alla pace e allo sviluppo della democrazia in un'area del mondo che doveva attraversare un processo di transizione per la sua stessa radicalità non privo di incognite. Da questo punto di vista, possiamo parlare a ragion veduta di un "successo".

L'allargamento merita di essere valutato anche sotto un differente e non meno importante profilo: ci riferiamo al processo di globalizzazione dell'economia e dei mercati. Con l'accesso dei dieci paesi neo-comunitari, l'Unione europea ha accresciuto del 20 per cento la sua popolazione, superando i 450 milioni di abitanti, che diventeranno 480 con i due ingressi già decisi, divenendo l'area economica e commerciale più importante nel mondo della globalizzazione. Calcolando il reddito totale in termini di potere d'acquisto, all'Unione europea si attribuisce un valore

leggermente superiore a quello degli Stati Uniti, intorno al 21 per cento del reddito a livello mondiale.

La globalizzazione in prospettiva

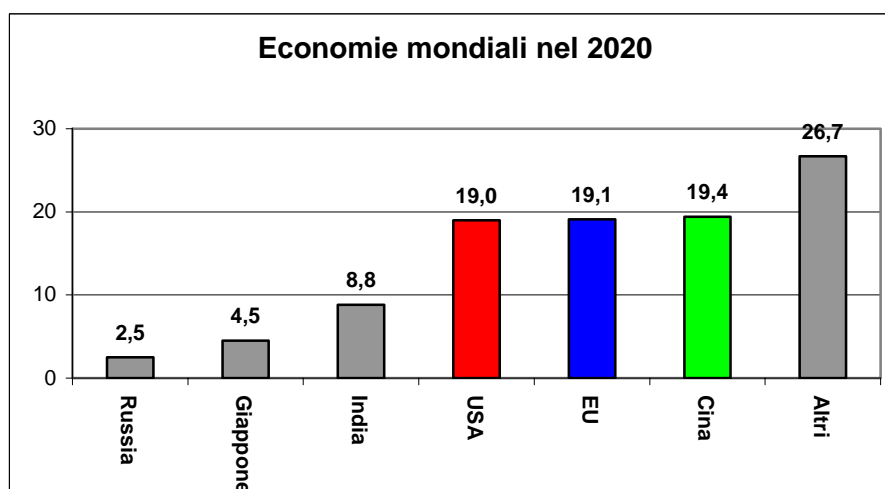
L'allargamento dell'Unione acquista in prospettiva un significato crescente, se si considera che il processo di globalizzazione, egemonizzato negli ultimi venti anni dalle principali potenze occidentali affacciate sull'Atlantico, viene sempre di più assumendo un carattere regionale con nuovi protagonisti come la Cina, l'India, la Russia, l'America latina.

In questa progressiva ridefinizione policentrica della globalizzazione, l'Unione europea allargata a una dimensione continentale può assumere un ruolo peculiare, che non sarebbe consentito a nessun paese o gruppo di paesi più o meno isolatamente considerato.

Naturalmente, ci si riferisce all'acquisizione di una posizione potenziale, la cui realizzazione dipende da molti fattori economici e politici. Dal punto di vista economico, l'allargamento ha funzionato, prima ancora di essere istituzionalizzato nel 2004, come un potente fattore di integrazione economica. Gli scambi commerciali tra la vecchia Unione e i paesi candidati dell'est sono continuamente cresciuti.

Ma, ancora più dell'aspetto quantitativo, è importante rilevare che gli scambi si sono sviluppati non solo fra settori diversi come storicamente avviene tra paesi con diversi gradi di sviluppo economico e tecnologico. Infatti, dopo una prima fase di tipo tradizionale, l'interscambio si è fortemente intensificato all'interno degli stessi settori come risultato di una crescente integrazione verticale della produzione.

Integrazione resa possibile da un elevato livello di investimenti nei paesi "nuovi", investimenti diretti non solo a sfruttare le possibilità indotte da mercati in crescita ma anche (e in alcuni casi, principalmente) diretti a fabbricare prodotti intermedi con una riduzione dei costi per le imprese investitrici. Al tempo stesso, gli investimenti esteri apportavano nei paesi in via di industrializzazione (o re-industrializzazione) dell'est innovazione tecnologica e organizzativa.



Fonte: Europe's World Guide to the EU in 2020, 2006

Proiettando lo sguardo ai prossimi decenni, secondo alcune stime econometriche, nel 2020 l'Unione europea ulteriormente allargata fino a 33 stati membri e con 600 milioni di abitanti manterrebbe una quota del prodotto lordo mondiale (calcolato a parità di potere d'acquisto) nell'ordine del 19 per cento al pari degli stati Uniti e della Cina.

Si confermerebbe, in altri termini, l'ascesa della Cina e il primato di queste tre regioni nello scenario della globalizzazione, in attesa di nuovi protagonisti come l'India che raggiungerebbe il Giappone, a sua volta ancora posizionato al quarto posto nella graduatoria mondiale.

Per un'analisi economica e politica dell'allargamento

Indipendentemente dai risultati di carattere "storico" che connotano l'allargamento e dalle prospettive in relazione ai possibili sviluppi della globalizzazione, il bilancio dell'allargamento a due anni dalla realizzazione richiede un'analisi ravvicinata di alcuni essenziali aspetti economici e politici a cui sono dedicati i capitoli successivi del Rapporto.

L'analisi economica, come si vedrà, presenta aspetti molteplici che s'intrecciano con questioni istituzionali, sociali e politiche. Bisogna premettere che l'intreccio fra questi diversi aspetti non è sempre agevole. Le istituzioni internazionali e gli istituti di ricerca seguono piste che tendono a separare i diversi profili di analisi, consegnandoci dati, ricerche e valutazioni più o meno approfondite dell'uno o l'altro versante, ma difficilmente intrecciandoli in uno scenario complessivo e coerente.

Bisogna aggiungere che, nel confrontarsi con l'allargamento, è sempre presente il rischio di considerare omogenea una realtà che invece non lo è, trattandosi di paesi che hanno forti identità, storia, culture diverse e che, pur avendo seguito percorsi per molti versi analoghi, hanno sperimentato tempi e modi diversi nel processo di transizione dai vecchi regimi centralizzati ai regimi di mercato.

In altri termini, si corre il rischio di considerare, come spesso avviene nelle graduatorie di successo o insuccesso stilate dalle istituzioni internazionali, solo alcuni tasselli del mosaico, costruendo "modelli" di riferimento che a un'analisi più generale possono risultare unilaterali, se non viziati da alcuni assunti pregiudiziali.

Per fare un esempio, non si possono confrontare, allo scopo di trarne valutazioni e lezioni generali, esperienze così disparate come quelle praticate in un paese di piccole o piccolissime dimensioni con quelle di un paese grande o medio-grande. Un regime fiscale praticato nel primo può risultare inapplicabile nel secondo, per cui non può essere adottato come modello di eccellenza.

Quando si legge che l'Estonia può funzionare da modello per aspetti che attengono alla liberalizzazione e deregolazione dei mercati finanziari o all'adozione di un regime fiscale che esenta da imposte i profitti reinvestiti - che sono generalmente quelli delle multinazionali - non si può non metter in conto che si tratta di un paese di un milione e mezzo di abitanti, peraltro favorito dalla prossimità con i paesi ad alto sviluppo dell'area scandinava.

E risulta piuttosto avventata l'idea che la Finlandia o la Svezia dovrebbero adeguare il proprio modello a quello dell'Estonia: *flat tax* con bassa tassazione e, parallelamente, ridotta spesa sociale insieme con bassa protezione del lavoro, e così via.

L'"esempio" estone non è isolato. Non sono poche le analisi che hanno visto nella Slovacchia un ulteriore "modello" di attrazione degli investimenti esteri favoriti da una deregolazione spinta e dall'adozione di un regime fiscale con aliquota unica (*flat rate*) per tutte le imposte dirette e indirette, personali e societarie. Un'analisi ravvicinata e in grado di tener conto delle interrelazioni fra le varie dimensioni economiche, politiche e sociali, mostra che non c'è una soluzione unica e semplificata per i diversi problemi di sviluppo, di occupazione, di equità.

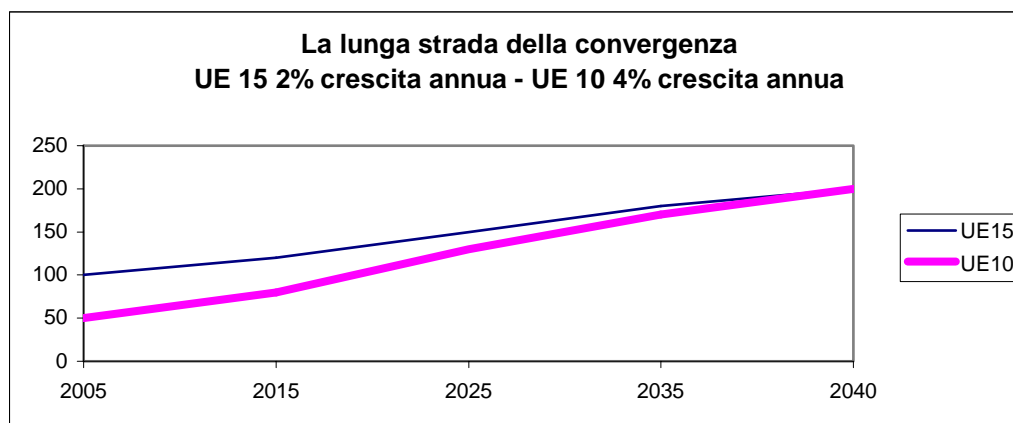
Avendo premesso l'esigenza di operare le necessarie distinzioni, si possono schematizzare, in prima approssimazione, alcuni aspetti essenziali di un bilancio generale dell'allargamento due anni dopo.

Un dato inequivocabilmente positivo è quello della crescita economica. Gli otto paesi neo-comunitari dell'est crescono a un ritmo decisamente più alto di quello dell'EU 15. I paesi baltici raggiungono ritmi di crescita compresi tra l'8 e il 10 per cento. Quelli dell'Europa centro-orientale si muovono intorno a una media compresa fra il 4 e il 5 per cento. Questa crescita sostenuta si consolida, secondo le stime disponibili, nel corso del 2006.

E' interessante notare che la crescita degli ultimi anni si è verificata in un quadro di rallentamento e, in alcuni anni, di sostanziale stagnazione dell'economia dei Quindici e, in particolare, della Germania che ha il peso maggiore nelle esportazioni dei paesi centro-orientali. Un consolidamento della crescita dei Quindici per i prossimi anni, così come annunciato per il 2007, costituirebbe certamente un fattore di continuità della crescita a livelli medio-alti per l'area neo-comunitaria.

Nell'apprezzare i passi avanti dei paesi dell'est, bisogna considerare che trattandosi di paesi in via di sviluppo, essi devono confrontarsi non solo, o non tanto, con i Quindici, ma con i paesi di altre aree del mondo come quelli del sudest asiatico, che marciano con ritmi di crescita straordinariamente elevati. D'altra parte, la convergenza in termini di reddito pro-capite all'interno dell'Unione europea è ancora lontana. Si calcola che mediamente potrebbe essere raggiunta intorno al 2040, e per alcuni paesi, come Bulgaria e Romania di prossima entrata, ben al di là della metà del secolo.

Il quadro economico non può essere, tuttavia, osservato soltanto sotto il profilo della crescita, che ci fornisce una dimensione importante, ma unilaterale degli assetti e delle dinamiche sociali dei paesi dell'allargamento. Sta di fatto che, nonostante la rilevanza dei ritmi di crescita, la disoccupazione si mantiene a livelli più che doppi della media europea in Slovacchia e, specialmente, in Polonia, dove rimane intorno al 18 per cento.



Fonte: CE Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Enlargement, two years after: an economic evaluation*, maggio 2006

In altri termini, la modernizzazione dell'apparato produttivo, favorito dagli investimenti delle multinazionali estere, europee e americane (in particolare in alcuni settori manifatturieri come l'elettronica e l'auto), produce un elevato incremento della produttività che difficilmente si riflette sul miglioramento dei livelli di occupazione, tendendo più spesso a ridurli attraverso i processi di ristrutturazione.

Se poi si considera che l'agricoltura, soprattutto in Polonia e in Romania, presenta tassi di occupazione estremamente più alti di quelli della media europea, appare evidente che il riassorbimento della disoccupazione dipenderà da moti fattori, fra i quali lo sviluppo dei settori industriali tecnologicamente avanzati rispetto ai settori dominati dalla concorrenza asiatica e dai servizi.

Il contesto sociale è segnato anche dagli effetti della transizione dalla vecchia economia centralizzata ad un'economia di mercato. Le terapie shock praticate all'inizio degli anni 90, attraverso i processi di privatizzazione, il ritiro dello Stato dal finanziamento delle imprese pubbliche, la compressione della spesa sociale nei settori delle pensioni, della sanità, dell'istruzione hanno creato situazioni di difficoltà per rilevanti quote della popolazione a cui il precedente regime comunista sia pure a livelli mediocri e, talvolta, di pura sussistenza, garantiva un quadro generalizzato di tutele.

Il passaggio repentino a una struttura sociale caratterizzata da una progressiva riduzione dell'intervento pubblico ha generato ampie fasce di emarginazione soprattutto nelle aree soggette a de-industrializzazione, nelle regioni agricole, fra i lavoratori anziani pensionati, nelle famiglie più povere.

Una volta superata la fase più dura della transizione, la ripresa della crescita economica ha contribuito a elevare i livelli medi di reddito, alimentando aree di benessere e ricchezza che sono particolarmente evidenti nei grandi centri urbani e, in primo luogo, nelle capitali. Queste sono sempre più somiglianti ai grandi centri urbani occidentali. Si tratta dei centri di riferimento dei nuovi mercati finanziari, delle grandi banche, dei quartieri generali delle imprese multinazionali, dei centri commerciali, oltre che dei maggiori flussi turistici. Alle spalle di queste realtà in pieno sviluppo vi sono, tuttavia, situazioni di forte squilibrio e disagio sociale.

Secondo le statistiche ufficiali, il 30 per cento della popolazione polacca vive in condizioni di povertà. Le disuguaglianze regionali sono particolarmente forti: sei regioni polacche su sedici sono annoverate fra le dieci più povere dell'Unione europea.

I differenziali retributivi sono particolarmente elevati. E le tutele contrattuali sono precarie a causa della ridotta presenza sindacale, sia per le difficoltà di riconversione dei vecchi sindacati di regime, sia per la difficoltà di posizionarsi in un sistema produttivo caratterizzato, da un lato, dalla presenza delle multinazionali, dall'altro dal nuovo tessuto di piccole e piccolissime imprese.

In effetti, lo sviluppo economico ha seguito le linee di un modello sociale generalmente ispirato al modello anglosassone molto più che al tradizionale modello sociale europeo. A questo si aggiunge la tendenza ad una progressiva riduzione del prelievo fiscale sul reddito delle persone e, in particolare, su quello delle società, con la conseguente riduzione delle risorse pubbliche destinabili alla spesa sociale.

La deregolazione del mercato del lavoro, il contenimento dei salari che, pur crescendo, seguono un ritmo inferiore a quello della produttività, la riduzione delle imposte hanno sollevato nei vecchi stati membri riserve intorno a quelle che vengono considerate pratiche di dumping sociale e fiscale.

In linea generale, si può affermare che le istituzioni europee siano state, nella fase di pre-adesione come in quella corrente, più attente ad alcuni aspetti del processo economico coerenti con la liberalizzazione dei mercati (le privatizzazioni, l'internazionalizzazione dell'economia, la fine degli aiuti di stato, gli equilibri finanziari) che non ai problemi di equilibrio sociale.

Bisogna aggiungere che alla ricchezza delle analisi economiche riscontrabile nei rapporti delle istituzioni internazionali e degli istituti di ricerca privati, appartenenti alle grandi banche d'affari, difficilmente fa riscontro - se si esclude l'Organizzazione internazionale del lavoro - un'analisi altrettanto approfondita delle condizioni di vita, che pure influenzano profondamente i modelli di comportamento politico e la percezione del processo di integrazione europea.

I nuovi scenari politici nell'Europa centro-orientale

Tra l'autunno del 2005 e l'estate 2006 si sono svolte le elezioni politiche in tutti i maggiori paesi dell'Europa centro-orientale neo-comunitari con esiti che in almeno due casi (Polonia e Slovacchia) hanno prodotto mutamenti importanti degli scenari di governo. Dei quattro paesi centro-orientali, solo in Ungheria, per la prima volta un governo in carica è stato riconfermato si apre, com'è noto, nei mesi successivi un aspro scontro politico che mette in gioco la premiership del capo del governo socialista.

Nella **Repubblica Ceca** il governo socialdemocratico è stato, invece, battuto dalla coalizione di centro-destra ispirata al presidente della Repubblica Vaclav Klaus che detiene un ruolo di leadership dai primi anni 90. Mentre i cambiamenti più radicali si verificano in Polonia e Slovacchia con esiti contrapposti. In Slovacchia è uscita di scena la coalizione di centro-destra dopo sette anni di governo di Michael Dzurinda.

In Polonia, al contrario, è stato nettamente sconfitta la coalizione di centro-sinistra con la vittoria dei partiti di centro-destra e, in particolare, dell'ala conservatrice. La situazione è in tutti e quattro i paesi così fluida da rendere complessa e precaria l'individuazione delle possibili prospettive a breve e medio termine.

Nella Repubblica Ceca il vecchio governo socialdemocratico, guidato da Jiri Paroubek, non è riuscito a riconquistare la maggioranza, essendosi creata una situazione di "pareggio" con la coalizione di centro-destra che, all'inizio di settembre, ha assunto la direzione del governo con la nomina a premier di Mirek Topolánek dell'ODS (Partito democratico civico).

Ma la situazione rimane instabile, e non si esclude per l'autunno la formazione di una "grande coalizione" con il ritorno alla direzione del governo del leader del partito socialdemocratico. Vale la pena di osservare che, nonostante le incertezze del quadro politico, la Repubblica Ceca presenta un'economia in pieno sviluppo che nel primo trimestre del 2006 faceva registrare una crescita del PIL superiore al 6 per cento sul corrispondente periodo dell'anno precedente.

In **Slovacchia**, che pure ha realizzato negli otto anni di governo di centro-destra notevoli risultati dal punto di vista della crescita economica, il rovesciamento è stato netto con la vittoria del partito Smer ("Direzione") fondato da Roberto Fico, giovane avvocato schierato sul fronte socialdemocratico. Il suo programma prevede un cambiamento di linea: cambiamenti nel sistema fiscale, caratterizzato dalla *flat rate*, freno alla politica di privatizzazione (anche se rimane poco da privatizzare), aumento della spesa sociale, riduzione dei contributi sanitari dovuti dagli assistiti.

Il cambiamento è stato accolto con preoccupazione nei circoli finanziari internazionali, ma altri commentatori fanno notare che la svolta testimonia - come ha scritto il *Financial Times* - la difficoltà di mantenere il sostegno popolare in un quadro di radicali riforme economiche, soprattutto - bisogna aggiungere - quando si è in presenza, come appunto in Slovacchia, di una forte disoccupazione, più che doppia della media europea, di gravi divari regionali e di una progressiva riduzione della spesa sociale passata dal 26 per cento del PIL a metà degli anni 90 al 18 per cento nel 2003.

Il nuovo governo del premier Robert Fico dovrà non soltanto provarsi a mantenere le promesse di carattere sociale contenute nel suo programma, ma a governare una coalizione di maggioranza che ha suscitato problemi e sospetti nel contesto europeo. Smer, infatti, il partito del premier che si proclama socialista, ha dovuto imbarcare nella maggioranza di governo, da un lato, il partito di Vladimir Maciar che, già a capo dei governi degli anni 90, aveva diretto il paese su posizioni conservatrici ed isolazioniste; dall'altro, il partito nazionalista che ha condotto la campagna elettorale all'insegna di "La Slovacchia agli slovacchi" con allusione ai cittadini di origine ungherese che sono il 10 per cento della popolazione. Fico ha cercato di attenuare l'impatto di questa scelta, escludendo dal governo i rappresentanti di questi due partiti minori della coalizione e nominando al ministero degli Affari esteri un diplomatico indipendente di tendenza filo-europea, ma senza potere evitare lo scontro col partito socialista europeo, a cui Smer è affiliato, per avere accolto nella maggioranza di governo un partito ultra-nazionalista ed etnocentrico.

L'**Ungheria**, dove il governo di centro-sinistra è stato, come abbiamo visto, confermato con un buon successo elettorale nelle elezioni dell'aprile 2005 è venuto improvvisamente a trovarsi in una situazione fortemente critica a causa di circostanze piuttosto singolari. Nel mese di settembre è stato consegnato ai media un discorso - che doveva rimanere riservato - tenuto nel mese di maggio dal primo ministro Ferenc Gyurcsany ai quadri del Partito socialista, nel quale il premier affermava che il passato governo (socialista, e da lui stesso diretto negli ultimi due anni) aveva ripetutamente mentito sulla realtà della situazione economica del paese.

L'obiettivo di un'affermazione così grave e inconsueta sarebbe stato quello di ottenere il consenso per una politica di severa austerità finanziaria (aumento delle imposte e riduzione della spesa sociale) diretta a fronteggiare il crescente disavanzo di bilancio e il conseguente rischio inflazionistico riverberato sui tassi d'interesse già fortemente in aumento. Il risultato di queste affermazioni ("abbiamo raccontato menzogne durante i nostri cinque anni di governo") ha innescato una sollevazione popolare sostenuta da Fidesz, il principale partito di opposizione, che ha chiesto le dimissioni del governo.

Gyurcsany, un imprenditore considerato uno degli uomini più ricchi d'Ungheria, giunto al partito socialista nel 2001 e divenuto primo ministro con una rapida ascesa nel 2004, non ha negato le affermazioni contenute nel suo discorso destinato a rimanere interno al partito, sottolineandone al contrario la validità e il coraggio, in quanto rompeva con l'ipocrisia dei governi che hanno guidato il paese in tutti gli anni della transizione dopo il collasso del regime comunista.

L'opposizione di centro-destra, che anche per ragioni elettorali contesta la politica di austerità annunciata dal governo, spera a questo punto se non nelle dimissioni immediate del governo nella possibilità di vincere le elezioni amministrative fissate per il 1° ottobre. Quali che siano gli esiti della crisi in corso, si conferma attraverso questa singolare esperienza ungherese, la difficoltà di pervenire ad un quadro politico stabile, anche nel paese dove per la prima volta dagli anni 90 il governo in carica era stato riconfermato.

La svolta è stata per molti versi ancora più radicale (e le prospettive si presentano non meno incerte) in **Polonia**, a seguito delle elezioni per il parlamento e per il rinnovo della presidenza della Repubblica nell'autunno del 2005. Le previsioni annunciavano la sconfitta della coalizione di centro-sinistra che guidava il governo dal 2001. Ma i risultati andarono al di là dei pronostici.

Il maggiore partito della coalizione di governo l'Alleanza democratica di sinistra accusava una netta sconfitta, mentre nel fronte di centro-destra il partito conservatore "Legge e giustizia" arrivava davanti a "Piattaforma civica" di tendenza neoliberale. Al tempo stesso si affermavano Samoobrona (Autodifesa), partito di sinistra con forti connotazioni populiste, e il partito cattolico-integralista, di estrema destra "Lega delle famiglie polacche".

Fallita l'ipotesi di una coalizione di centro-destra che associasse, secondo le previsioni pre-elettorali, "Legge e Giustizia" con "Piattaforma civica", si è giunti attraverso di versi passaggi a un governo che segnava una netta frattura con la vecchia classe politica, che aveva diretto la transizione, con forti radici in Solidarnosh, nelle

posizioni post-comuniste e nel ceto tecnocratico di tendenza neoliberista. La caratteristica singolare della situazione polacca è che il vertice dello Stato è retto da due gemelli: il primo, Lech Kaczynski, eletto nell'ottobre del 2005 alla presidenza della Repubblica; il secondo, Jaroslav Kaczynski, leader di "Legge e giustizia", alla testa del governo dal luglio 2006. Ma anche questo passaggio non è stato risolutivo. Nel mese di settembre la coalizione è stata messa in crisi dal conflitto tra il partito dei Kaczynski, e "Autodifesa", il partito fortemente radicato nelle campagne di vocazione populista ed euroscettica, guidato da Andrzej Lepper. All'origine della rottura, il dissenso sull'invio di nuove truppe in Afghanistan annunciato dal ministro degli Esteri polacco in occasione dell'Assemblea dell'ONU e, principalmente, il mancato inserimento nella legge di bilancio di un aumento della spesa sociale. "Legge e Giustizia" viene così nuovamente a trovarsi senza una maggioranza parlamentare precostituita.

Si ritorna al punto di partenza, l'autunno del 2005, con la possibilità di nuove elezioni a novembre, quando Legge e Giustizia potrebbe acquisire, secondo i sondaggi correnti, una più solida maggioranza. Il partito attualmente al governo ritiene, infatti, di avvantaggiarsi della politica seguita prima e dopo le elezioni del 2005, con un programma diretto a denunciare la corruzione della vecchia classe politica, ponendo in primo piano la difesa degli interessi nazionali e una politica di autonomia, quando non apertamente conflittuale, nei confronti delle istituzioni europee.

Una considerazione d'insieme degli elementi d'instabilità politica deve tener conto di una sorta di scollamento fra le *élites* politiche e i cittadini, su una parte dei quali è gravato il peso della transizione. Si è creata una situazione di scetticismo e diffidenza nei riguardi della classe politica che si è apertamente manifestata in occasione delle scadenze referendarie ed elettorali. In occasione delle elezioni per il Parlamento europeo, la media di partecipazione nei paesi dell'allargamento è stata del 28 per cento, con punte ancora più basse del 20 in Polonia e del 16 per cento in Slovacchia. Limiti di partecipazione confermati dall'astensione di circa il 60 per cento degli aventi diritto al voto in occasione delle elezioni politiche polacche.

Istituzioni e allargamento

La crisi del Trattato costituzionale seguita all'esito negativo dei referendum francese e olandese ha riproposto in termini nuovi le prospettive dell'allargamento. Il passaggio a 27 con l'ingresso nell'Unione di Bulgaria e Romania rimane l'unico dato certo.

Nonostante i dubbi sollevati nel corso dell'anno intorno ad alcuni aspetti della convergenza di questi due paesi in materia di giustizia, lotta alla corruzione e alla criminalità, la data del 1° gennaio 2007 per l'ingresso nell'Unione sarà rispettata, sia pure col mantenimento da parte della Commissione europea di uno stato di sorveglianza - e di possibili penalizzazioni - in ordine all'effettività delle misure che i nuovi aderenti sono impegnati ad assumere.

Una volta raggiunto il limite di 27 stati membri, ogni passo ulteriore è per il momento bloccato. Le istituzioni europee avevano preso un anno di riflessione per

avanzare nuove proposte circa il destino del Trattato costituzionale, ma il tempo della riflessione non è stato sufficiente per pervenire a un'opinione sufficientemente condivisa tra gli Stati membri.

Le posizioni rimangono divergenti fra chi ritiene che si debba procedere con il processo di ratifica e chi lo considera ormai votato a un inevitabile fallimento. In realtà, non solo non è praticabile la ripetizione del referendum nei due paesi che si sono espressi negativamente. Ma anche Gran Bretagna, dove il governo Blair ha preso l'impegno della verifica referendaria, il risultato sarebbe scontato in senso negativo. E la stessa cosa si dovrebbe dire di un altro grande paese come la Polonia, stando alle dichiarazioni anche recenti del capo del governo.

Per individuare una traiettoria di exit dalla crisi attuale, è convinzione comune che si debba attendere, da un lato, la presidenza tedesca del primo semestre 2007; dall'altro, lo svolgimento e gli esiti delle elezioni presidenziali in Francia. Nello stesso lasso di tempo si dovrebbe assistere al cambio del governo in Gran Bretagna col passaggio della premiership da Blair a Gordon Brown che si presenta scarsamente incline al tema dell'Unione.

E', in ogni caso del tutto evidente, che prima del 2008-09 non si perverrà a una soluzione, che è anche la premessa per ogni ulteriore decisione in ordine all'allargamento. Questo anche per la semplice ragione che il Trattato di Nizza, sulla cui base funzionano attualmente le istituzioni dell'Unione, non ha previsto regole per una dimensione superiore a 27 membri. Per ogni ulteriore adesione bisognerà, infatti, rinegoziare l'attribuzione dei voti nel Consiglio europeo e la presenza nel Parlamento europeo. Questo significa che l'ingresso della Croazia, che era programmato come un seguito immediato al compimento dei 27, è allo stato attuale sospeso.

Ma, ovviamente, non si tratta solo di questioni regolamentari. In effetti, senza un nuovo Trattato, il funzionamento dell'Unione si presenta già oggi problematico: basti considerare che l'attuale rotazione semestrale della presidenza dell'Unione significherebbe, se fosse mantenuta, che, dopo la prossima presidenza, per un nuovo turno, la Germania dovrebbe attendere più o meno 15 anni. Insomma, la riforma delle istituzioni è giustamente considerata una premessa irrinunciabile per ogni ulteriore allargamento.

Il problema non ha solo aspetti istituzionali. In un certo senso, siamo di fronte a un intreccio per il quale l'allargamento è bloccato per la mancata approvazione della Costituzione, e questa a sua volta ha avuto tra i fattori di rigetto anche una considerazione negativa dell'allargamento.

I sondaggi condotti da Eurobarometro su questo tema indicano un'elevata percentuale di cittadini europei contrari al proseguimento del processo di allargamento anche in quei paesi che ne sono statati protagonisti, come la Germania e la Francia. Le ragioni di questo atteggiamento sono complesse. E' probabile che tra le cause vi sia anche il clima di difficoltà e stagnazione economica che ha segnato gli anni del dibattito e del voto referendario sul Trattato costituzionale, e quindi una percezione negativa dell'allargamento.

Vi è anche l'opinione che i paesi nuovi si muovano in direzione di un modello economico e sociale fortemente divergente rispetto al quadro tradizionale

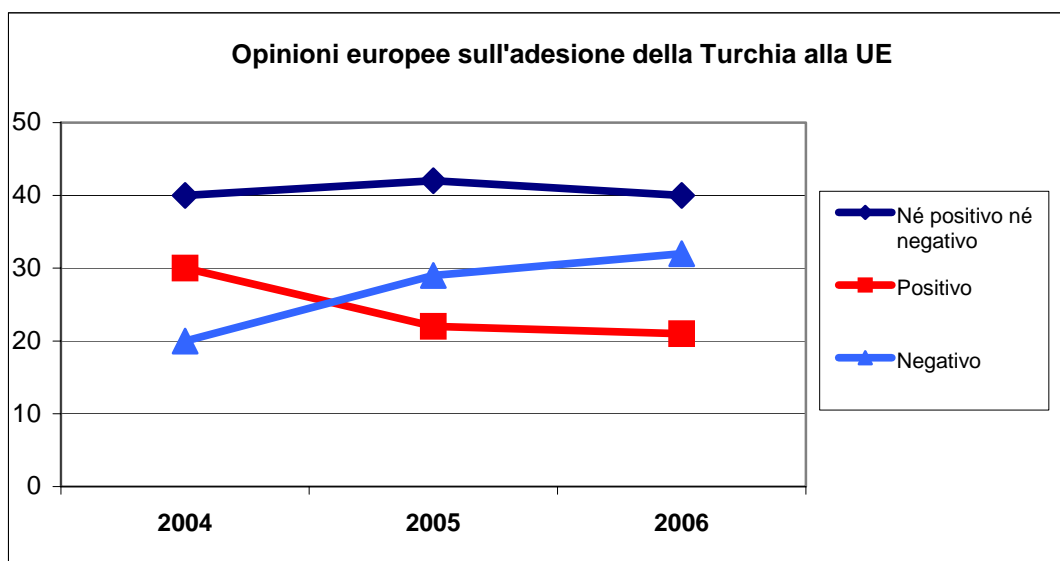
dell'Europa continentale, essendo piuttosto ispirato ai canoni neoliberisti del modello anglosassone. Vi è infine l'incertezza intorno a quelli che dovrebbero essere i confini dell'Unione e quindi la salvaguardia della sua identità. Indipendentemente dalle questioni istituzionali, che si pongono anche a prescindere dagli ulteriori possibili allargamenti, l'Unione si confronta con due questioni politiche a cui deve dare una risposta.

La prima è quella degli Stati emersi dalla frantumazione dell'ex Jugoslavia, al di là della Slovenia che è entrata a farne parte e con successo, testimoniato anche dalla sua rapida entrata nell'euro. Se si escludono la Croazia e la Serbia, si tratta di piccoli Stati esposti anche a rischi di conflitti etnici interni, come la Macedonia, la Bosnia Erzegovina, a parte il piccolo Montenegro.

Queste realtà statuali, sorte in un clima di aspri conflitti, quando non di guerre vere e proprie, contengono fattori di pericolosa instabilità. La prospettiva dell'adesione all'Unione europea è lo strumento possibile e necessario per creare un quadro di stabilità della quale hanno bisogno sia quei paesi che l'Unione. Quest'aspetto del problema dell'allargamento non può che rimanere all'ordine del giorno.

L'altro tema è la Turchia. Non si può fare a meno di considerare che la domanda di adesione risale a molti decenni or sono e che, infine, i negoziati sono stati aperti. Ma, al tempo stesso, si tratta del punto di maggiore contrasto nell'opinione pubblica europea. Il consenso verso il suo ingresso nell'Unione è decisamente minoritario.

Se l'ammissione della Turchia dovesse essere sottoposta a referendum popolare, come del resto hanno annunciato alcuni governi, l'esito sarebbe con ogni probabilità negativo. Quanto ai governi, le più recenti prese di posizione del candidato di punta del centro-destra francese alla presidenza della Repubblica, Nicholas Sarkozy, non lasciano dubbi sulla scelta contraria all'ingresso della Turchia nell'Unione.



Fonte: German Marshall Fund, *Transatlantic Trends* – Principali risultati 2006

Il problema Turchia rimane tuttavia aperto in quanto tende a definire la natura, i confini, l'identità dell'Unione europea nel suo divenire. Proprio le obiezioni in ordine

alla sua condizione di confine verso il Medio Oriente e la condizione di paese islamico e insieme laico costituiscono una sfida centrale per il futuro dell'Unione e per la sua capacità di estendere le frontiere di una democrazia laica basata sui principi che informano la tradizione dello stato di diritto.

A questo si aggiungono considerazioni di carattere geo-strategico. Trattandosi di un grande paese in una regione altamente sensibile e in evoluzione, il mancato aggancio all'Unione europea avrebbe molto probabilmente come alternativa altre forme di alleanze nell'area mediorientale. Alleanze che, a giudizio di alcuni commentatori, cominciano a delinearsi in direzione di una strategia di collegamento della Turchia con Iran e Russia.

E' in conclusione, del tutto prevedibile che la questione dei Balcani sud-occidentali e quella della Turchia rimarranno per un certo periodo in ombra, dal punto di vista delle scelte operative riguardanti i concreti processi di allargamento. Ma si tratta di due temi politici che, per ragioni diverse, restano centrali per la definizione della natura e delle prospettive dell'Unione. E sarà interessante vedere come s'intrecceranno con la ripresa del discorso sul futuro costituzionale dell'Unione europea, dal momento che un nuovo trattato potrebbe prevedere anche forme diverse di strutture istituzionali rispetto a quelle delle quali si è discusso finora. Ma questo tema esige un suo specifico approfondimento nella consapevolezza dell'estrema incertezza che, allo stato attuale, circonda la questione.

Le politiche macroeconomiche e i tempi dell'euro

La crescita e i redditi

L'andamento dell'economia nei paesi neocomunitari è stata caratterizzato negli ultimi anni da una elevata crescita del prodotto interno lordo. Nel confronto fra l'Unione a 15 e l'Unione a 25 è la seconda a mostrare una migliore performance. In effetti la svolta, nel senso di una crescita più alta nei paesi dell'allargamento, caratterizza l'intero ultimo quinquennio, fra il 2001 e il 2006.

A partire dal 2001 i paesi candidati dell'est accelerano la crescita in termini significativi. I tre piccoli paesi baltici realizzano aumenti del PIL del 7-8 per cento con punte intorno al 10 per cento nel 2005 in Estonia e Lettonia. Il 2005 fa registrare un rilevante livello di crescita del 6 per cento nella Repubblica Ceca e in Slovacchia L'Ungheria presenta una crescita relativamente costante nel corso degli anni intorno al 4 per cento. La Polonia migliora i propri risultati fra il 2003 e il 2005, sia pure con un andamento più oscillante, ma con una accentuazione della crescita prevista nell'ordine del 5 per cento per il 2006.

Tasso di crescita del PIL reale (2000-2006)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^(f)
UE 25	3.9	1.9	1.2	1.2	2.4	1.6	2.1
UE 15	3.9	1.9	1.1	1.0	2.3	1.4	2.0
Cipro	5.0	4.1	2.1	1.9	3.9	3.8	4.0
Estonia	7.9	6.5	7.2	6.7	7.8	9.8	7.2
Lettonia	8.4	8.0	6.5	7.2	8.5	10.2	7.7
Lituania	3.9	6.4	6.7	10.4	7.0	7.5	6.2
Malta	6.4	0.4	1.5	-2.5	-1.5	2.5	0.7
Polonia	4.2	1.1	1.4	3.8	5.3	3.2	4.3
Repubblica Ceca	3.9	2.6	1.5	3.2	4.7	6.0	4.4
Slovacchia	2.0	3.8	4.6	4.5	5.5	6.0	5.5
Slovenia	4.1	2.7	3.5	2.7	4.2	3.9	4.0
Ungheria	6.0	4.3	3.8	3.4	4.6	4.1	3.9
Bulgaria	5.4	4.1	4.9	4.5	5.6	6.0 ^(f)	5.5
Romania	2.1	5.7	5.1	5.2	8.4	4.1	5.3
Italia	3.6	1.8	0.3	0.0	1.1	-0.0	1.5

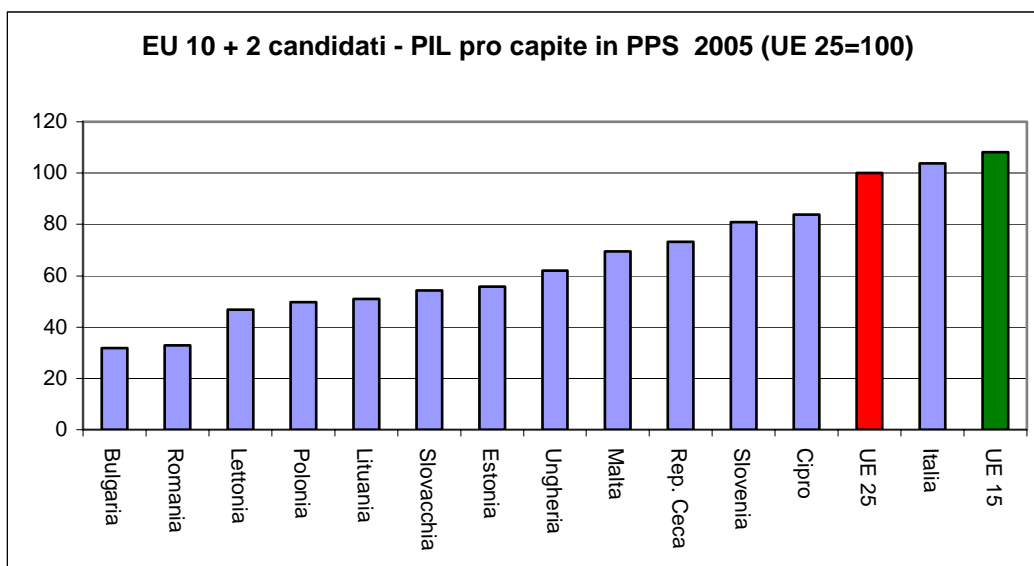
Fonte: Eurostat 2006 (f) previsioni

Da una valutazione d'insieme emerge che i paesi neocomunitari non hanno potuto giovare di quella che appariva, all'inizio del decennio, la capacità di traino della vecchia Unione che invece, in contrasto con l'andamento complessivamente elevato della crescita globale, ha fatto segnare un ritmo di crescita modesto e in alcuni grandi paesi, come la Germania e l'Italia, vicino alla recessione.

In questo quadro, come vedremo più avanti, sono state piuttosto le importazioni dei paesi neocomunitari a sostenere la crescita dei vecchi paesi dell'Unione che non viceversa.

Il PIL (prodotto interno lordo) pro capite viene calcolato sia in una moneta "forte" (euro o dollaro), sia in termini di potere d'acquisto. Il primo metodo favorisce il confronto per alcuni aspetti: per esempio il costo di un asset o di un bene in termini comparativi fra un paese e l'altro o il costo del lavoro per un investimento estero. Il secondo metodo ci fornisce invece informazioni sull'effettivo potere d'acquisto degli abitanti del paese considerato, tenendo conto dei prezzi vigenti sul mercato interno.

A livello internazionale, le comparazioni sono elaborate in termini di potere d'acquisto standard (PPS) per una realistica definizione del reddito pro-capite in relazione alle condizioni di mercato specifiche del paese di riferimento. La tabella che segue fissa a 100 la media del PIL (PPS) pro capite in riferimento all'Unione allargata a 25. Com'è intuitivo la media dei 15 è superiore a 100, e tocca 108.2 nel 2005.



Fonte: Eurostat 2006

Considerando EU8 (+2), vale a dire i paesi dell'Europa centro-orientale entrati nell'Unione nel 2004 più i due candidati ad entrare nel 2007, possiamo osservare che nelle stime del 2005, la Polonia si colloca alla metà del reddito pro-capite della media europea, mentre i tre paesi baltici e la Slovacchia oscillano intorno a questo livello con un minimo la Lettonia (46.8) e un massimo l'Estonia (56.8).

Decisamente diverso si presenta il quadro per gli altri tre paesi neo-entrati, dove il reddito varia dal 62 per cento in Ungheria al 73 nella Repubblica Ceca, fino a superare l'80 per cento in Slovenia. La situazione si presenta rovesciata in Bulgaria e Romania, dove rimane intorno a un terzo della media europea.

In conclusione, saranno necessari alcuni decenni perché il reddito pro-capite dei paesi neocomunitari e, particolarmente, dei due attualmente in procinto di entrare - Bulgaria e Romania - possano raggiungere la media dell'Unione.

Per le ragioni menzionate prima è, tuttavia, utile il confronto riferito ad un'unica moneta di riserva come l'euro o il dollaro. In questo caso le variazioni rispetto alla media europea sono molto più rilevanti, come si desume dalla tabella che segue.

PIL pro capite in euro e in % sul PIL EU 15 2005		
	€	%
EU 15	27.014	100
Cipro	18.578	68.7
Estonia	8.311	30.7
Lituania	6.343	23.4
Malta	11.354	42.0
Polonia	6.009	22.2
Repubblica Ceca	10.248	37.9
Slovacchia	7.347	27.2
Slovenia	13.988	51.7
Ungheria	8.805	32.5
Italia	24.665	91.3

Fonte: Eurostat 2006, elaborazione CISS

I tempi dell'euro

Nei trattati di adesione alla UE dei paesi dell'est è previsto l'ingresso nell'Unione economica e monetaria pur non essendo fissate scadenze preventive.

La partecipazione è condizionata ai criteri fissati nel trattato di Maastricht con riferimento a: tassi di inflazione, tassi di interesse, disavanzo e debito pubblico, nonché un periodo di stabilità del cambio nell'ambito dell' Exchange rate mechanism (ERM 2).

I parametri di Maastricht (2004 - 2005)				
	Tasso di inflazione (giugno 2004-2005)	Deficit del bilancio (% del PIL)	Debito pubblico (% del PIL)	Corrispondenza criteri di Maastricht
<i>criteri</i>	2.3	-3.0	60.0	
Cipro	2.5	-4.1	71.9	0
Estonia	4.1	+1.8	4.9	3
Lettonia	7.0	-0.7	14.3	3
Lituania	2.7	-2.5	19.7	3
Malta	2.4	-5.2	75.0	1
Polonia	3.8	-6.8	47.7	1
Rep. Ceca	2.1	-3.0	37.4	4
Slovacchia	4.5	-3.3	43.6	2
Slovenia	3.0	-1.9	29.4	3
Ungheria	5.0	-5.4	60.4	0

Fonte: Eurostat and Fitch Ratings, 2006

L'inflazione

Per quanto concerne la convergenza con i criteri di Maastricht, si può osservare che i tassi di inflazione sono elevati soprattutto in Lettonia e Ungheria (non dovrebbero superare di più di 1.5 punti il tasso d'inflazione medio dei tre paesi dell'Unione Europea più "virtuosi").

Considerato isolatamente, il profilo dell'inflazione non sembra sollevare problemi rilevanti per la maggioranza dei paesi neo-comunitari. Rimane il fatto che una crescita accelerata, com'è il caso dell'Estonia e della Lettonia, tende a dilatare il potenziale d'inflazione, accompagnandosi all'aumento della domanda interna e agli aumenti del costo del lavoro nei settori più dinamici, aumenti che tendono a diffondersi anche nei settori a minore produttività, conformemente ad una dinamica ampiamente nota in dottrina.

Sotto questo profilo una maggiore ampiezza di oscillazione del tasso di inflazione potrebbe essere fisiologicamente connesso agli andamenti della crescita. Di qui, come si è visto, discende una controindicazione a un ingresso accelerato nell'unione monetaria, che elimina, per definizione, la possibilità di operare sul cambio per difendere la competitività delle esportazioni, quando divenisse necessario.

La finanza pubblica

Il parametro relativo agli equilibri del bilancio pubblico, costituisce uno dei criteri principali per l'ingresso nell'euro e per l'osservanza dei parametri fissati dal Patto di stabilità e crescita.

Per questo aspetto, tutti i paesi neocomunitari, con la sola eccezione dell'Ungheria (e di Malta), rientrano entro il limite di un disavanzo massimo del tre per cento in rapporto al PIL. L'Estonia da più anni e la Lettonia nel 2005 esibiscono un avanzo di bilancio.

Il paese con una rilevante difficoltà è l'Ungheria che presenta elevati tassi di disavanzo pubblico. Allo stato attuale, le istituzioni internazionali e le agenzie di rating mettono l'accento sui rischi di questo squilibrio sia per l'inflazione che per il tasso di sconto elevato al 7 per cento nel corso dell'estate, oltre che per le possibili conseguenze sul cambio.

Spetta al governo di centro-sinistra presieduto da Ferenc Gyurcsany - l'unico confermato nelle recenti elezioni politiche nei maggiori paesi dell'Europa centro-orientale - trovare un non facile equilibrio fra la continuità della crescita, stabilmente attestata intorno al 4 per cento negli anni più recenti, e un'inversione di tendenza verso una progressiva convergenza sui parametri dell'Unione.

Si confermano per l'Ungheria le osservazioni relative alla problematica dell'ingresso nell'Unione monetaria, quando essa impone scelte complesse nel favorire l'equilibrio fra continuità della crescita e stabilizzazione finanziaria. In ogni caso la scadenza dell'ammissione all'euro si allontana rispetto a quella inizialmente prevista intorno al 2008.

I paesi neocomunitari si pongono da questo punto di vista su posizioni diverse. Per la maggior parte la scadenza era indicata intorno al 2008-2009. In effetti, il quadro è mutato.

La **Slovenia** ha superato tutti gli "esami" e, dopo la decisione adottata nel mese di luglio 2006 dal Consiglio dei ministri delle Finanze dell'eurozona, sarà la prima ad entrare nell'UEM il 1° gennaio del 2007.

Il Trattato di Maastricht

Stipulato nel 1992 stabilisce i seguenti prerequisiti per l'accesso all'Unione economica e monetaria:

- un tasso d'inflazione che non superi di più di 1,5 punti percentuali la media dei tre paesi dell'Unione europea con la migliore performance in termini d'inflazione;
- un tasso d'interesse a lungo termine che non superi di più di due punti il valore dei tassi dei tre paesi a più bassa inflazione nell'anno di riferimento;
- tassi di cambio fluttuanti per almeno due anni all'interno del meccanismo di cambio europeo, che prevede una flessibilità del cambio del 15 per cento intorno alla parità centrale;
- un debito pubblico non superiore al 60 % del PIL o chiaramente tendente a ridursi verso questo livello;
- un disavanzo pubblico non superiore al tre per cento del PIL.

La Commissione europea ha invece rigettato la candidatura presentata dalla **Lituania**, adducendo la non corrispondenza del parametro inflazione. Questo rigetto è stato contestato dal paese interessato sia per il modo in cui il parametro veniva calcolato, trattandosi di un divario intorno a un decimo di punto, sia per una ragione più generale. Si è posta, in altri termini, la questione se i criteri di Maastricht fissati prima dell'instaurazione dell'euro, dovessero essere riferiti agli andamenti macroeconomici (in questo caso, l'inflazione) dell'UE 25, o come in verità sembrerebbe più logico in relazione all'eurozona, formata da 12 paesi. (Si veda a questo proposito l'analisi di Galgóczi e Kemekliene).

L'**Estonia** era inizialmente candidata a entrare insieme con Slovenia e Lituania nel 2007. La corona è legata all'euro nell'ambito di una banda di fluttuazione del 15 per cento in conformità alle regole del Meccanismo europeo di cambio (ERM II). Ma, secondo le previsioni più recenti, la partecipazione all'euro è rinviata di alcuni anni, probabilmente fino al 2010. Il motivo principale è anche in questo caso la non corrispondenza del parametro dell'inflazione.

Diversa si presenta la situazione per i paesi di maggior rilievo. L'Ungheria che si proponeva di entrare intorno al 2010 è gravata, come si è detto sopra, da un rilevante problema di finanza pubblica a causa del crescente disavanzo, accompagnato da un elevato tasso d'inflazione.

Questi due fattori trascinano, a loro volta, un elevato tasso di interesse e la crescita del debito pubblico, che secondo le proiezioni più recenti, si avvia a superare il 70 per cento del PIL. In questo contesto nel quale tutti i parametri di Maastricht sono notevolmente lontani è probabile che l'adesione all'euro non sia proponibile prima del 2012.

La **Polonia**, indipendentemente dalle condizioni economiche, ha allontanato l'obiettivo dell'euro come scelta politica del nuovo governo. Una decisione sarà assunta nella prossima legislatura successiva al 2009, e difficilmente l'adesione potrebbe verificarsi prima di due o tre anni dopo l'adozione di una decisione in questo senso.

La **Slovacchia** potrebbe realizzare le condizioni per l'adesione fra il 2009 e 2010, attraverso un'operazione di riduzione dell'inflazione e del disavanzo. Mentre per la **Repubblica Ceca** la decisione ha un carattere politico, essendo abbastanza ravvicinati i parametri richiesti per l'adesione.

In effetti, l'ingresso nell'euro non è solo un problema di convergenza dei diversi profili finanziari. Se, formalmente, si tratta puramente e semplicemente di ottemperare ai criteri oggettivamente fissati per l'ammissione, nel merito diversi punti di vista si confrontano intorno all'opportunità di accelerare o ritardare la partecipazione alla moneta unica.

La politica fiscale

In tutti i paesi neocomunitari dell'Europa centro-orientale la politica fiscale ha occupato un posto di primo piano negli orientamenti di politica economica. Provenendo da regimi a economia centralizzata un elemento essenziale del passaggio all'economia di mercato è stato la riorganizzazione del prelievo e della spesa pubblica. Si trattava in primo luogo di organizzare un sistema di prelievo fiscale coerente con l'economia di mercato, nella quale prendevano corpo una nuova composizione del reddito e nuove forme di prelievo diretto e indiretto.

E' in questo contesto di ridefinizione dei criteri di prelievo, con riguardo ai redditi personali e delle società, che si è fatta strada la tendenza a una progressiva riduzione delle imposte sui profitti delle società, con l'obiettivo prioritario di attrarre gli investimenti esteri.

Questa tendenza, presente in tutti i paesi, ha assunto caratteristiche particolarmente rilevanti in alcuni, dove si è fatta una scelta radicale in direzione di un'imposta unica (flat rate). Il paese che si è spinto più avanti in questa direzione è stata la Slovacchia, dove il governo di Michail Dzurinda, a capo di una coalizione di centro-destra fra il 1999 e il 2006, ha ricondotto tutte le imposte, sia dirette che indirette, ad un'aliquota unica del 19 per cento applicata sia ai redditi personali che ai profitti societari.

La riduzione del prelievo fiscale tende, tuttavia, a creare un maggiore disavanzo del bilancio pubblico che, per essere compatibile con il Patto di stabilità dell'Unione europea, deve essere compensato dalla riduzione della spesa pubblica, riducendo l'occupazione nel settore pubblico e, specialmente, la spesa sociale. Questa era e

rimane ancora relativamente alta, essendo radicata nel vecchio regime che prevedeva sistemi assicurativi e previdenziali di tipo universale.

Per ottenere il rientro strutturale dal disavanzo, l'Ocse raccomanda, in particolare, la riduzione della spesa sanitaria e dei sussidi di disoccupazione, che scoraggerebbero la ricerca di un'occupazione da parte dei lavoratori meno qualificati, i cui salari sono spesso al di sotto dei sussidi di disoccupazione.

S'iscrive in questo quadro la riforma delle pensioni che prevede il versamento del 50 per cento dei contributi obbligatori ai fondi privati a capitalizzazione. Questa misura non è in grado di ridurre a breve la spesa pensionistica - al contrario, ne accresce il disavanzo - ma a lungo termine dislocherà una parte consistente del sistema verso i fondi privati.

La *flat rate* era in effetti oggetto di un diffuso dibattito teorico, ma non era stata mai applicata se non a Hong Kong. Ma improvvisamente nell'Europa centro-orientale è entrata nel dibattito politico, spingendo i diversi paesi, se non verso una sua totale applicazione, verso una sostanziale progressiva riduzione del prelievo.

Imposte sul reddito personale e sulle società 2005 negli EU 8 + 2 candidati + Italia e Svezia		
	Imposta sul reddito personale	Imposta sulle società
Estonia	26	:
Lettonia	25	15
Lituania	33	15
Polonia	40	19
Repubblica Ceca	32	28
Slovacchia	19	19
Slovenia	50	25
Ungheria	38	16
Bulgaria	29	19.5
Romania	16	16
Italia	43	34
Svezia	60	28

Fonte: Heritage Foundation and National reports, 2006

I riflessi di questa politica sono di vario ordine. In primo luogo essa si riflette sulla spesa pubblica e in particolare sulla spesa sociale. In tutti i paesi dell'est la spesa sociale è consistentemente al di sotto della media dei 25, circostanza che pesa particolarmente sulle fasce più deboli della società dal punto di vista dei trasferimenti monetari, delle tutele sociali e dei servizi pubblici.

In secondo luogo ha creato problemi con i paesi della vecchia Unione che interpretano l'abbattimento del prelievo come una sorta di doping fiscale. Si osserva infatti che se il bilancio pubblico può fare a meno di risorse derivanti dal sistema di imposte, non si vede perché la Comunità europea debba essere impegnata nel conferimento di risorse a titolo di fondi strutturali, il cui finanziamento risale alle imposte pagate dai cittadini della vecchia Unione.

Commercio estero e investimenti

La crescita dell'interscambio commerciale fra la vecchia Unione a 15 e i paesi neocomunitari, in particolare dell'Europa centro-orientale, è uno degli aspetti salienti del processo di integrazione. Aspetto che s'inserisce nel più vasto processo della globalizzazione che riguarda l'Unione nel suo rapporto col resto del mondo. L'integrazione commerciale e - come vedremo - dei flussi di investimento ha dato luogo a un fenomeno che potremmo definire di globalizzazione ravvicinata. E per ciò stesso intensa e in continua crescita e diversificazione.

Da questo punto di vista, l'integrazione commerciale fra la vecchia e la nuova Europa è iniziata già molto prima dell'allargamento formale a 25 del maggio 2004 che ha ulteriormente consolidato e intensificato il processo. L'ingresso nell'euro dovrebbe a sua volta, via via che si attuerà, rafforzare il processo di integrazione.

Considerando le caratteristiche dell'interscambio è importante osservare la sua dinamica evolutiva. Inizialmente, nel corso degli anni 90, l'intercambio tendeva a svilupparsi in relazione a quella che potremmo definire una complementarietà orizzontale della produzione di merci. In sostanza, i paesi candidati esportavano verso i 15 beni a bassa intensità di capitale e ad alta intensità di lavoro.

E' il caso dei tessili, dell'abbigliamento, dell'elettronica, mentre le importazioni dei paesi candidati si concentravano in particolare sui beni strumentali e ad alta tecnologia. Questo andamento rifletteva il processo di transizione in corso nei paesi dell'est, caratterizzato prima da una caduta verticale della produzione con il collasso dei vecchi regimi e del Comecon (l'organizzazione dei rapporti economici all'interno del blocco comunista), poi dalla lenta riorganizzazione dei settori manifatturieri.

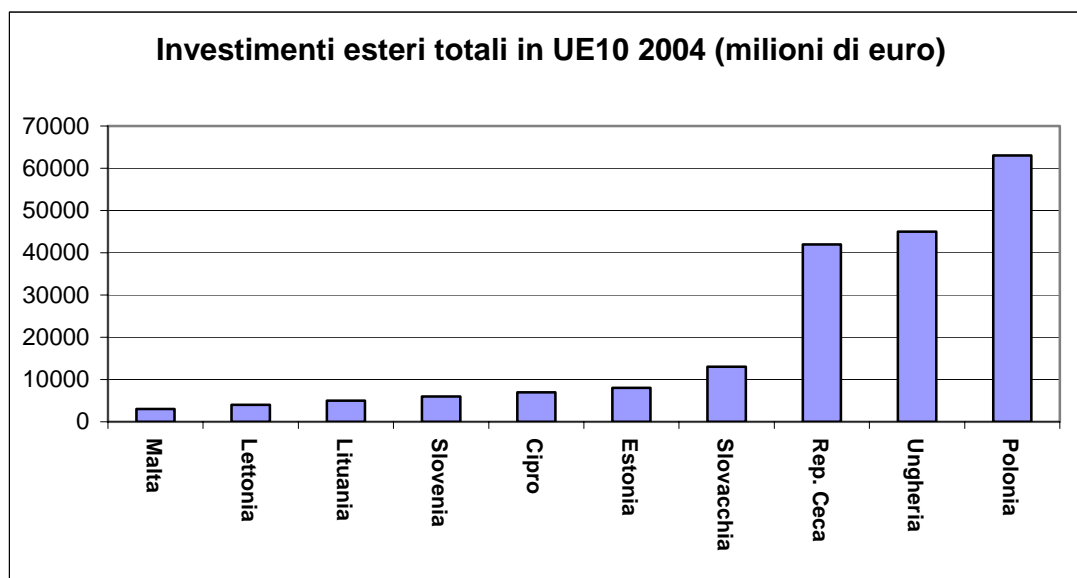
Evoluzione qualitativa dell'interscambio

Successivamente, col consolidarsi del processo di ristrutturazione e modernizzazione dell'apparato produttivo, anche in virtù degli investimenti esteri, l'interscambio ha assunto caratteristiche nuove nella divisione del lavoro. E' venuto crescendo un processo di specializzazione all'interno dei settori, dove l'articolazione produttiva riguarda beni appartenenti allo stesso settore, ma su una diversa scala di sofisticazione tecnologica e qualitativa che riflette anche la diversità dei costi di produzione e dei prezzi di vendita al consumatore.

Un ulteriore passo nel processo di specializzazione è consistito nella divisione del lavoro all'interno dei sistemi d'impresa. La delocalizzazione avviene in questo caso all'interno della produzione dello stesso bene, allungando la catena di produzione del valore, nel senso di concentrare nel paese di provenienza i segmenti tecnologicamente più avanzati, mentre si dislocano nei paesi nuovi i segmenti a più alta intensità di lavoro. In questo quadro, è cresciuto l'interscambio di parti, componenti, semilavorati che poi danno luogo al prodotto finito.

Il fenomeno ha acquistato una particolare importanza in settori industrialmente rilevanti come l'auto e l'ICT: l'Ungheria e la Repubblica Ceca per esempio presentano un elevato sviluppo nei settori delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni; la Repubblica Ceca e la Slovacchia nel settore dell'auto.

In linea generale, possiamo affermare che l'interscambio commerciale insieme con la crescita degli investimenti esteri dei 15 verso i nuovi paesi comunitari e candidati costituisce, come si poteva prevedere, un fattore decisivo del processo d'integrazione. Un fattore che influenza profondamente le prospettive e i modelli di crescita dei paesi dell'est, ma che si riflette anche sugli assetti produttivi dei paesi della vecchia Unione in relazione ai processi di delocalizzazione, la cui convenienza è determinata da un complesso di fattori.



Fonte: CE Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Enlargement, two years after: an economic evaluation*, maggio 2006

Da un lato, i differenziali di costo del lavoro. Dall'altro, un contesto culturale e di formazione non riscontrabile in aree diverse, come per esempio quelle del sud-est asiatico. La vicinanza è a sua volta un fattore importante. Secondo i modelli "gravitazionali" del commercio estero l'intensità dell'interscambio fra una coppia di paesi è determinata dall'ampiezza di almeno uno dei due e dalla prossimità dei mercati. Questo spiega l'importanza assunta nel commercio dalla Germania e dall'Austria e, in parte, dall'Italia, mentre meno rilevante risulta per altri paesi come la Francia e la Gran Bretagna.

L'analisi quantitativa dei flussi conferma il crescente rilievo dell'integrazione da questo punto di vista. Il 60 per cento delle esportazioni dei dieci paesi neocomunitari è diretto verso i 15. Mentre questi contano per il 70 per cento delle importazioni dei 15. Il saldo commerciale è a favore dell'UE 15. In altri termini, i paesi dell'allargamento hanno contribuito alla crescita dell'EU 15. Ciò è da porre anche in relazione alla bassa crescita dell'EU 15 a partire dal 2001, mentre si consolidava a livelli decisamente più alti il ritmo di crescita dei paesi nuovi.

La principale caratteristica dei paesi UE 15 è stata nel lungo periodo lo sviluppo degli scambi commerciali all'interno dell'area, con una percentuale (media tra esportazioni ed importazioni) che nel complesso dei 15 paesi si colloca oltre il 60% degli scambi totali. Fanno eccezione i due paesi più coinvolti nei rapporti con il mondo esterno all'UE, la Germania e l'Italia, che non solo si collocano al di sotto della soglia del 60%

ma che negli ultimi anni hanno aumentato in termini percentuali l'impegno verso le aree esterne.

In sostanza, L'UE15 è progressivamente diventata il maggior partner commerciale per tutti i paesi UE10. Nel 2003 UE15 assorbiva il 67 per cento del totale delle esportazioni dei paesi UE10, mentre si aggiudicava il 58 per cento delle loro importazioni.

Nell'insieme l'interscambio fra le due aree si è collocato intorno al 62 per cento, riflettendo un elevato livello d'integrazione fra la vecchia Europa e i paesi neocomunitari. E' interessante notare che i tre principali paesi dell'allargamento - Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca - superavano già alla fine del decennio '90, la soglia di integrazione del 60 per cento.

La quota di mercato dei paesi UE10 nel mercato dell'area UE15 è aumentata di 8 punti nell'arco del decennio 1993/2003, collocandosi intorno al 13 per cento delle importazioni UE15. Valore determinato in grande parte dai tre paesi principali: Repubblica Ceca (3.7%), Polonia (3.5%), Ungheria (2.8%).

In questo contesto, l'interscambio fra l'Italia e i maggiori paesi neo-entrati e quelli candidati è costantemente cresciuto tra la metà degli anni 90 e il 2003, sia da lato delle importazioni che delle esportazioni, così come è fortemente cresciuto il numero degli operatori coinvolti

Italia: dinamica degli scambi commerciali con i principali paesi neocomunitari e candidati 1995/2003 (miliardi di US\$)						
	Esportazioni		Importazioni		Operatori italiani coinvolti (000)	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003
Rep. Ceca	1,1	2,6	0,7	1,7	10,3	16,5
Polonia	2,1	4,9	1,1	3,5	10,9	20,6
Ungheria	1,2	2,7	1,1	2,4	11,3	16,8
Bulgaria	0,4	1,1	0,4	1,1	4,0	12,0
Romania	1,0	4,3	1,1	4,0	8,6	19,3
Turchia	2,7	6,0	1,3	4,0	10,8	16,5

Fonte: Istituto Commercio estero, 2005

Nel periodo 1992/2003, il flusso delle esportazione dei paesi UE10 ha mostrato un vantaggio comparato positivo a loro favore, rispetto ai paesi UE15, in alcuni settori fra i quali auto, abbigliamento, macchine elettriche, semiconduttori e uno svantaggio sostanziale in altri come farmaceutici, attrezzature, telematica, computer.

L'interscambio nel settore dei servizi si è rivelato meno consistente di quello dei beni. Nel rapporto tra le due aree hanno prevalso le esportazioni di servizi dai paesi UE15 verso i paesi UE10 collegate al consolidamento degli investimenti diretti, consistenti in rimesse per *royalties* e licenze; seguono i servizi nell'area dei computers, delle attività finanziarie e di quelle commerciali.

Se consideriamo la posizione competitiva dei paesi UE25 nelle esportazioni verso il resto del mondo, constatiamo che si è lievemente rafforzata negli ultimi anni

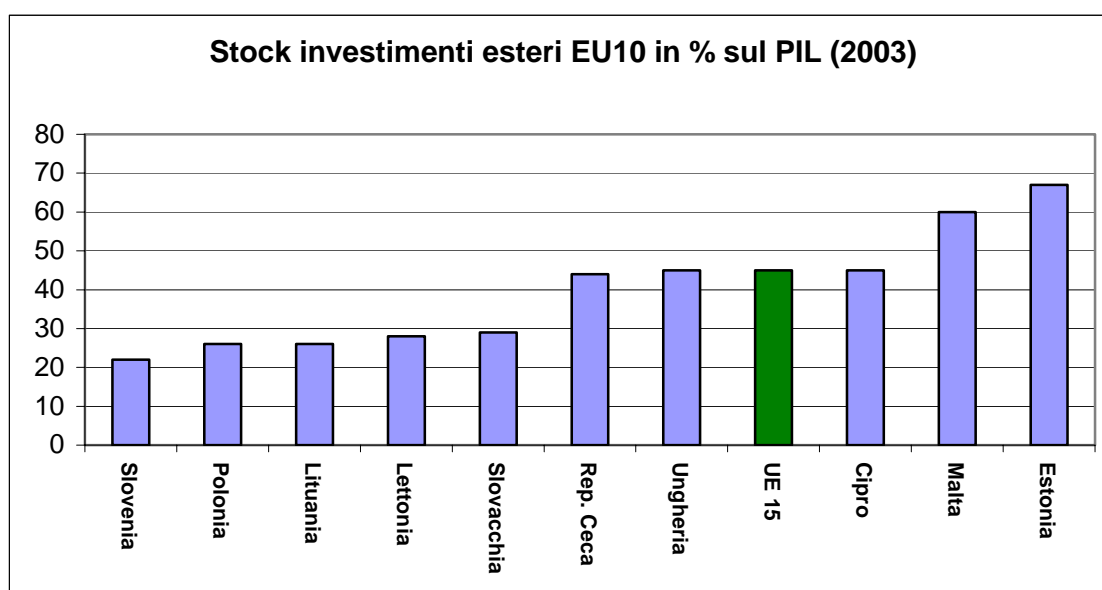
(2003/2005), attestandosi sul 35 per cento del totale, mentre la quota di export dei paesi UE10 diretta al di fuori dell'Unione è rimasta al 25%.

Gli investimenti esteri diretti

Nel 2004 lo stock di investimenti esteri presenti nei paesi UE 10 assommava a circa 200 miliardi di euro. L'80% di tali investimenti si è diretto verso i tre paesi maggiori dell'area, nell'ordine Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca.

Gli effetti dell'integrazione sono particolarmente evidenti se si considera che il 77,5% dello stock di capitali esteri presenti nei 10 paesi di nuovo accesso proviene dai paesi EU15. Anche dalla parte di chi investe c'è la prevalenza di alcuni paesi. Nell'ordine: Olanda, Germania e Francia, cioè i due maggiori paesi dell'Europa occidentale continentale e l'Olanda, sede di molte multinazionali.

E' rilevante la scarsa presenza della Gran Bretagna da una parte ed il ruolo di apripista delle multinazionali assunto dall'Olanda. Il ruolo dell'Italia è meno rilevante, ma ciò anche perché l'Italia, pur presente nei paesi di nuovo accesso all'UE, privilegia sugli investimenti diretti i più tradizionali strumenti degli scambi commerciali e delle *joint ventures* produttive o commerciali.



Fonte: CE Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Enlargement, two years after: an economic evaluation*, maggio 2006

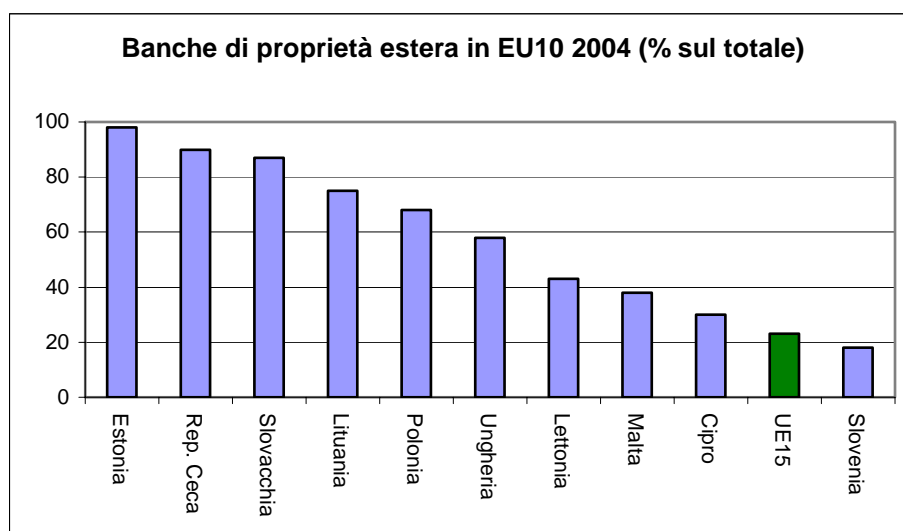
Dall'altra parte vi sono differenze nel predominio in ogni singolo paese dell'UE10 di alcuni degli interlocutori forti dell'UE15. In tre dei paesi dell'area centro-orientale (Repubblica Ceca, Ungheria, e Slovacchia) la scala dei primi tre investitori è omogenea: prima la Germania (in Ungheria e Slovacchia), poi l'Olanda (in particolare nella Repubblica Ceca), terza l'Austria.

A questo modello si avvicina la Polonia, ove al primo posto si colloca la Germania, al secondo l'Olanda, mentre al terzo si inserisce la Francia, anche grazie ad antiche affinità culturali. Si presenta quindi un quadro di prevalente impegno dei due paesi

di lingua tedesca, con il già menzionato ruolo specifico rivestito dall'Olanda e dalle multinazionali che vi hanno sede.

Nei tre paesi baltici (Estonia, Lettonia, Lituania) è prevalente la presenza dei dirimpettai baltici già membri della vecchia Unione (Finlandia e Svezia), con l'eccezione, tuttavia, della Lettonia, dove la Germania si colloca al primo posto, anche in virtù di un' antica tradizione culturale tedesca e di una minore predominanza delle etnie scandinave. La Slovenia fa caso a sé, con l'inserimento dei paesi più vicini ma senza, sorprendentemente, la presenza dell'Italia.

Gli investimenti nel settore manifatturiero si vanno differenziando per area. Due settori sono risultati preminenti nel triennio 2001/2003, assorbendo quasi i due terzi dei flussi in entrata nei paesi UE10: primo tra tutti quello dell'elettronica e comunicazioni, che si è diretto selettivamente verso l'Ungheria (e Repubblica Ceca), quello dell'automobile che si è ripartito tra Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia. Il terzo residuo si è ripartito tra i settori più tradizionali e si è diretto prevalentemente verso i paesi baltici e la Polonia.



Fonte: CE Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Enlargement, two years after: an economic evaluation*, maggio 2006

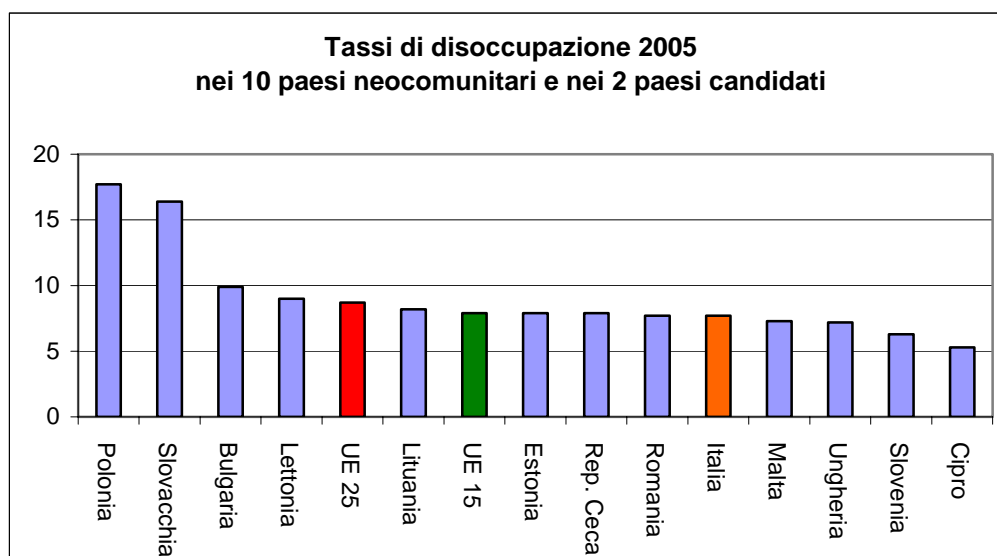
Problemi e prospettive del mercato del lavoro

La disoccupazione

Il tasso di disoccupazione nell'Unione europea allargata a 25 è nel 2005 più alto di quello registrato nell'Unione a 15. La differenza è inferiore a 1 punto percentuale, pari a 0.8 (8.7 nell'Unione allargata rispetto a 7.9 nella vecchia Unione). La differenza non è di per sé particolarmente rilevante, trattandosi di meno di un punto percentuale. Vi è tuttavia da mettere in evidenza che la situazione si presenta molto differenziata all'interno degli otto paesi dell'Europa centro-orientale entrati nell'Unione a maggio del 2004.

Mentre in cinque dei nuovi paesi comunitari considerati (Estonia, Lituania, Repubblica Ceca, Slovenia, Ungheria e, sostanzialmente, Lettonia) il tasso di disoccupazione si mantiene al di sotto della media, in due paesi (Slovacchia e Polonia) sale verticalmente, aggirandosi su un valore doppio rispetto alla media dei 25.

Per quanto concerne i 6 paesi citati, riscontriamo nel corso degli anni un tasso di disoccupazione fra il 6 e l'8 per cento nella Repubblica Ceca, in Ungheria e Slovenia, e in progressiva discesa verso la media nei tre paesi baltici che presentavano alla fine del passato decennio tassi particolarmente elevati.



Fonte: Eurostat 2006

Ma rimane la divaricazione particolarmente grave in relazione a Slovacchia e Polonia. E se per la Slovacchia si tratta di un paese di proporzioni relativamente modeste, per la Polonia siamo in presenza di un paese che da solo, con 40 milioni di abitanti, rappresenta oltre la metà di tutta la popolazione dei dieci paesi neocomunitari.

In entrambi i paesi il tasso di disoccupazione manifesta nel 2005 qualche segno di riduzione ma, nonostante la forte crescita del PIL che dura ormai da qualche anno, rimane al 16.4 in Slovacchia e al 17.7 in Polonia. Il fenomeno polacco si presenta particolarmente problematico perché, a partire dal 1998, il tasso di disoccupazione ha seguito una linea ascendente, passando dal 10 per cento nel 1998 a circa il 20 per cento negli anni più recenti.

Uno sguardo ai due paesi candidati al prossimo allargamento (Bulgaria e Romania) segnala una situazione relativamente omogenea. La Bulgaria parte nel 2000 con un tasso di disoccupazione particolarmente elevato (16.4), ma con una discesa costante si attesta nel 2005 intorno al 9.9 per cento.

La Romania fa rilevare, sorprendentemente, un tasso costantemente inferiore alle medie, toccando solo nel 2005 il livello più alto del 7.7 per cento – che, sia detto per inciso, è pari a quello dell'Italia. Ma, considerato l'alto livello di occupazione agricola, è molto probabile che la sottoccupazione nelle campagne e i metodi di rilevazione mascherino una quota più alta di disoccupazione effettiva.

EU10 + 2 candidati - Tassi di disoccupazione 1998-2005									
	1998			2003			2005		
	T	M	F	T	M	F	T	M	F
UE 25	9.4	8.0	11.2	9.0	8.1	10.2	8.7	7.9	9.8
UE 15	9.3	7.8	11.2	8.0	7.0	9.3	7.9	7.0	8.9
Cipro	:	:	:	4.1	3.6	4.7	5.3	4.1	6.7
Estonia	9.2	9.9	8.3	10.0	10.2	9.9	7.9	8.8	7.1
Lettonia	14.3	15.1	13.6	10.5	10.6	10.4	9.0	9.1	9.0
Lituania	13.2	14.6	11.7	12.4	12.7	12.2	8.2	7.9	8.5
Malta	:	:	:	7.6	6.9	9.1	7.3	6.5	9.0
Polonia	10.2	8.5	12.2	19.6	19.0	20.4	17.7	16.5	19.2
Rep. Ceca	6.4	5.0	8.1	7.8	6.2	9.9	7.9	6.5	9.8
Slovacchia	12.6	7.3	7.5	17.6	6.3	7.1	16.4	5.9	6.8
Slovenia	7.4	:	:	6.7	17.4	17.7	6.3	15.7	17.3
Ungheria	8.4	9.0	7.8	5.9	6.1	5.6	7.2	7.0	7.4
Bulgaria	:	:	:	13.7	14.1	13.2	9.9	10.0	9.6
Romania	5.4	5.5	5.3	6.8	7.2	6.3	7.7	8.0	7.5
Italia	11.3	8.8	15.4	8.4	6.5	11.3	7.7	6.2	10.1

Fonte: Eurostat 2006

La disoccupazione di genere

A uno sguardo d'insieme il differenziale di disoccupazione fra uomini e donne non si presenta nei paesi neocomunitari diverso da quello che si osserva nella vecchia Unione a 15. Infatti lo scarto fra disoccupazione maschile e quella femminile nel 2005 è ugualmente inferiore a due punti (1.9).

In Estonia e Lettonia, Romania e Bulgaria il tasso ufficiale di disoccupazione femminile è anche più basso di quello maschile. In Ungheria è storicamente più basso, ma in crescita nel 2005. Nel caso della Slovacchia e della Polonia lo scarto fra

maschi e femmine è compreso negli ultimi anni considerati fra due e tre punti, non molto distante dallo scarto medio dell'Unione, ma con livelli assoluti più o meno doppi, non lontani dal 20 per cento, riflettendo il quadro generale della disoccupazione totale che affligge, come abbiamo visto, questi due paesi.

Concludendo su questo punto, dobbiamo osservare che una valutazione ravvicinata delle condizioni del mercato del lavoro non può basarsi soltanto sulle statistiche della disoccupazione. E questo per diverse ragioni. La prima riguarda la metodologia delle rilevazioni. Com'è noto, le rilevazioni registrate nei singoli paesi, e poi riportate da Eurostat, si basano sulla nozione internazionalmente definita dall'Organizzazione internazionale del Lavoro, secondo la quale è disoccupato chi non ha prestato nemmeno un'ora di lavoro nella settimana di riferimento.

Da questo punto di vista, un sostanziale stato di disoccupazione può essere mascherato da prestazioni autonome o subordinate del tutto occasionali e di scarsissimo rilievo. In secondo luogo, la presenza di un diffuso lavoro nelle campagne (Polonia e Romania) tende a coprire con un alto livello di sottoccupazione un sostanziale stato di disoccupazione, come probabilmente si verifica in Romania, dove la disoccupazione, sia totale sia femminile, risulta al di sotto della media dell'Unione, sia a 25 che a 15.

Infine, i dati dei tassi di disoccupazione acquistano un più preciso significato dal punto di vista economico e sociale quando sono confrontati con i tassi di occupazione, fornendo insieme il quadro del tasso di attività, vale a dire della popolazione attiva (occupata o attivamente in cerca di occupazione) rispetto alla popolazione in età di lavoro. A questi temi sono dedicati i paragrafi che seguono.

L'occupazione

Come è noto, il tasso medio di occupazione nella vecchia Unione europea a 15 è storicamente basso se confrontato con la situazione delle altre grandi aree industriali dell'Ocse, come gli Stati Uniti e il Giappone. Verso la fine del passato decennio questo tasso superava di poco il 60 per cento della popolazione attiva. Al volgere del decennio assistiamo ad una svolta importante, che inizia nel 1997, alla fine di un lungo ciclo di stagnazione. Il tasso di occupazione che ha raggiunto il 61.4 nel 1998 cresce in termini sostenuti fino al 2001 raggiungendo il 64 per cento.

Negli anni successivi, fino al 2005, il tasso di crescita rallenta significativamente: aumentando di 1.2 punti complessivamente per attestarsi al 65,2 nel 2005.

Nei paesi dell'est, l'andamento dell'occupazione presenta un quadro solo in parte sovrapponibile. Infatti, inizialmente, nel 1998, il tasso di occupazione dei 25 è analogo a quello dei 15 (61.2 contro 61.4). Dopo sette anni il divario si presenta notevolmente ampliato.

Il tasso di occupazione presenta un ritmo di crescita inferiore nei paesi neocomunitari, nonostante il più alto tasso di crescita del PIL. Ma anche in questo caso sono importanti le differenze. Repubblica Ceca e Slovenia mostrano tassi di occupazione prossimi o superiori anche alla media dei 15 (rispettivamente, 64.8 e 66.0).

EU10 + 2 candidati - Tassi di occupazione 1998-2005									
	1998			2003			2005		
	T	M	F	T	M	F	T	M	F
UE 25	61.2	70.6	51.8	62.9	70.8	55.0	63.8	71.3	56.3
UE 15	61.4	71,3	51,6	64.3	72,7	56,1	65.2	72.9	57.4
Cipro	:	:	:	69.2	78.8	60.4	68.5	79.2	58.4
Estonia	64.6	69.6	60.3	62.9	67.2	59	64.4	67.0	62.1
Lettonia	59.9	65.1	55.1	61.8	66.1	57.9	63.3	67.6	59.3
Lituania	62.3	66.2	58.6	61.1	64	58.4	62.6	66.1	59.4
Malta	:	:	:	54.2	74.5	33.6	53.9	73.8	33.7
Polonia	59.0	66.5	51.7	51.2	56.5	46	52.8	58.9	46.8
Rep. Ceca	67.3	76	58.7	64.7	73.1	56.3	64.8	73.3	56.3
Slovacchia	60.6	67.8	53.5	57.7	63.3	52.2	57.7	64.6	50.9
Slovenia	62.9	67.2	58.6	62.6	67.4	57.6	66.0	70.4	61.3
Ungheria	53.7	60.5	47.2	57.0	63.5	50.9	56.9	63.1	51.0
Bulgaria	:	:	:	52.5	56	49	55.8	60.0	51.7
Romania	64.2	70.4	58.2	57.6	63.8	51.5	57.6	63.7	51.5
Italia	51.9	66.8	37.3	56.1	69.6	42.7	57.6	69.9	45.3

Fonte: Eurostat 2006

I tre piccoli paesi baltici presentano tassi di occupazione più o meno vicini alle medie dell'Unione. Gli altri cinque paesi dell'Europa centro-orientale (Bulgaria e Romania inclusi) fanno, invece, registrare tassi di occupazione notevolmente più bassi, e la Polonia col 52,8 si colloca addirittura 11 punti percentuali al di sotto della media UE 25.

Il caso della Polonia è particolarmente significativo anche perché nel 1998 il suo distacco rispetto alla media superava di poco due punti, facendo registrare una forte e progressiva discesa negli anni successivi fino al 2003 e riprendendo a salire solo negli ultimi due anni. Come già abbiamo osservato a proposito della disoccupazione, il peso demografico della Polonia influenza il dato medio e spiega in una certa misura l'allargamento della forbice tra EU 15 e EU 25.

Rimane il fatto che l'obiettivo fissato nel Vertice di Lisbona (2000) tendente a un'occupazione media del 70 per cento per la fine del decennio si presenta irraggiungibile per l'insieme dell'Unione allargata: esaurita infatti la spinta registrata nei EU15, dove l'occupazione era cresciuta di circa 10 milioni di unità (quasi il 4 per cento) in 4 anni, tra il 1997 e il 2001, nei successivi quattro anni il tasso di occupazione è cresciuto poco più di un punto percentuale in EU15 e di un solo punto nell'Unione a 25.

Le differenze di genere

Come già si è visto per la disoccupazione, la partecipazione femminile all'occupazione totale presenta nei paesi neocomunitari scarti, nella media, non dissimili da quelli della vecchia Unione. Passando dall'Unione a 15 a quella a 25,

l'occupazione maschile diminuisce da 72.9 a 71.3 (-1.6) e quella femminile da 57.4 a 56.3 (- 1.1).

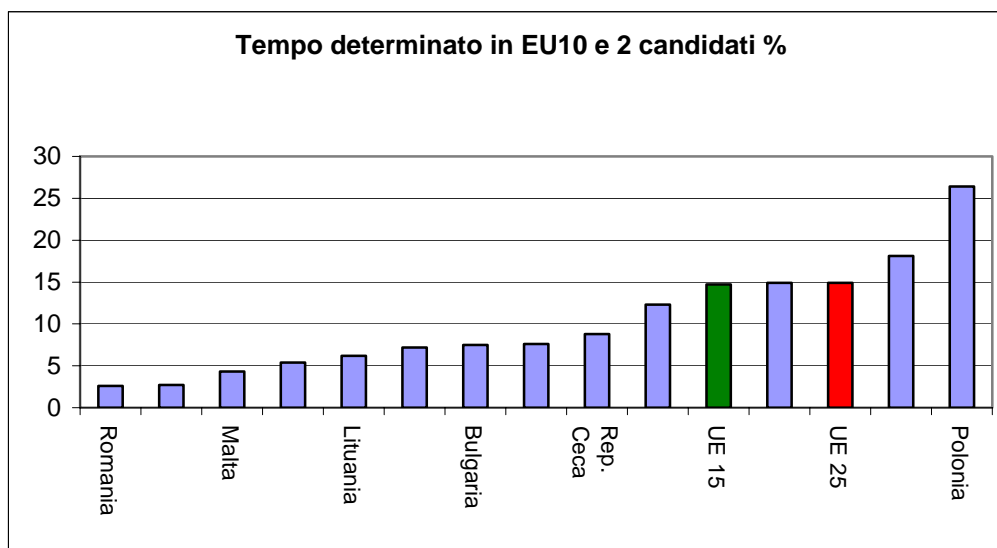
All'est, in sostanza, l'occupazione femminile fa registrare storicamente tassi relativamente elevati. Alla fine del decennio passato rimaneva ancora mediamente più alta rispetto alla vecchia Unione. Negli anni successivi (fra il 1998 e il 2005), l'occupazione femminile cresce tuttavia più rapidamente nella vecchia Unione (poco meno di 6 punti), e mediamente ad un ritmo inferiore nei paesi dell'est, come si deduce dal confronto fra i due dati dell'Unione a 15 e a 25. Vedremo, tuttavia, più avanti che la maggior parte della crescita nella vecchia Unione è dovuta all'aumento del lavoro part-time, che rimane invece scarsamente consistente nei paesi dell'est.

Anche per il lavoro femminile, la situazione si presenta differenziata tra un paese e l'altro. Nei tre paesi baltici è in crescita e si colloca intorno al 60 per cento. In tutti gli altri paesi è poco al di sopra del 50 per cento, 6-7 punti al di sotto della media europea, e in Polonia, in parallelo alla minore occupazione totale, non raggiunge il 47 per cento. (C'è da notare per inciso, che nonostante la forte crescita registrata a cavallo dell'ultimo decennio, il tasso di occupazione femminile in Italia rimane al di sotto di tutti i paesi considerati, praticamente all'ultimo posto nella graduatoria dell'Unione, se si esclude il particolare caso di Malta. Una situazione, quella italiana, profondamente influenzata dai dati del Mezzogiorno).

Il lavoro atipico

L'aumento dell'occupazione nella Unione a 15 avviene col consolidamento e lo sviluppo delle forme di lavoro atipico, nel senso di occupazione non a tempo pieno e a tempo indeterminato. Nel confronto fra l'Unione a 25 e quella a 15, la distanza è minima: il lavoro a tempo determinato si attesta nel 2004 poco al di sotto del 15 per cento (rispettivamente 14.9 e 14.7). Ma anche in questo caso, nei paesi dell'est le differenze sono notevoli. I due paesi che superano la media sono la Slovenia e la Polonia, rispettivamente con circa il 18 e il 26 per cento. In tutti gli altri il lavoro a termine presenta una scarsa consistenza, oscillando fra il 2,6 in Romania e l'8,8 nella Repubblica Ceca.

Si tratta di dati da interpretare alla luce della configurazione complessiva del mercato del lavoro. In Slovenia si accompagna a un livello relativamente alto di occupazione; al contrario, in Polonia si somma al più basso tasso di occupazione dell'Unione. In Romania il basso livello di lavoro a termine deve essere probabilmente considerato un aspetto delle difficoltà e della arretratezza del mercato del lavoro. In altri termini, deve trattarsi di una carenza di domanda e non certo di offerta, considerato l'elevato tasso di emigrazione verso i vecchi paesi dell'Unione, Italia compresa.



Fonte: Eurostat 2006

Statistics in Focus 6/2006, Labour Market Latest Trends- 3rd quarter 2005 data

Dal punto di vista della differenza di genere, non si notano scarti significativi. Fatte salve la Slovenia e la Repubblica Ceca, negli altri paesi il lavoro a termine tocca in misura maggiore la componente maschile.

In linea generale, la minore presenza de lavoro a termine nella maggior parte dei paesi dell'est - con le eccezioni che abbiamo visto - deve essere considerata, almeno in parte, non un segno di maggiore tutela del lavoro, ma piuttosto il contrario. Laddove i licenziamenti sono più facili per una minore protezione legale o sindacale, la formalizzazione del contratto a termine diventa oggettivamente meno rilevante.

EU10 + 2 candidati -Tempo determinato: % 2005			
	T	M	F
UE 25	14.9	14.5	15.4
UE 15	14.7	14.1	15.4
Cipro	14.9	10.2	20.3
Estonia	2.7	3.8	:
Lettonia	7.2	8.3	6.0
Lituania	6.2	8.2	4.1
Malta	4.3	3.2	6.6
Polonia	26.4	27.0	25.7
Rep. Ceca	8.8	7.9	10.0
Slovenia	18.1	16.0	20.5
Slovacchia	5.4	5.6	5.1
Ungheria	7.6	8.4	6.7
Bulgaria	7.5	7.7	7.3
Romania	2.6	2.9	2.1
Italia	12.3	10.9	14.2

Fonte: Eurostat 2006

Statistics in Focus 6/2006 - Labour Market Latest Trends- 3rd quarter 2005 data

La diffusione del lavoro in nero, per definizione difficilmente quantificabile nelle statistiche ufficiali, può essere un'altra ragione dello scarso peso dei contratti a termine. Vi è, infine, da considerare che una parte del lavoro precario è classificato come lavoro autonomo, che in Polonia supera un quarto dell'occupazione totale, anche in ragione del fatto che una parte del lavoro nei fatti subordinato è formalmente inquadrato come prestazione d'opera regolata dal codice civile.

Il lavoro part time

Tra le forme di lavoro definite atipiche, il part time appare mediamente meno diffuso nei paesi neocomunitari. Infatti, mentre nella vecchia Unione copre ormai un quinto dell'occupazione totale, quando si passa all'Unione allargata, il tasso scende a 18.5. In entrambi i casi il lavoro part time è maggiormente presente nella componente femminile. Ma all'est si tratta di una presenza comunque ridotta, oscillante fra il 3 per cento in Bulgaria e il 14 per cento in Polonia – misure di gran lunga più basse di quelle registrate nella vecchia Unione, dove la media del lavoro femminile part time è del 34 per cento.

La differenza deve essere addebitata a un insieme di fattori che differenziano i mercati del lavoro. Il primo è connesso alla forte crescita del lavoro femminile in alcuni paesi dell'Europa occidentale: tipicamente il caso dell'Olanda che ha visto un forte aumento dell'occupazione femminile in larghissima misura concentrato nel lavoro a tempo parziale.

Tassi di occupazione part-time									
	1998			2003			2005		
	T	M	F	T	M	F	T	M	F
UE 15	17.3	6.1	33.0	18.6	6.8	34.0	20.3	7.7	34.0
UE 25				17.0	6.6	30.3	18.5	7.4	32.6
Estonia	7.4	4.7	10.2	8.0	5.5	10.6	7.7	4.9	10.4
Lettonia	12.5	12.2	12.8	10.0	6.5	13.7	9.6	7.6	11.6
Lituania	8.5	7.4	9.7	9.1	7.0	10.2	6.5	4.6	8.5
Rep. Ceca	5.9	2.7	10.0	5.0	2.3	8.5	4.8	2.1	8.4
Ungheria	3.8	2.4	5.4	4.4	2.8	6.1	4.4	2.9	6.1
Polonia	10.4	8.3	13.0	10.3	7.9	13.1	10.6	7.7	14.2
Slovenia	7.6	6.7	8.7	6.6	4.9	8.5	8.9	7.1	11.0
Slovacchia	2.3	1.1	3.8	2.4	1.3	3.7	2.4	1.2	3.9
Bulgaria	:	:	:	2.4	2.0	2.9	2.5	2.0	3.0
Romania	16.3	13.6	19.4	12.0	11.1	13.0	10.7	10.0	11.6
Italia	7.4	3.5	14.4	8.6	3.3	17.2	12.8	4.5	25.7

Fonte: Eurostat, 2006

Un altro fattore deve essere individuato nel forte aumento, nei paesi a più alto sviluppo, del lavoro terziario dove si concentra la maggiore diversificazione delle forme di lavoro. Infine, probabilmente il fattore più rilevante è dato dal relativamente basso livello salariale che spinge alla ricerca di un lavoro a tempo

pieno, anche quando esso contrasta con le esigenze di un maggior tempo libero in relazione al lavoro di cura che pesa quasi esclusivamente sulle donne.

La distribuzione settoriale del lavoro

La distribuzione settoriale dell'occupazione presenta negli anni 90 una costante: la riduzione dell'occupazione direttamente imputabile all'industria e l'aumento dell'occupazione nel settore dei servizi. L'occupazione industriale si colloca intorno a un quarto dell'occupazione totale, quella agricola è mediamente il 5 per cento, mentre il 70 per cento si concentra nei servizi.

Al di sotto della media le differenze sono tuttavia rilevanti fra la vecchia UE e i nuovi paesi dell'allargamento. La prima e la più rilevante delle differenze riguarda l'agricoltura. Mentre nell'UE 15 l'occupazione agricola è mediamente ridotta al 4 per cento, in Polonia si attesta intorno al 20 per cento, mentre raggiunge il 36 per cento in Romania.

Prescindendo dall'agricoltura, nei maggiori paesi dell'Europa centro-orientale, la distribuzione settoriale dell'occupazione presenta due caratteristiche rilevanti. La prima è la presenza sostenuta dell'occupazione nel settore industriale, con punte del 34 e del 39 per cento in Slovacchia e nella Repubblica Ceca.

La spiegazione sta, probabilmente, nella forte connotazione industriale di questi paesi nel passato regime. In questo contesto la presenza femminile nell'industria è più forte che in tutti gli altri paesi dell'Unione.

Occupazione settoriale - % su occupazione totale (2004)									
	Servizi			Industria			Agricoltura		
	T	M	F	T	M	F	T	M	F
UE 15	71.9	61.2	85.1	24.3	34.1	12.1	3.9	4.7	2.8
UE 25	69.7	59.2	82.8	25.2	34.9	13.2	5.1	5.9	4.0
Estonia	59.5	48.0	71.1	34.7	44.0	25.4	5.8	8.0	3.6
Lettonia	60.9	49.5	72.9	26.5	35.2	17.5	12.5	15.3	9.6
Lituania	56.1	46.2	66.5	28.1	35.7	20.2	15.8	18.2	13.3
Polonia*	53.8	44.2	65.2	27.0	35.7	16.5	19.3	20.1	18.3
Rep. Ceca	58.3	48.0	71.6	37.8	47.1	25.7	4.0	4.9	2.8
Slovacchia	61.8	50.6	74.7	34.2	43.9	23.2	3.9	5.5	2.1
Slovenia	53.1	43.5	64.9	36.4	46.0	24.6	10.5	10.5	10.5
Ungheria	62.0	51.1	74.9	32.9	41.6	22.6	5.1	7.3	2.6
Romania**	33.9	31.2	37.1	29.9	34.3	24.6	36.2	34.4	38.3

*2003 ** 2002

Fonte: Eurostat, Employment in Europe 2005 - *Key employment indicators*

La bilancia futura dell'occupazione totale e di quella femminile in particolare, nei paesi di nuova adesione, dipenderà dal rapporto fra i processi di ristrutturazione e modernizzazione in corso e l'entità degli investimenti (in parte esteri) nei settori manifatturieri. E' tuttavia probabile che la necessità di elevare il livello di specializzazione per difendersi dalla sfida dei paesi asiatici, indurrà processi di

riorganizzazione e ammodernamento con una più alta intensità tecnologica e una riduzione della forza lavoro in generale e femminile in particolare.

La riorganizzazione del mercato del lavoro, dal punto di vista dell'evoluzione settoriale, si presenta particolarmente delicata in Polonia, dove l'agricoltura continua ad assorbire una quota molto alta di forza lavoro, prossima al 20 per cento, contro una media del 4 per cento nella vecchia Unione. (Un tasso di occupazione in agricoltura ancora più elevato è presente in Romania - circa il 35 per cento - candidata a entrare nell'Unione insieme con la Bulgaria nel 2007).

Dal momento che le donne costituiscono una quota compresa tra il 40 e il 50 per cento dell'occupazione agricola, la migrazione intersettoriale avrà effetti rilevanti nella riorganizzazione del mercato del lavoro e nella condizione femminile.

Nell'insieme è prevedibile una dislocazione intersettoriale dell'occupazione, con una tendenziale crescita nei servizi, rispetto alla quale saranno importanti gli strumenti di mobilità e di tutela del reddito, anche in rapporto al rischio di una disoccupazione di lungo termine.

Retribuzioni e costo del lavoro

Le tabelle che seguono ci forniscono una descrizione sintetica della situazione e della dinamica delle retribuzioni, del costo del lavoro, della produttività e della distribuzione del reddito da lavoro dipendente nei quattro maggiori paesi dell'Europa centro-orientale (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia) monitorati dall'Ocse, messi a confronto con gli stessi dati per Germania, Italia e Area dell'Euro.

La tabella ci fornisce l'andamento del costo del lavoro reale (deflazionato con il deflatore dei consumi privati) nei paesi considerati. Come si vede questi paesi, dal '98 al 2005, registrano una crescita molto significativa del potere d'acquisto delle retribuzioni e quindi del costo del lavoro.

Indice del costo del lavoro reale nel settore privato dell'economia (1998=100)							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Polonia	107.7	108.4	120.3	118.8	117.1	117.5	118.0
Repubblica Ceca	101.9	105.2	108.7	113.5	118.9	122.8	126.6
Slovacchia	99.8	103.6	103.1	107.8	104.2	106.7	109.6
Ungheria	92.4	99.1	105.3	112.9	114.5	117.2	121.2
Germania	100.6	101.6	101.5	101.5	101.5	100.4	98.8
Italia	100.3	100.3	100.6	99.9	100.6	101.1	102.5
<i>Euro Area</i>	100.5	100.7	100.8	101.2	101.3	100.8	100.5

Fonte: OECD Economic Outlook database.

La crescita maggiore è quella della Repubblica Ceca (+27%), seguita dall'Ungheria (+21%) e poi dalla Polonia (+18%) e - parecchio distanziata - dalla Slovacchia (10%). I tassi di crescita sono abbastanza costanti per l'Ungheria e la Repubblica Ceca, mentre in Polonia la dinamica si presenta piatta negli ultimi quattro anni. La Slovacchia presenta a sua volta una dinamica molto contenuta. Per avere uno schema di

comparazione, si possono osservare gli andamenti del costo del lavoro nella zona euro e in due paesi di riferimento come Germania e Italia. La comparazione ci mostra un sostanziale congelamento del costo del lavoro nell'eurozona con una caduta negli ultimi due anni considerati.

La dinamica del costo del lavoro nei quattro paesi centro-europei è stata sostenuta da un cospicuo aumento della produttività sia pure con andamenti diversi nel periodo. Nell'insieme la crescita media della produttività nel periodo 1998-2005 ha oscillato fra il 3.6 dell'Ungheria e il 5.2 in Polonia. Continuando il confronto con la zona euro, si osserva che la crescita dopo il 2000 è stata sempre inferiore a un punto percentuale, e nella media del periodo considerato è pari allo 0.7 per cento.

Produttività del lavoro* - incrementi percentuali (1998-2005)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	media 1998-2005
Polonia	9.6	6.4	3.7	5.2	5.6	4.3	1.6	5.2
Rep.Ceca	3.7	5.3	2.8	0.4	4.5	5.2	3.8	3.7
Slovacchia	5.8	3.9	2.6	4.8	1.9	5.3	3.4	4.0
Ungheria	0.6	3.5	3.7	5.3	2.2	5.2	4.7	3.6
Germania	0.4	1.6	0.9	0.7	0.8	0.7	1.0	0.9
Italia	1.1	1.5	0.1	-1.0	-0.1	0.1	-0.4	0.2
Euro Area	0.7	1.4	0.3	0.4	0.5	0.9	0.5	0.7

* La produttività del lavoro nel settore privato dell'economia è definito come l'output reale per persone occupate nel settore

Fonte: Ocse, Economic Outlook database

Per un'analisi nel lungo periodo della distribuzione del reddito con riferimento al lavoro dipendente nel settore privato dell'economia, si può assumere come riferimento la media relativa alla metà degli anni 90. Il confronto con gli ultimi tre anni (il 2006 è una stima), mostra che nei principali quattro paesi dell'Europa centro-orientale, la quota del reddito da lavoro dipendente sul PIL è in riduzione più o meno accentuata in tutti i paesi rispetto alla media 1994-96.

Quota distributiva dei redditi da lavoro dipendente (settore privato dell'economia)				
	Media 1994-96	2004	2005	2006*
Polonia	46.0	43.1	41.2	41.2
Rep. Ceca	45.0	43.0	43.5	43.4
Slovacchia	36.7	36.0	36.6	36.1
Ungheria	44.9	37.6	37.8	38.1
Germania	50.3	50.5	49.8	49.3
Italia	48.4	47.3	47.6	48.2
Euro Area	48.8	47.2	46.9	46.7

*Stima Fonte: OCSE, Economic Outlook database

Negli ultimi tre anni si presenta sostanzialmente stabile con l'eccezione della Polonia, dove prosegue la tendenza alla riduzione. In termini assoluti, le differenze sono

notevoli, essendo la quota stabilizzata intorno al 36 per cento in Slovacchia e al 43 per cento nella Repubblica Ceca, con Ungheria e Polonia nei livelli intermedi.

Il confronto con la zona euro indica per il 2006 una differenza da un minimo di circa tre punti (Repubblica Ceca) a un massimo di dieci (Slovacchia).

Comparando infine retribuzioni e costo del lavoro in euro abbiamo i seguenti risultati:

- la retribuzione netta espressa in euro oscilla mediamente fra un terzo e un quarto di quella italiana e fino a quasi un sesto di quella tedesca.
- il costo del lavoro con differenze tra un paese e l'altro, oscilla all'incirca fra un terzo e un quinto nel rapporto rispettivamente con Italia e Germania.

Retribuzione/anno in euro 2005			
	Retribuzioni nette in PPS a tasso di cambio nominale €	Retribuzioni lorde a tasso di cambio nominale €	Costo del lavoro a tasso di cambio nominale €
Polonia	5.047	7.424	8.941
Rep. Ceca	5.651	7.446	10.052
Slovacchia	4.361	5.601	7.069
Ungheria	4.361	5.601	7.069
Germania	23.942	41.074	49.638
Italia	16.538	22.759	30.288

Fonte: elaborazioni su dati OCSE, *Taxing Wages*, 2004-2005

I sistemi di protezione sociale

La spesa sociale

La protezione sociale è certamente uno dei rari settori che, durante i lunghi anni dei regimi comunisti, aveva incontrato consenso da parte delle popolazioni dei paesi dell'Europa centro-orientale. Ed è anche il terreno che ha subito il processo più profondo di sconvolgimento nel periodo della transizione, dando luogo peraltro a sistemi di protezione sociale di natura radicalmente differente da quella dei modelli in vigore nei "vecchi" Stati membri.

Tredici anni di transizione hanno infatti trasformato radicalmente i sistemi previdenziali e assistenziali dei paesi entrati nell'Unione nel maggio 2004 e dei due paesi candidati. Il sistema relativamente uniforme dei regimi comunisti fatto di un insieme di servizi sociali offerti dalle imprese e dallo Stato, di beni di consumo (pane, acqua ed elettricità ad esempio) erogati con le sovvenzioni dello Stato, e della garanzia dell'occupazione, di un'occupazione però caratterizzata da salari miserabili ma uguali per tutti, era finalizzato a ad assicurare all'insieme della popolazione un livello minimo di reddito e di protezione sociale.

Dopo la caduta del Muro di Berlino nei paesi ex-comunisti si è imposta una forte spinta riformatrice (su indicazione esplicita delle istituzioni monetarie internazionali, del FMI e della Banca mondiale che hanno suggerito la cosiddetta "terapia di choc") che ha puntato allo smantellamento radicale dei sistemi precedenti, compresi i vantaggi sociali esistenti, considerati troppo generosi e troppo universali.

Andamento spesa sociale (% del PIL) in alcuni paesi neocomunitari		
	1990 (1991)-1995*	2003
Polonia	29.5	21.6
Ungheria	32.3	21.4
Repubblica Ceca	25.5	20.1
Slovacchia	26.0	18.4
Slovenia	29.5	24.6

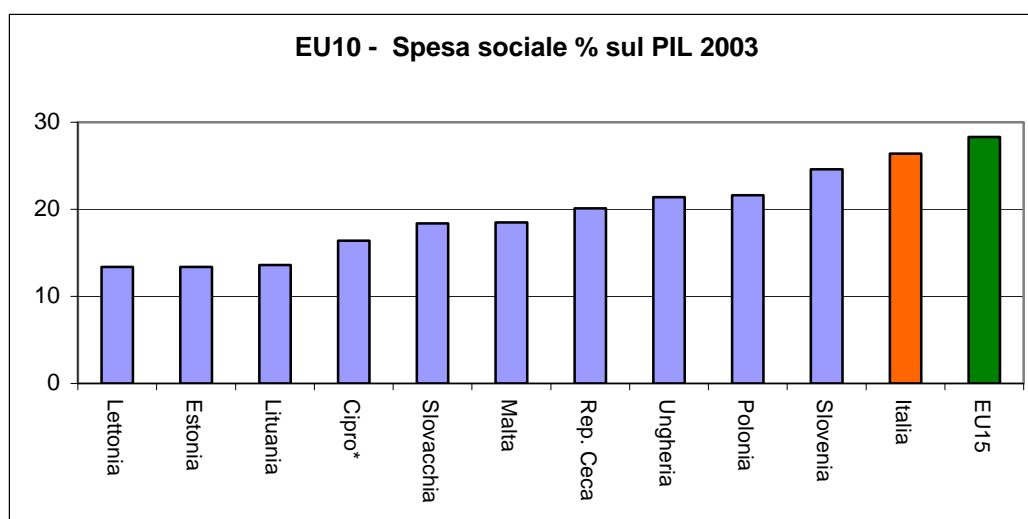
Fonte: Mitchell A. Orenstein and Erika Wilkens, *Central and East European Labor Market Institutions in Comparative Perspective*, Maxwell School of Syracuse University, 2001; Eurostat 2006

Le riforme hanno un comune denominatore: il risanamento del bilancio pubblico e la riduzione della spesa sociale. In Polonia la spesa sociale è passata dal 29.5 per cento del PIL dei primi difficili anni della transizione (1991-1994) al 21.6 per cento del PIL nel 2003; in Ungheria nel 1995 viene approvato dal governo di coalizione socialista-liberale un pacchetto di riforme neoliberali con l'obiettivo di ridurre il ruolo dello stato, abolire assegni, sussidi, indennità di carattere universale e ridurre i servizi sociali e anche i comitati tripartiti di gestione della previdenza e della sanità; nella Repubblica Ceca nel 1992 il governo decide la liberalizzazione dei prezzi, politiche

fiscali e monetarie restrittive, il blocco dei salari senza dimenticare una drastica riduzione della spesa sociale che passa dal 1989 al 1994 dal 42 al 33 per cento del PIL.

Si possono individuare due tendenze fondamentali. La prima mirata alla riduzione progressiva dell'intervento pubblico, attraverso processi di privatizzazione più o meno ampi dei sistemi pensionistici e sanitari e una riduzione dei benefici ai disoccupati. In linea di principio, si tratta di muovere verso uno "Stato minimo" che consente una significativa riduzione del prelievo fiscale, oltre che dei contributi (e del costo del lavoro) versati al sistema pubblico.

Una seconda tendenza mira a fronteggiare problemi analoghi, ma piuttosto con aggiustamenti interni agli istituti tradizionali della protezione sociale: sistemi pensionistici integrativi a capitalizzazione, ma che mantengono la centralità del pilastro pubblico, bilanciamento fra politiche attive e passive di assistenza alla disoccupazione e ai bisogni di formazione dei giovani, sostegno condizionato ma possibilmente esteso in relazione ai bisogni della famiglia e alla condizione della donna.



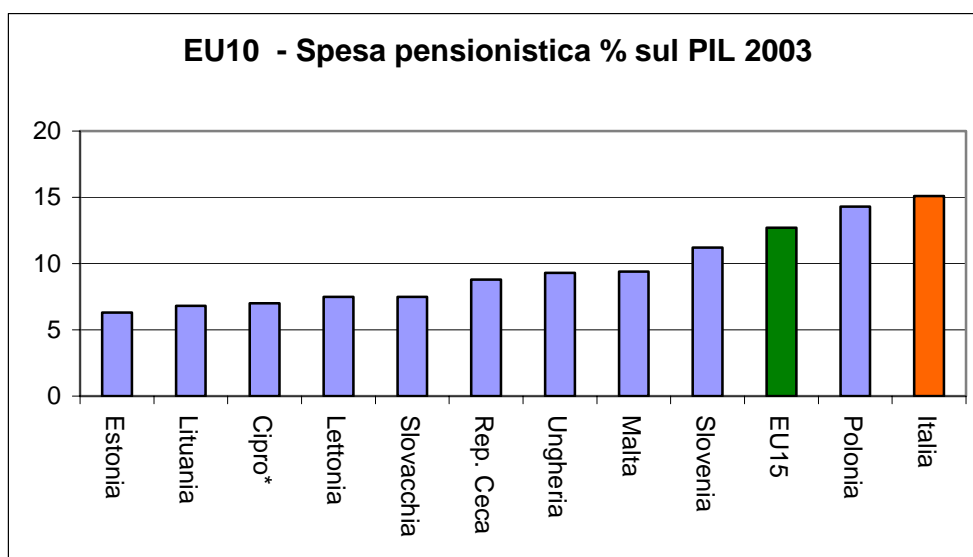
Fonte: Eurostat 2006 *Cipro 2002

Le politiche restrittive dei governi devono misurarsi anche negli anni della transizione con la crisi economica, il conseguente drammatico aumento della disoccupazione specialmente in Slovacchia, Polonia e Lituania e il crollo del potere di acquisto di salari e pensioni. Alcuni dati significativi: nel 1998 in Ungheria le indennità sociali avevano perduto in termini reali dal 30 al 40 per cento del loro valore; in Polonia le pensioni sono passate dal 1992 al 1999 dal 63 al 47 per cento del salario medio, sempre in termini reali; in Bulgaria (il cui ingresso nell'Unione è previsto per il prossimo anno) nel 2000 i salari minimi erano il 30 per cento di quelli del 1990 mentre pensioni minime, pensioni medie e assegno sociale avevano perso rispetto al 1990 il 40 per cento del loro valore.

Il quadro generale che si presenta nel 2003, un anno prima dell'ingresso nell'Unione, è che la spesa sociale in rapporto al PIL dei paesi candidati è significativamente al di sotto della media della spesa sociale dei Quindici.

Le pensioni

Per quanto riguarda le pensioni, in tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale sono stati introdotti elementi di riforma tendenti a ridurre nel lungo periodo la spesa pubblica. Per alcuni aspetti, i meccanismi adottati sono analoghi a quelli presenti nella maggior parte dei paesi della vecchia Unione. Si allontana l'età del pensionamento, tendendo a uniformare donne e uomini verso la soglia di 62-65 anni. Si prolunga il periodo di contribuzione per il calcolo della pensione. E in Polonia e Lettonia si è adottato il sistema italiano e svedese del calcolo sulla base dell'intera carriera lavorativa.



Fonte: Eurostat 2006 *Cipro 2002

Nel caso della Polonia la riforma (1998) contiene anche altri elementi di innovazione: cambia la struttura della contribuzione e ciascuna parte della contribuzione viene collocata in un fondo separato all'interno del sistema di previdenziale. E' interessante osservare inoltre che su una contribuzione complessiva al sistema previdenziale di circa il 32 per cento del salario, la quota destinata alle pensioni di vecchiaia (19.52 per cento) viene suddivisa in due parti: il 12.22 per cento a ripartizione (primo pilastro) e il 7.3 per cento per il fondo a capitalizzazione obbligatoria (secondo pilastro).

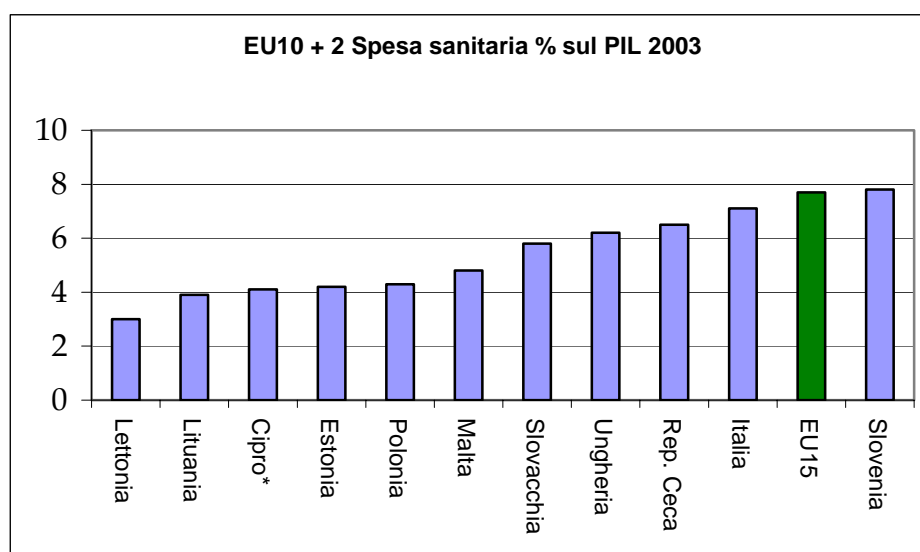
Ma la differenza qualitativa, in prospettiva più importante, riguarda il rapporto fra primo e secondo pilastro. I fondi privati a capitalizzazione sono obbligatori nella maggior parte dei paesi: oltre che in Polonia e Lettonia, in Ungheria, Estonia e Slovenia, sono volontari nella Repubblica Ceca, mentre in Slovacchia la riforma tende a spostare una parte rilevante della contribuzione pubblica verso i fondi privati.

Bisogna notare che le riforme, che rendono per un verso sempre più stringente il rapporto fra pensione e contributi e per l'altro determinante la funzione del secondo "pilastro", accentuano i problemi creati da un mercato del lavoro caratterizzato da una forte discontinuità del lavoro a causa della precarietà e della informalità di una parte rilevante dell'occupazione. Queste difficoltà sono particolarmente rilevanti per

le donne, sia perché più ampiamente presenti nel settore dei servizi con una più elevata precarietà degli impieghi, sia per i problemi di cura legati alla condizione familiare, che rendono intermittente la carriera lavorativa.

La sanità

La spesa media per la sanità è nella vecchia Unione fra il 7 e l'8 per cento del PIL. Nei paesi dell'Europa centrale e orientale la spesa pubblica sanitaria è bassa in Polonia (4,3 per cento del PIL), ma coerente con la media europea in Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria.



Fonte: Eurostat 2005

Nella prospettiva del contenimento e della riduzione della spesa sociale, neanche la sanità sfugge alla tendenza alla privatizzazione dei sistemi di welfare e le maggiori novità si riscontrano nei paesi centro-europei di nuova adesione.

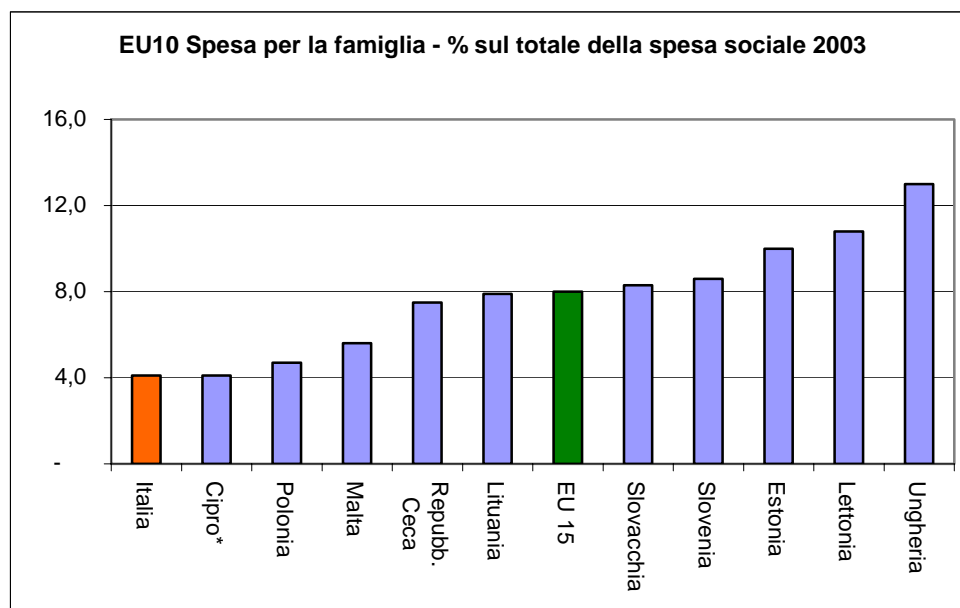
Il caso della Repubblica Ceca è indicativo. La contribuzione è obbligatoria da parte delle imprese e dei lavoratori. Ma le prestazioni sono affidate alle assicurazioni private, presso le quali ciascun contribuente ha diritto di assicurarsi.

La privatizzazione, teoricamente finalizzata a creare maggiore efficienza si risolve in effetti, oltre che in un aumento dei costi complessivi, in una minore o mancata copertura dei gruppi sociali più a rischio. Mentre la regionalizzazione sperimentata in alcuni paesi, come in Polonia, si è dimostrata inadeguata e fonte di maggiore disuguaglianza, soprattutto dove, pur in presenza delle strutture ospedaliere ereditate dai vecchi regimi, mancano i medici di famiglia e il personale infermieristico.

L'insufficienza delle risorse consente stipendi molto bassi per i medici, ed è diffusa la pratica del pagamento in nero delle prestazioni per le persone che dispongono delle risorse necessarie. Questa situazione si riflette negativamente in particolare sulle donne e i bambini degli strati sociali più deboli.

La spesa per la famiglia

Le politiche per la famiglia restano sostanzialmente politiche nazionali e, da questo punto di vista, conservano in molti paesi neocomunitari un livello relativamente più elevato della media europea. Gli stati membri hanno difeso e mantenuto le loro prerogative in questo campo anche se a partire dai primi anni 90, si è andata affermando una dimensione europea soprattutto attraverso le direttive e gli orientamenti legislativi.



Fonte: Eurostat 2006 *Cipro dati 2002

Le leggi nazionali prevedono tre categorie di congedi per motivi familiari: la tradizionale astensione dal lavoro per maternità (Direttiva 85 del 1992); un breve congedo dal lavoro concesso ai neo padri al momento della nascita del figlio; e infine il congedo parentale vero e proprio (Direttiva 34 del 1996) per la cura del bambino, che può essere richiesto sia dal padre che dalla madre.

L'osservazione della distribuzione funzionale della spesa sociale ci mostra situazioni molto diverse fra un paese e l'altro, che dipendono dal ruolo attribuito a ciascuna spesa e dall'intensità del processo di riforma. Per esempio, l'elevata spesa pensionistica (53.6 per cento del totale della spesa sociale) della Polonia ha a che fare con il ruolo assunto dalle pensioni di invalidità nel contrasto agli elevati livelli di disoccupazione. La quota di spesa pubblica per la sanità è in sei paesi dell'Europa centro-orientale più elevata della media EU15, ma bisogna ricordare che si tratta della quota di una spesa sociale che, in relazione al PIL è, come abbiamo visto, più bassa della media europea.

EU10 - Spesa per funzioni in % sul totale della spesa sociale 2003					
	pensioni	sanità	famiglia	disoccupazione	esclusione
EU 15	40.9	28.4	8.0	6.7	1.5
Repubb. Ceca	40.2	35.6	7.5	3.9	3.0
Estonia	44.0	31.8	10.0	1.8	1.6
Cipro*	47.2	25.2	8.0	5.7)	5.0
Lettonia	50.6	22.9	10.8	3.2	0.9
Lituania	45.4	29.8	7.9	1.8	3.3
Ungheria	35.9	29.7	13.0	2.8	0.6
Malta	50.4	26.0	5.6	6.7	1.3
Polonia	53.6	20.5	4.7	4.0	0.2
Slovenia	43.3	32.4	8.6	3.1	2.6
Slovacchia	38.3	32.8	8.3	5.8	4.5

Fonte: Eurostat 2006 *Cipro dati 2002

A parte gli aspetti quantitativi caratterizzati da una compressione della spesa, l'aspetto più rilevante del processo in corso è la tendenza a privatizzare una parte crescente dei sistemi pensionistici e sanitari.

In linea generale, è chiara la tendenza dei sistemi di welfare ad allontanarsi dagli schemi più tipici della vecchia EU15.

Le minoranze - in particolare i Rom

Il contesto generale

Nell'Europa centro-orientale, dopo la caduta dei regimi comunisti, si assiste per un verso ad un ritorno forte dei nazionalismi etnici, con conseguenze drammatiche per i gruppi che di volta in volta vengono individuati come minoranza¹ (Rom, russofoni, gruppi etnici da sempre insediati ai confini) e nello stesso tempo al risveglio di identità minoritarie storicamente emarginate.

Nel corso degli anni 90 sono numerosi gli esempi di questo processo: il governo ungherese rivendica una sorta di "diritto di protezione" sulle minoranze magiare di Romania e Slovacchia che vivono in condizioni difficili; in Polonia le minoranze tedesche di Slesia e Pomerania orientale, silenziose dalla fine della guerra, tornano a rivendicare i loro diritti mentre le comunità di Lituani, Bielorussi e Ucraini che vivono al confine orientale polacco si riorganizzano ed escono allo scoperto con le loro rivendicazioni. Tra Praga e Berlino si torna a parlare dei Sudeti e dei diritti dei circa 2,5 milioni di cittadini tedeschi espulsi ai tempi della Cecoslovacchia.

Le "minoranze disperse", i "popoli senza Stato", i gruppi minoritari e diasporici riappaiono e chiedono il rispetto del loro diritto all'esistenza, al riconoscimento e alla libertà culturale. A queste minoranze "storiche" si aggiungono nuove minoranze prodotte dalla dissoluzione dell'Unione sovietica: a parte le comunità russofone presenti nelle ex Repubbliche sovietiche (complessivamente circa 25 milioni di persone che diventano, improvvisamente nel 1991, "stranieri nella loro terra", in Azerbaïdjan, in Bielorussia, nel Kazakistan, in Ucraina) il problema assume particolare acutezza in Estonia e Lettonia paesi baltici neocomunitari.

Le minoranze geograficamente concentrate hanno, nel corso degli ultimi quindici anni, proposto la soluzione dell'autonomia territoriale: gli ungheresi di Slovacchia (circa 500.000) dislocati a nord del confine ungherese e quelli della Transilvania (tra 1.700.000 e i 2 milioni), i russi di Estonia nella regione di Narva (circa 200.000) o quelli di Daugavpils (Dvinsk) in Lettonia, senza però che sia stato possibile raggiungere alcun accordo.

La paura dello smembramento dello Stato, percepito dai governi del postcomunismo come Stato-nazione (lo Stato della nazione titolare) ed entità indivisibile ha prodotto un rifiuto totale e categorico ad ogni rivendicazione di autonomia. Guardando il quadro generale post-sovietico, è interessante l'eccezione della Crimea a cui nel 1993 il governo ucraino, per evitare la secessione, concede lo statuto di Repubblica autonoma e oggi si assiste in Crimea al ritorno dei Tatars, popolazione autoctona, espulsa in massa da Stalin alla fine della seconda guerra mondiale, che convive senza problemi con la maggioranza russa e la minoranza ucraina.

¹ Si intende per minoranze i gruppi culturali e linguistici differenziati dalla maggioranza che sono consapevoli di questa differenza e che rivendicano una quota più o meno importante di autogoverno.

I Russofoni di Lettonia

La comunità russa della Lettonia conta oggi circa 800.000 persone, più del 35 per cento della popolazione totale (2,4 milioni di abitanti) ed è la più numerosa dei Paesi Baltici (in Estonia sono il 32 per cento, il 7 per cento in Lituania). Per l'80 per cento questa comunità è costituita da persone di origine russa trasferitesi in Lituania a ondate successive, per il 20 per cento da russofoni originari delle vecchie repubbliche sovietiche. Si tratta di una comunità storicamente molto radicata nella società lettone: la prima migrazione risale infatti al 1650 quando un gruppo di dissidenti della chiesa ortodossa russa (i "Vecchi Credenti") trovò rifugio dalla persecuzione zarista in Lettonia governata allora dai Baroni Baltici e dalla borghesia mercantile tedesca².

L'annessione de facto dei Paesi Baltici operata da Stalin nel 1945 ha prodotto consistenti flussi migratori di Russi e di russofoni di Ucraina e Bielorussia spinti a trasferirsi in Lettonia dalla industrializzazione della regione. Tra il 1950 e il 1970 quote molto consistenti di manodopera russa, operai, ingegneri e contadini si trasferisce in Lettonia seguita da militari e funzionari del regime comunista, mentre tra il 1940 e il 1949 gli oppositori politici e le élites economiche e culturali lettoni erano stati deportati in Siberia.

Si compie un vero e proprio rivolgimento demografico: i russi passano dall'8,8 per cento della popolazione complessiva del 1935 al 41,8 per cento del 1989 e va segnalato che i russi sono oggi il 56 per cento della popolazione della capitale Riga e l'85 per cento di quella della seconda città del paese e cioè Daugavpils (Dvinsk) situata al confine con la Russia.

Nei primi anni 90 il governo lettone ha operato nei loro confronti una politica punitiva e restrittiva: in occasione delle prime elezioni libere dell'ottobre 1991, viene approvata una legge che concede il diritto di voto solo agli individui che erano cittadini lettoni nel 1940 e ai loro discendenti, con l'obiettivo dichiarato di ripristinare la sovranità dello Stato lettone.

Nel luglio 1994 viene quindi adottata una legge sulla cittadinanza molto criticata dalla comunità internazionale secondo la quale la naturalizzazione è subordinata a quote per tranches di età, che viene sostituita nel 1998 da una legge che abolisce le quote e semplifica le procedure per le persone più anziane. A partire dalla metà degli anni 90 il numero delle naturalizzazioni aumenta (oggi circa 20.000 ogni anno). Nel 2005 il 48,5 per cento dei russofoni di Lettonia erano diventati cittadini lettoni, circa 390.000 persone, il 3,5 per cento aveva la cittadinanza russa mentre il restante 48 per cento era ancora senza cittadinanza.

La situazione però è complicata da fattori sociali ed economici: permangono infatti nei confronti della minoranza russofona discriminazioni esplicite nel mercato del lavoro, soprattutto nella pubblica amministrazione, e i russofoni di Lettonia hanno maturato nel corso degli anni 90 un forte sentimento di umiliazione e di delusione e si mostrano poco disponibili ad imparare il lettone, problema questo assai importante visto che le autorità lettoni hanno, a partire dal 1988, usato lo strumento del monolinguisma di Stato per rilegittimare la lingua lettone e arginare la diffusione nel paese della lingua russa.

² Cfr. Emmanuel Droit, *I Russophones entre integration et repli identitaire*, in *Le Courrier des pays de l'Est*, La Documentation française, 2006

I Rom

La più importante delle minoranze presenti oggi nell'Europa allargata è quella dei Rom (anche detti con termine inglese "Gypsies" per l'erronea credenza che avessero avuto origine in Egitto), una comunità percepita quasi ovunque come "un problema", e il prossimo ingresso nell'Unione di Romania e Bulgaria (complessivamente circa 3 milioni di Rom) alimenta la "grande paura" dell'occidente nei loro confronti.

Ma quanti sono veramente? Il numero complessivo dei Rom in Europa oscilla nelle statistiche ufficiali tra i 5 e i 6 milioni, una forbice molto ampia che si spiega con due ragioni: la prima è che, come è noto, i Rom sono un "popolo in viaggio", la seconda che spesso, in occasione dei censimenti, i Rom non si dichiarano tali per paura di discriminazioni e persecuzioni.

La tabella con le due ipotesi di valutazione della consistenza numerica evidenzia anche la dislocazione territoriale delle comunità Rom soprattutto nell'Europa centro-orientale ma non solo trattandosi di una minoranza presente in modo consistente anche in molti paesi dell'Europa occidentale (in Spagna per esempio).

Le principali comunità Rom in Europa		
	Ipotesi bassa	Ipotesi alta
Romania	1.800.000	2.500.000
Bulgaria	700.000	800.000
Spagna	700.000	800.000
Ungheria	550.000	600.000
Slovacchia	480.000	520.000
Turchia	400.000	500.000
Serbia Montenegro	400.000	450.000
Repubblica Ceca	250.000	300.000
Polonia	40.000	50.000
Italia	90.000	110.000
Totale	5.410.000	6.630.000

Fonte: Jean-Pierre Liégeois, *Les roms au coeur de l'Europe*, in *Le Courrier des pays de l'Est*, La Documentation française, 2006

Questi i numeri. Ma prima di affrontare la questione dell'emergenza politica dei Rom conviene fare alcune considerazioni di contesto.

In primo luogo va ricordato che razzismo, intolleranza e xenofobia verso i Rom sono fenomeni storici, da sempre diffusi e presenti in tutta Europa, all'est come all'ovest dell'Unione, anche se evidentemente il problema si presenta in termini più drammatici là dove, come in Romania, più alta è la concentrazione di comunità Rom.

Inoltre, tra questi stereotipi più diffusi ad esempio c'è quello secondo cui i Rom sarebbero una entità unica, indifferenziata al proprio interno, composta

prevalentemente da soggetti asociali, devianti, in permanente opposizione alle norme del vivere civile.

Le cose stanno invece in modo diverso secondo le analisi più accreditate di alcuni specialisti. Come ogni altra comunità anche i Rom presentano al loro interno differenziazioni indotte dal livello culturale e dal reddito. Oltre alla grande maggioranza che vive nei campi nomadi nei pressi delle città europee le cui condizioni di vita sono caratterizzate da livelli molto alti di povertà, disoccupazione, analfabetismo, in particolare tra i bambini, c'è in Europa un'élite Rom³ di solito poco considerata nell'opinione pubblica e composta da intellettuali, scrittori, artisti, musicisti, dirigenti nella politica e negli affari, studiosi e accademici. Questa élite negli ultimi anni è cresciuta di peso e le organizzazioni politiche e culturali dei Rom sono sempre più protagoniste e giocano un ruolo di primo piano nel dibattito sulle politiche relative alle minoranze in corso da tempo nelle istituzioni dell'Unione.

C'è poi nei paesi dell'Europa centro-orientale anche una *middle class* composta dai lavoratori Rom che non vivono nei campi-nomadi ma in case e, se possono, mandano i loro figli a scuola e che, prima del 1989, nonostante il basso livello di qualificazione, erano occupati nell'industria e nell'agricoltura.

Nel periodo della transizione hanno subito le conseguenze della crisi economica, hanno perso il lavoro, sono tornati marginali e sono andati ad unirsi ai nuovi poveri delle società dei paesi dell'est Europa. E anche tra i Rom il prezzo pagato dalle donne è più alto. Solo un esempio: secondo una ricerca condotta dalla Roma Press Agency più della metà dei disoccupati Rom nella Slovacchia orientale sono donne e il 20 per cento delle donne Rom sono analfabete.

Nel fare queste considerazioni, bisogna tuttavia avere presente che se c'è una cosa che Est e Ovest dell'Unione condividono, in maggiore o minore misura, è la discriminazione nei confronti dei Rom. In ogni caso negli anni più recenti, si vanno affermando le politiche che puntano all'integrazione, un processo difficile e straordinariamente complesso anche perché spesso l'integrazione è vissuta dagli stati in modo unilaterale e secondo una visione etnocentrica, senza dimenticare che "la volontà di assimilare non ha mai ridotto il desiderio di escludere"⁴.

Ma al di là delle affermazioni, delle denunce e delle prese di posizione, dei documenti ufficiali, dei grandi progetti e propositi dell'Unione europea, dei privati (la Fondazione Soros) o delle istituzioni internazionali (Consiglio d'Europa, Alto Commissariato ONU alle minoranze nazionali) che hanno prodotto quasi una ipertrofia dell'attenzione sulla questione Rom, conviene guardare ad alcune importanti esperienze concrete e alle indicazioni che se ne possono trarre.

In primo luogo, l'esperienza ungherese: una legge del 1993 attribuisce ai Rom degli strumenti elettivi di autogoverno a livello nazionale e locale e a partire dal 1989 i Rom ungheresi hanno propri deputati nel Parlamento e nelle amministrazioni locali. In Romania i Rom hanno messo in campo una strategia di partenariato con i poteri pubblici delegando propri esperti per discutere le questioni più rilevanti che li

³ Cfr Rumyan Russinov, *Marginal benefits*, in "Sega", quotidiano bulgaro, maggio 2006

⁴ Jean-Pierre Liégeois, *Les roms au coeur de l'Europe* in *Le Courrier des pays de l'Est*, La Documentation française, 2006, pag. 22

riguardano. In Slovacchia le organizzazioni politiche e culturali dei Rom propongono di affrontare la questione a livello regionale e delle singole comunità, attraverso un meccanismo di costante consultazione dei leader delle comunità e delle organizzazioni rappresentative delle minoranze. Esse sono convinte che, senza un approccio decentralizzato allo sviluppo regionale, anche i governi meglio intenzionati non sarebbero in grado di affrontare seriamente il problema.

Il riconoscimento dei Rom come minoranza nazionale in un numero significativo di stati ha infine prodotto effetti positivi in materia di rappresentanza elettorale, di formazione di gruppi di pressione e di coinvolgimento delle ONG dei Rom.

Focus

Polonia: gli scenari politici e i rapporti con l'Unione europea

Nel corso dell'ultimo anno la Polonia si è posta per molte ragioni al centro dell'attenzione del processo di allargamento. I mutamenti di governo e delle tendenze politiche non sono eventi straordinari nei paesi neocomunitari dell'est europeo.

Se consideriamo i quattro paesi dell'Europa centrale più importanti, constatiamo che in due di essi (Slovacchia e Repubblica ceca) le elezioni politiche hanno segnato la sconfitta delle forze politiche al governo e in un terzo, l'Ungheria, hanno confermato la vecchia coalizione al potere, ma con un seguito di agitazioni popolari che ne hanno minato l'autorevolezza e probabilmente la capacità di durare. In sostanza, il quadro politico all'est, a due anni dall'allargamento, difficilmente si potrebbe definire incline alla stabilità.

Ma in nessun paese il cambiamento si è presentato così profondo e radicale come in Polonia, dove la nuova coalizione di governo ha rotto con tutta l'esperienza politica, di centrodestra e di centrosinistra, che aveva caratterizzato il lungo processo di transizione dal regime comunista alle attuali istituzioni democratiche. Sotto un diverso profilo, è interessante notare che il radicale cambiamento politico si colloca in una fase di forte crescita economica che fa della Polonia l'economia di gran lunga a più alta crescita fra i grandi paesi dell'Unione europea.

Al tempo stesso, e contraddittoriamente, la Polonia rimane il paese dove si manifestano con maggiore acutezza i problemi sociali, legati a una forte disoccupazione e a un grande divario regionale, che motivano un diffuso malessere sociale. Infine, i rapporti con l'Unione europea si presentano per molti aspetti complicati non solo per la presenza nella coalizione di governo di partiti quanto meno euroscettici, quando non apertamente ostili all'Unione, ma anche per una serie di contenziosi che attengono alla gestione economica. Vedremo di seguito di riassumere il senso dei cambiamenti e dei problemi vecchi e nuovi che oggi fanno della Polonia un momento centrale del processo d'integrazione e delle sue prospettive.

La svolta politica

La svolta politica clamorosamente iniziata nell'autunno del 2005 ha avuto diversi passaggi. Il primo atto si è verificato a settembre 2005 con la vittoria di PiS - "Legge e Giustizia" - partito di centro-destra guidato da Jaroslav Kaczynski, dopo una dura campagna elettorale basata su "law and order" e "lotta alla corruzione". La vittoria dello schieramento di centro-destra era nei pronostici. Ma la vittoria di "Legge e Giustizia" risultò particolarmente rilevante per due ragioni. Da un lato, prevaleva nettamente sull'altro partito concorrente di centro-destra, "Piattaforma Civica" (PO),

d'ispirazione neo-liberale. Dall'altro, si accompagnava a una sconfitta netta di "Alleanza della sinistra democratica" (SLD), il partito d'ispirazione socialdemocratica che aveva guidato una coalizione di centro-sinistra negli ultimi quattro anni.

Il quadro macroeconomico

L'economia è in crescita negli ultimi tre anni, nel 2004 la crescita del PIL ha superato il 5 per cento. Nel corso del 2005 si è assistito a un rallentamento, ma la tendenza rimane positiva, l'anno si conclude con una crescita del 3,4 per cento, mentre per il 2006 si annuncia una forte ripresa con una crescita che sfiorerà il 5 per cento. Una performance superiore a tutte le previsioni, favorita dalla ripresa della Germania con la quale la Polonia ha di gran lunga il maggiore livello di interscambio e verso la quale indirizza una grande parte delle esportazioni.

POLONIA				
	2004	2005	2006*	2007*
Popolazione (000)	38.190	38.173		
Crescita PIL	5.3	3.4	4.8	4.6
Crescita produzione industr.	12.6	3.7	7.8	7.4
Crescita investimenti	6.4	6.5	8.0	8.0
Inflazione	3.6	2.2	1.2	1.8
Tassi a breve	7.6	6.8	6.1	6.9
Bilancio pubblico % del PIL	-3.9	-2.5	-2.4	-2.2
Esportazioni (US\$ bn)	81.9	95.8	113.1	132.3
Importazioni (US\$ bn)	87.5	98.5	116.2	137.0
Partite correnti (% del PIL)	-4.2	-1.4	-1.5	-1.7
Tasso di cambio zł/€	4.55	4.03	4.02	3.99

Fonte: Economist Intelligence Unit e Eurostat 2006 *previsioni

La crescita è particolarmente sostenuta dal buon andamento industriale e, al suo interno, dei settori metalmeccanici e di elettronica di consumo che costituiscono una parte rilevante delle esportazioni. Queste sono in crescita, anche se in misura minore delle importazioni che risentono dell'accelerazione della crescita interna. La bilancia delle partite correnti fa segnare un disavanzo contenuto nell'ordine dell'1,5 per cento del PIL. Nonostante la crescita sostenuta, il tasso d'inflazione conferma la sua progressiva discesa, passando dal 3,6 nel 2004 all'1,2 nella previsione del 2006. La crescita consente anche una riduzione del disavanzo pubblico al di sotto del 3 per cento.

Ma la svolta non si arresta qui. Nel mese di ottobre, alle elezioni per la presidenza della Repubblica, Lech Kaczynski, già sindaco di Varsavia, e fratello gemello del leader di Legge e Giustizia, Jaroslav Kaczynski, sconfigge al secondo turno l'altro candidato del centrodestra, Donald Tusk, esponente di Piattaforma civica. Il nuovo presidente succede a Aleksander Kwaniewski dell'Alleanza della sinistra democratica, che aveva tenuto la presidenza per dieci anni, essendo a sua volta succeduto a Lech Walesa nel 1995.

A parte questa curiosa circostanza di due gemelli al vertice della vita politica, era previsione corrente che la coalizione di governo sarebbe stata formata dai due maggiori partiti dello schieramento di centro-destra, vale a dire dal PiS insieme con Piattaforma civica che era risultato secondo nelle elezioni per il parlamento. Ma le trattative fallirono, in parte per il mancato accordo sull'attribuzione degli incarichi ministeriali, ma soprattutto per le serie differenze programmatiche dei due partiti di centro-destra: l'uno caratterizzato da una vocazione conservatrice-populista; l'altro legato alla tradizione neo-liberale che aveva contrassegnato la transizione negli anni '90.

La svolta più significativa avviene a questo punto. Fallita la grande coalizione di centro-destra, il PiS forma un governo minoritario con l'appoggio esterno di due partiti minori che non avevano mai rivestito responsabilità di governo: Samoobrona ("Autodifesa"), un partito a vocazione populista che si colloca a sinistra con un forte seguito nelle campagne, e la "Lega delle famiglie polacche" di tendenza cattolico-integralista, sostenuta dalla potente rete radiofonica "Radio Marjya".

Si tratta a questo punto di un rovesciamento molto più radicale di una semplice alternanza al governo di due schieramenti rispettivamente di centro-sinistra e centro-destra, come usualmente si è visto durante la transizione dei paesi dell'est. Lo schieramento che va al governo segna, da punto di vista politico e programmatico, una radicale frattura con le leadership che avevano guidato la transizione, sulla base di quello che era stato definito il "compromesso storico" fra post-comunisti e eredi di Solidarnosh. La svolta crea preoccupazione anche nei vertici dell'Unione europea, in considerazione delle forti tendenze euroscettiche, se non apertamente ostili all'Unione, presenti nello schieramento di maggioranza che sostiene il nuovo governo polacco.

Inizialmente, il partito di Legge e Giustizia, consapevole della svolta impressa alla politica polacca, si preoccupa di non radicalizzare gli elementi di discontinuità sia all'interno che all'esterno del paese. Jaroslav Kaczynski, leader del partito che ha vinto le elezioni e fratello del neoletto presidente della Repubblica, rinuncia alla direzione del governo che viene affidata a un esponente dell'ala moderata del partito, Kazimierz Marcinkiewicz, al quale è affiancato, come ministro degli Affari esteri, Ludwik Dom, un diplomatico di professione, già ambasciatore a Parigi e ben conosciuto a Bruxelles come negoziatore per l'assegnazione dei fondi strutturali.

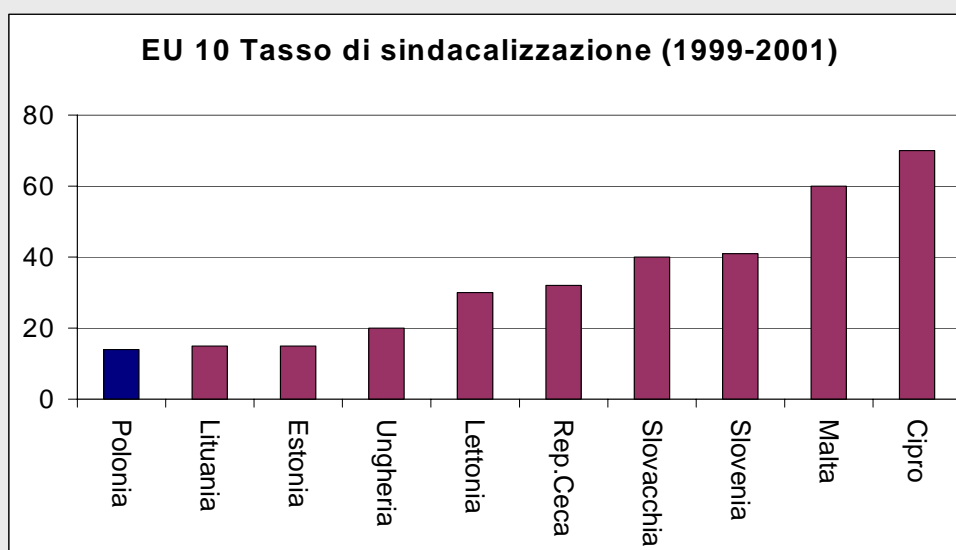
Nel quadro di questa linea di moderazione, a gennaio 2006 il ministero delle finanze è assegnato a Zita Gilowska: una nomina particolarmente importante, in quanto il nuovo ministro proviene da Piattaforma Civica, e si presenta con un curriculum politico di chiaro orientamento neoliberalista, e un programma che prevede, fra l'altro, una riforma fiscale basata sulla flat tax, l'imposta ad aliquota unica, che si sarebbe dovuta fissare al 16 per cento.

Salari e povertà

La Polonia soffre, come in misura più o meno rilevante tutti i paesi provenienti dalla transizione dalla vecchia economia centralizzata all'economia di mercato, di un forte divario dei redditi. Secondo i dati ufficiali, nel 2005 circa il 30 per cento della popolazione viveva in una condizione di povertà con un reddito inferiore a 100 euro mensili.

I salari medi sono in linea con gli altri paesi neo-comunitari dell'Europa centrale, nell'ordine di circa 500 euro mensili. Ma le medie nascondono divari molto profondi. Il lavoro in alcuni settori dei servizi avanzati, come quelli finanziari o inseriti nel contesto più dinamico degli investimenti multinazionali, ricevono compensi molto più alti della media, mentre nei servizi tradizionali, nelle costruzioni, nel commercio al dettaglio, i salari possono ridursi a 200 euro mensili.

Si deve considerare che la soglia di povertà è fissata per una famiglia di quattro unità a 295 euro. Il lavoro delle donne è pagato meno di quello degli uomini. L'elevato livello di disoccupazione si accompagna a un basso livello di occupazione, per cui è ampia la fascia del lavoro irregolare sottopagato e privo di tutele. Il tasso di sindacalizzazione è il più basso rispetto ai paesi dell'Europa centro-orientale.



Fonte: D.Vaughan-Withehead, *Un modèle social menacé* in Notabene 132, 2003

Nell'insieme, il processo di transizione ha comportato forti arricchimenti per alcune fasce sociali e condizioni sociali difficili per altre, come è il caso dei lavoratori più anziani e i pensionati, mentre per le donne agisce in senso negativo la riduzione dei servizi sociali, connessa ai problemi del bilancio pubblico e della spesa sociale. I divari sociali si manifestano nelle grandi aree urbane, ma toccano in particolare le campagne dove lavora una quota estremamente alta della popolazione - circa il 20 per cento contro una media del 4 per cento nella vecchia Unione europea -, e si aggravano a livello regionale, con le maggiori difficoltà nelle regioni orientali confinanti con i paesi più poveri, come Bielorussia e Ucraina. Non a caso, sei regioni polacche sono fra le dieci più povere dell'Unione a 25.

Ma le difficoltà di governo senza una maggioranza parlamentare predefinita impongono nella primavera una nuova svolta. Eliminata definitivamente l'eventualità di una "grande coalizione" con Piattaforma civica, l'asse del governo si sposta su posizioni più marcatamente conservatrici, imbarcando nel governo, da un lato Samoobrona (Autodifesa), guidato Andrzej Lepper, personaggio politico fortemente discusso e incriminato per comportamenti anti-istituzionali; dall'altro, la "Lega delle famiglie polacche". Una volta costituita una maggioranza parlamentare spostata su posizioni più radicali, il "moderato" Marcinkiewicz è sostituito alla testa del governo dal leader di "Legge e giustizia" Jaroslav Kaczynski. La svolta è a questo punto completata. I due gemelli sono al vertice delle istituzioni polacche.

Ma si tratta di una stabilità che rapidamente si rivela effimera. A settembre scoppia la crisi fra "Legge e Giustizia" e Samoobrona che si oppone alla decisione di inviare 1.000 soldati in Afghanistan e contesta la legge di bilancio. In realtà l'alleanza di Lepper, divenuto vice-premier e ministro dell'agricoltura, era apparso dall'inizio piuttosto innaturale. Come risultato della rottura, il governo Kaczynski si ritrova senza una maggioranza parlamentare.

L'alternativa è a questo punto tra una nuova maggioranza alimentata da un certo numero di "transfughi" da Piattaforma Civica e dalla stessa Samoobrona, o le elezioni politiche a novembre. Secondo alcuni commentatori "Legge e Giustizia" potrebbe scegliere quest'ultima soluzione. Il partito dei Kaczynski è infatti convinto di rafforzare

la propria posizione, mantenendo e accrescendo il consenso popolare proprio in virtù del suo programma di radicale rottura con il passato.

La lotta alla corruzione

Il cambiamento radicale e repentino dello scenario politico dell'autunno 2005 si configura, in definitiva come un ripudio dell'intero sistema di alleanze che ha governato la Polonia sin dal 1990, ed è espressione di una crisi di sfiducia che coinvolge una parte della società polacca. La bassa partecipazione elettorale è sintomatica di un forte disincanto politico. Nelle elezioni dello scorso autunno le astensioni si sono avvicinate al 60 per cento, mentre per le elezioni del Parlamento europeo del 2004, aveva votato solo il 20 per cento degli elettori.

Nonostante il ruolo giocato da Solidarnosh nel collasso del regime comunista, il sindacato è complessivamente molto debole, sia dal punto di vista della rappresentanza, che è la più bassa fra tutti i paesi neocomunitari, sia sotto il profilo delle tutele contrattuali.

La svolta politica riflette anche un sentimento di forte sfiducia nei confronti dell'élite politica complessivamente intesa. E lo schieramento uscito vittorioso nell'autunno del 2005 apre, all'insegna della lotta alla corruzione, uno scontro frontale con quello che definisce l'*uklad* il "sistema" o il "meccanismo".

La lotta alla corruzione diventa il filtro per una critica generale all'élite politica che ha governato la transizione, inclusa la fase che vide Walesa alla presidenza della Repubblica tra il 1991 e 1995. I fratelli Kaczynski avevano partecipato negli anni 80 al

movimento politico di Solidarnosh, ma avevano rapidamente assunto una posizione di rottura sin dai primi governi post-comunisti. La loro tesi, alla quale hanno prima ispirato la campagna elettorale e ora l'asse ideologico-politico del governo, è che una larga parte della classe dirigente che ha guidato il paese nella transizione era espressione del vecchio regime, col quale non sarebbe stata mai operata una radicale rottura.

Il mercato del lavoro

Il positivo quadro economico si accompagna a una complessa situazione sociale segnata da molti chiaroscuri ed elementi di malessere. La disoccupazione rimane, nonostante il buon andamento della crescita, il problema più rilevante, oscillando nel corso degli ultimi anni fra il 17 e il 20 per cento della popolazione attiva, il più alto livello registrato nei paesi dell'est, e più che doppio rispetto alla media dell'Unione europea. Il malessere è particolarmente diffuso nelle regioni orientali e riguarda in particolare i giovani.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Occupazione T	58.9	59.0	57.6	55.0	53.4	51.5	51.2	51.7	52.8
M	66.8	66.5	64.2	61.2	59.2	56.9	56.5	57.2	58.9
F	51.3	51.7	51.2	48.9	47.7	46.2	46.0	46.2	46.8
Part time T	10.7	10.4	:	10.6	10.2	10.7	10.3	10.5	10.6
M	8.5	8.3	:	8.4	8.2	8.3	7.9	8.1	7.7
F	13.5	13.0	:	13.2	12.6	13.4	13.1	13.4	14.2
Tempo det. T	4.8	4.7	4.6	5.8	11.7	15.4	19.4	22.7	
M	5.6	5.3	5.2	6.5	12.4	16.4	20.8	23.7	
F	4.0	4.0	3.9	4.9	10.9	14.4	17.8	21.5	
Autonomi T	36.8	37.6	37.3	37.7	36.6	37.0	29.0	29.0	
M		40.1	40.1	40.6	39.1	39.9	31.6	31.4	
F		34.4	33.9	34.1	33.6	33.4	25.8	26.1	
Occupaz. settori									
<i>Servizi Totale</i>	44.0	45.3	46.0	46.5	46.7	47.0	53.8		
M			37.3	37.8	37.9	38.3	44.2		
F			56.9	57.2	57.0	57.4	65.2		
<i>Industria Totale</i>	30.1	29.5	28.3	27.2	25.1	24.3	27.0		
M			36.6	35.5	33.4	32.2	35.7		
F			17.9	17.1	15.2	14.8	16.5		
<i>Agricolt. Totale</i>	25.9	25.2	25.7	26.3	28.3	28.7	19.3		
M			26.1	26.7	28.7	29.5	20.1		
F			25.2	25.7	27.7	27.8	18.3		
Disoccupazione									
Totale	10.9	10.2	13.4	16.1	18.2	19.9	19.6	19.0	17.7
M	9.1	8.5	11.8	14.4	16.9	19.1	19.0	18.2	16.5
F	13.0	12.2	15.3	18.1	19.8	20.9	20.4	19.9	19.2

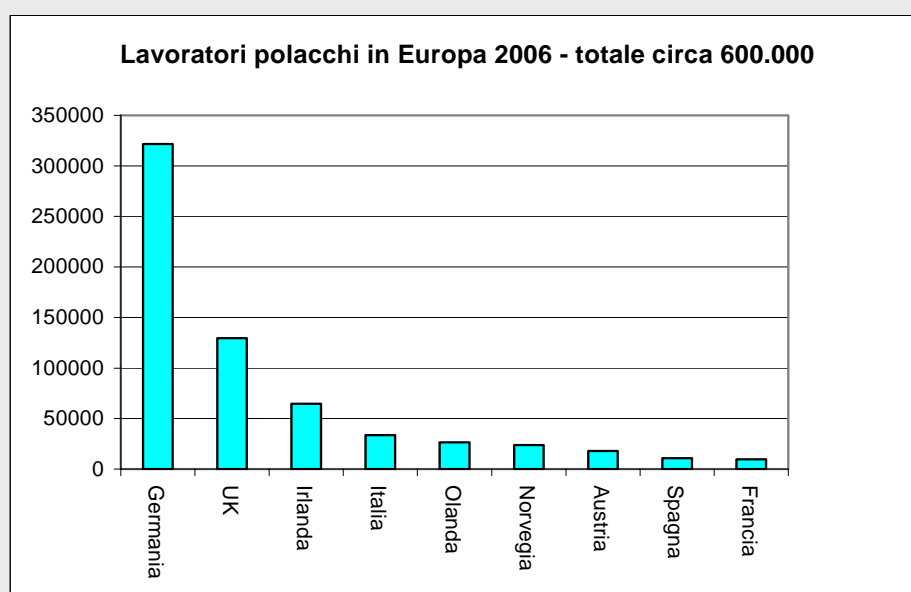
Fonte: Eurostat Labour Force Survey and National Accounts, *Key employment Indicators 2006*

La corruzione è un fenomeno che non tocca solo la Polonia, ma in misura diversa tutti i paesi che hanno affrontato, in termini accelerati e senza un'adeguata preparazione istituzionale, il processo di transizione dalla vecchia economia centralizzata all'economia di mercato. La lotta alla corruzione investe, pertanto, un

problema effettivo e fortemente sentito dall'opinione pubblica polacca, dall'altro, rischia di assumere caratteristiche discriminatorie e persecutorie nei confronti di una parte degli apparati statali e dell'opposizione politica.

L'emigrazione

La Polonia è un paese d'emigrazione (specialmente verso la Germania e la Gran Bretagna), ma al tempo stesso d'immigrazione in particolare dalla confinante Ucraina con riferimento all'occupazione meno qualificata e con più bassi salari.



Fonte : Financial Times 29 agosto 2006

Il governo istituisce una Commissione d'indagine con il compito di indagare su tre lustri di storia della Polonia post-comunista. E' una sorta di "mani pulite" che presenta, secondo molti commentatori, rischi di violazione delle garanzie democratiche. L'accusa di carattere generale alla vecchia classe dirigente è di aver guidato il processo di transizione economica sacrificando gli interessi del paese e mettendo nelle mani delle multinazionali straniere settori importanti della vita nazionale.

La prima vittima illustre della Commissione d'indagine è Zita Gilowska che, accusata di aver collaborato con i servizi segreti del regime comunista, è costretta ad abbandonare la responsabilità del ministero delle Finanze. Ma, dal punto di vista politico, lo scontro più aspro riguarda il governatore della Banca centrale, Leszek Balcerovitz, che in qualità di ministro economico fu il principale promotore della "terapia shock", e che all'inizio degli anni 90 avviò la transizione verso l'economia di mercato, promuovendo un accelerato processo di privatizzazione, liberalizzazione dei prezzi, ridimensionamento del ruolo pubblico.

La riforma del sistema previdenziale

La Polonia ha riformato il sistema previdenziale, adottando il modello italiano e svedese, basato su un regime contributivo, che tiene conto della contribuzione versata durante tutto l'arco della vita lavorativa. A differenza di quello italiano tuttavia il secondo pilastro, basato sul sistema a capitalizzazione, è obbligatorio.

Settore sociale	Risorse	Meccanismo
Pensioni lavoratori dipendenti	contributi: 19.52% della base contributiva (50% imprese e 50% lavoratori) + eventuali sussidi statali	A ripartizione (11,22%) e a capitalizzazione (7.3%)
Pensione Invalidità	Contributi: 13% (50 e 50 imprese e lavoratori)	A ripartizione
Malattia	Contributi: 2.45% (lavoratori) e retribuzione all'80% del salario nei primi 35 giorni	A ripartizione
Infortunio	Contributi: 1.62% (impresa)	A ripartizione
Sostegno alla famiglia	Fiscalità	
Disoccupazione	Contributi: 2.45% (impresa) + sussidi statali	
Sanità	Contributi: 7.5% (lavoratore) e fiscalità	

Fonte: GVG, *Study on the Social Protection System in Poland*, 2003 in Eurostat

Il caso Unicredit e i controversi rapporti con l'Unione europea

Più in generale, il programma e l'azione del nuovo governo, nella lotta al "sistema" segnano un momento di forte discontinuità che modifica i paradigmi della precedente politica economica. L'obiettivo diventa quello di frenare l'acquisizione di imprese nazionali da parte degli investitori esteri. Un caso clamoroso in questo senso è stato quello che ha riguardato Unicredit - il gruppo bancario italiano che ha esteso la sua presenza in tutto l'est europeo fino alla Russia. Il caso nasce quando Unicredit che ha già il controllo della Banca polacca Pekao si propone di fonderla con la filiale polacca della HVB, la banca tedesca acquistata dal gruppo italiano.

Il governo polacco si oppone, sostenendo che la fusione porta a una posizione di dominio estero sul sistema bancario nazionale. La Commissione europea si schiera a favore di Unicredit in nome della piena libertà delle operazioni di mercato, negando l'assunto di una posizione dominante. Com'è noto, la diatriba si trascina per molti mesi e si risolve alla fine con un compromesso col governo polacco, che consente la fusione, ma con la rinuncia di Unicredit a un certo numero di sportelli che rimarranno inseriti nel sistema bancario nazionale. La Commissione europea

mantiene in vita, tuttavia, la procedura contro il governo polacco per violazione delle regole sulla libera circolazione dei capitali.

Distribuzione della spesa sociale 2004 (milioni di euro)

La Polonia, al pari degli altri paesi dell'Europa centro-orientale ha mostrato una progressiva discesa della spesa sociale nel corso degli anni 90, durante il periodo della transizione da una media iniziale intorno al 30 per cento a circa il 21 per cento de PIL (2003). Oltre il 50 per cento della spesa è concentrata sulle pensioni di vecchiaia e invalidità, mentre il 20 per cento circa riguarda la sanità.

	Spesa (in euro)	Numero prestazioni (000)
Disoccupazione		
- Indennità di disoccupazione	657.848.413	426
- Indennità prepensionamento ⁵	954.835.789	584
Sanità*		
- Assistenza sanitaria ⁶	8.598.551.526	251683
- Indennità di malattia	871.850.324	8058
- Assistenza domiciliare	41.241.261	393
Invalidità		
- Lavoratori dipendenti e autonomi	7.950.510.486	2119
- Lavoratori agricoli*	1.603.882.714	776
- Militari*	2.162.651.511	36
Pensioni di vecchiaia		
- Lavoratori dipendenti e autonomi	14.585.827.088	3792
- Lavoratori agricoli*	2.162.148.569	936
- Militari*	1.360.961.626	219
Famiglia⁷		
- Indennità di maternità	230.096.062	1855
- Indennità nuova legge (dal 1.5. 2004) ⁸	62.364.834	Circa 2700
Sostegno al minimo		
- Assistenza sociale*	861.288.538	3350
- Indennità permanenti*	73.178.092	70
TOTALE	42.177.236.833	

Fonte ZUS- Istituto nazionale polacco di previdenza sociale

* dati 2003

Ulteriore motivo di scontro con le istituzioni europee diventa l'istituzione di un'Agenzia nazionale alla quale il governo assegna il compito della vigilanza sulle istituzioni finanziarie (banche, borsa, fondi pensione). Agenzie di questo tipo esistono in altri paesi dell'Unione. Ma la Commissione europea vi intravede l'obiettivo di limitare le funzioni della Banca centrale e in pratica, la liquidazione del potere del suo governatore, Balcerowitz, personaggio centrale, come abbiamo visto, nella storia economica della transizione polacca.

⁵ Solo in ambulatorio nel 2003

⁶ Media mensile del numero di giorni di malattia/indennità (in migliaia)

⁷ Media mensile del numero di indennità pagate (in migliaia)

⁸ Pagati a partire dal 1 maggio 2004 (cambio della legge)

Un ulteriore terreno di conflitto con la Commissione europea è quello degli aiuti di stato al settore navalmeccanico, che è più importante in Europa dopo quello tedesco. La Commissione europea chiede un piano di ristrutturazione con l'eliminazione degli aiuti statali che avrebbe conseguenze pesanti sia sull'occupazione diretta e sull'indotto dell'intero settore cantieristico polacco. Ma la questione diventa ancora più sensibile, essendovi tra i cantieri in difficoltà quello di Danzica che è entrato nella storia politica e simbolica del paese essendo stato la culla di Solidarnosh. All'ombra del conflitto sugli aiuti di stato e la difesa degli asset nazionali, il contrasto con le istituzioni europee riguarda quella che viene definita dai mercati finanziari e nelle istituzioni comunitarie una svolta di carattere dirigista e protezionista.

Mentre dal punto di vista della politica europea, è indubbio che l'ingresso nel governo dei due partiti minori dello schieramento di centro-destra, caratterizzati da una forte impronta nazionalista, ha contribuito a rafforzare le tendenze euro-scettiche, se non di aperto contrasto con l'Unione; dal punto di vista della politica estera, non vi è stato alcun cambiamento rispetto alla forte consonanza già manifestata nei confronti degli Stati Uniti in occasione della guerra in Iraq: il ritiro del contingente polacco è stato procrastinato fino alla fine del 2006, mentre si è aperta alla fine dell'estate un confronto interno alla coalizione di governo sulla possibilità di inviare un migliaio di militari polacchi in Afghanistan nell'ambito della missione della Nato.

In conclusione, le dinamiche politiche ed economiche della Polonia presentano elementi di cambiamento rilevanti sia rispetto alla politica dell'era post-comunista del paese, sia rispetto al quadro che mediamente si riscontra negli altri paesi centro-orientali dell'Unione. L'analisi di questi cambiamenti è controversa, e certamente suscita interrogativi in relazione ai rapporti interni all'Unione europea.

Tra gli aspetti più indicativi di un allentamento dei rapporti c'è di rinviare l'ingresso nell'euro a una decisione da assumere nella futura legislatura, vale a dire oltre il 2009. Una volta assunta la decisione, sono necessari ulteriori passaggi, come la permanenza per almeno due anni nel sistema di cambio europeo, per cui è ragionevole immaginare che la data più ravvicinata potrebbe collocarsi intorno al 2012. Ma, al di là del calendario, è evidente una linea di politica economica che tende a privilegiare una maggiore libertà di movimento nella gestione macroeconomica. Il forte aumento del ritmo di crescita del PIL (intorno al 5 per cento nel 2006) spinge il governo ad allentare il rigore finanziario per aumentare la spesa sociale e provare a ridurre l'alto tasso di disoccupazione che si mantiene più che doppio della media europea.

Per le questioni che più direttamente hanno coinvolto il dibattito europeo intorno alle riforme istituzionali e, conseguentemente, agli ulteriori processi di allargamento, sembra oggi chiaro, tenendo anche conto delle più recenti dichiarazioni dell'attuale governo, che la Polonia considera superato il Trattato costituzionale. Si aggiunge così un altro grande paese alla schiera che insieme a Francia e Olanda (e certamente, alla

Gran Bretagna) impone la ricerca di nuove soluzioni per la riforma delle istituzioni dell'Unione europea. Al tempo stesso, è indubbio che le dinamiche economiche e politiche della Polonia hanno un rilievo centrale sia per gli sviluppi politici interni a quello che è il più importante paese dell'allargamento a 25, sia per una valutazione generale del processo di allargamento e delle sue possibilità di sviluppo.

Cronologia

25 settembre 2005 - Vittoria alle elezioni politiche del partito "Diritto e Giustizia" di Jaroslav Kaczynski. Sconfitta la destra liberal-democratica di "Piattaforma civica".

23 ottobre - Lech Kaczynski, fratello gemello del presidente del PiS è eletto Presidente della repubblica.

31 ottobre - Il governo minoritario formato dai conservatori del PiS presta giuramento. Il premier è Kazimierz Marcinkiewicz, vicino ai liberali.

5 maggio 2006 - PiS stringe un accordo di coalizione con i populistici di Andrzej Lepper (Somoobrona) e la "Lega delle famiglie polacche" di Roman Giertych che rientrano nel governo.



10 luglio - Jaroslav Kaczynski riceve dal fratello l'incarico di capo del governo al posto di Kazimierz Marcinkiewicz

21 settembre - La coalizione va in crisi con il siluramento di Andrzej Lepper

Riferimenti bibliografici

- CE- Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Enlargement, two years after: an economic evaluation*, maggio 2006
- Eurostat, *Employment in Europe 2005, Key employment indicators*, 2006
- Eurostat, *EU Labour Force Survey and National Accounts 2006*
- Eurostat, *Statistics in Focus 6/2006 - Labour Market Latest Trends- 3rd quarter 2005 data*
- Eurostat, *Europe in figures*, 2005
- Eurostat and Fitch Ratings, 2006
- OCSE - Main economic indicators, 2006 e Economic Outlook database
- IMF Poland – Concluding statement of the 2006
 Slovak Republic – Mission conclusion dicembre 2005
 Hungary -2005 Staff Visit (settembre, 2005)
- World Bank, Poland 2005
- Agnieszka Chlon, Marek Góra, Michal Rutkowski, *Shaping Pension Reform in Poland: Security Through Diversity* World Bank, Social protection Unit, August 1999
- Centre for European Reform -Enlargement two years on: Economic success or political failure? (aprile 2006)
- DREES, Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques, *Les revenus sociaux en 2004 – Etudes et Résultats*, février 2006
- Emmanuel Droit, *I Russophones entre integration et repli identitaire*, in *Minorité à l'Est*, La Documentation française, 2006
- Henryk Domanski, *La société polonaise depuis 1989*, in *Niveaux de vie à l'Est*, La Documentation française, 2006
- Economist Intelligence Unit, Poland Report, March Report (2006)
- Economist Intelligence Unit, Poland politics: The end of the line? (22.9.06)
- EIRO - European Foundation for the improvement of living and working conditions, Dublino - CE *Family-related leave and industrial relations*, 2004
 Perceptions des conditions de vie dans une Europe élargie, 2004
 First European quality of life survey, 2004
- Europe's World Guide to the EU in 2020, 2006
- Fondation Schuman, *L'Heritage macro-économique des nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale* (février 2006)
- Béla Galgóczi and Gintare Kemekliene: *Eurozone: "a club of rich countries with slow growth-dynamic poor countries, please keep out"?* 2/2006
- German Marshall Fund, *Transatlantic Trends – Principali risultati* 2006
- GVG- Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, Colonia, *Study on the Social Protection System in Poland*, 2003
- Heritage Foundation and National reports, 2006

- J.P. Liégeois, *Les Roms au coeur de l'Europe*, in *Minorité à l'Est*, La Documentation française, 2006
- Mitchell A. Orenstein and Erika Wilkens, *Central and East European Labor Market Institutions in Comparative Perspective*, Maxwell School of Syracuse University, 2001
- MISSOC -Mutual Information System on Social Protecti, *La protection sociale dans les États membres de l'UE et de l'Espace économique européen*, Tableaux comparatifs 2006
- Morgan Stanley - Europe-All: closing the trade link (2004)
- Zofia Rutkowska – Gertruda Uscinska, *Poland case study in The challenges confronting welfare system in Europe*, LAW project agosto 2005
- D.Vaughan-Whitehead, *L'Europe à 25-Un défi social*, La Documentation française, 2005 e *Un modèle social menacé* in *Notabene* 132, 2003
- ZUS - Istituto nazionale polacco di previdenza sociale, 2005
- Transition on line Czech Republic: The best-Laid plans (maggio,2006)
Hungary: Situation Vacant (aprile,2006)
Rumyan Russinov, *Marginal benefits* (maggio 2006)
- Le Monde Le President tchèque nomme un gouvernement minoritaire (5.9.06)
La Hongrie veut abaisser le deficit public (23.8.06)
Turbulences en Europe centrale (22.9.06)
- Financial Times Hungary submits more cautious euro plan (23.8.06)
Eastern Europe flaunts its deep divisions (25.9.06)
Hungarian opposition leader calls for all-party government (21.9.06)
Czech election victor begins tough task of forming coalition (6.6.06)
Exodus of polish workers leaves vacuum for others (29.8.06)
- New York Times Poland's bigoted government (11.6.06)
Cross-border banking offers culture lessons (11.5.06)
Spurned by the west, Turkey looks eastward (7.9.06)
- Wall Street Journal The Dzurinda revolution (12.6.06)
The Socialist Nationalist (12.9.06)
- Washington Post Polish Leader Dumps Coalition Partner 09/22/2006
Polish coalition collapses, early polls loom (21.9.06)
- The Economist Hungarian dances (21.9.06)
Poland's crumbling government (25.9.06)
We've got a little list (10.8.06)
- International Herald Tribune Polish leader tries to hold coalition together (25.9.06)
Barroso says EU must freeze growth (26.9.06)
Europe's World guide to the EU in 2020 (26.9.06)
- Budapest Business Journal Hungarian anti-government protest (25.9.06)
- Warsaw Business Journal (25.9.06)
- The Budapest Sun No new austerity measures, says PM (25.9.06)

