

I

COMMERCIO E SVILUPPO

Politiche di sviluppo e coesione nell'Europa dell'era della globalizzazione

di Federico Arcelli

L'accelerazione del processo di integrazione tra i Paesi membri e l'allargamento a Est stanno cambiando dimensione e ruolo dell'Unione Europea. Questa storica fase di "riunificazione" del continente sembrerebbe guidata da un rinato primato della politica, ma è anche, e soprattutto, il frutto di una serie di necessarie risposte ai nuovi scenari aperti dalla globalizzazione. Il successo delle scelte di questi mesi potrebbe quindi dipendere da una serie di variabili economiche non solo europee.

La dimensione del mercato unico e dell'area euro prima e dopo il 2004

Con il Consiglio europeo di Copenhagen del 12-13 dicembre 2002, l'Europa ha cambiato forma. Infatti, se l'"allargamento" sancito dalla conclusione dei negoziati di adesione con Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Slovacca e Slovenia, porterà l'Unione ad un totale di venticinque Stati membri a decorrere dal 1° maggio 2004, l'impatto economico di questa scelta potrà essere avvertito ben prima.

La Bulgaria e la Romania dovranno invece aspettare almeno il 2007 per essere ammesse in qualità di membri dell'Unione. Per la Turchia, invece, tutto è ancora da definirsi. Non v'è dubbio, quindi, che con Copenhagen l'Europa è divenuta più "unita" anche in termini geografici.

L'Unione non è solo un'espressione "geografica" o politica. Al contrario, per ora è essenzialmente un fatto economico. I die-

ci paesi dell'Europa dell'Est hanno una popolazione di 105 milioni rispetto ai circa 370 milioni dell'Unione Europea dei Quindici. Nel 2000 il PIL di questi paesi era pari solo al 4% del reddito dell'UE. Tuttavia, nel tempo, man mano che i livelli di produttività e di reddito convergeranno, l'importanza economica dell'Europa orientale crescerà fino a diventare più adeguata al suo peso demografico.

Sulla "sostenibilità" dello spazio allargato pesano alcuni interrogativi di efficienza e coerenza della struttura. È vero che, a garanzia del raggiungimento degli standard necessari a integrarsi nell'attuale Unione, gli Stati aderenti si sono impegnati a ulteriori sforzi per assumere le responsabilità derivanti dall'adesione e ad accettare "strumenti di verifica" e clausole di salvaguardia, le quali contemplano misure intese ad affrontare gli sviluppi imprevisti, che potranno sorgere nei primi tre anni dopo l'adesione.

Sebbene ciò abbia ancora la vaghezza degli impegni politici – mentre il "vero" *trattato di adesione* sarà presentato per la firma ad Atene il 16 aprile 2003, solo dopo il parere di Commissione, Parlamento e Consiglio europei – la dichiarazione finale di Copenhagen non nasconde una certa ambizione. L'obiettivo dell'allargamento è, infatti, non solo di raggiungere stabilità e sviluppo sostenibile all'interno dell'Unione, ma di imprimere maggiore dinamismo all'integrazione dell'Europa "geografica" e sostenere la cooperazione transfrontaliera e regionale sia con i paesi limitrofi, che tra questi ultimi.

Il "costo" economico delle scelte effettuate potrà essere valutato in anticipo, ipotizzando vari scenari di sviluppo. Infatti, una valutazione dell'impatto, in termini di impegno di risorse e di effetti sulla crescita, dell'ingresso dei nuovi paesi, se difficile da stimare univocamente data la dipendenza da un numero considerevole di variabili, ha però il pregio di poter essere fatta in termini di paragone storico con quanto accaduto alcuni anni fa al momento della riunificazione tedesca. La prima deduzione possibile è, quindi, che davanti a una fase di ripresa economica generalizzata, il "traino" delle economie dei nuovi aderenti sarebbe probabilmente assorbito in modo di gran lunga migliore.

In ogni caso, l'attuale allargamento getta le basi per un'Unione con forti prospettive di crescita sostenibile e con un im-

portante ruolo da svolgere nel consolidamento della stabilità, della pace e della democrazia in Europa e al di là dell'Europa.

L'Europa "allargata" e lo scenario globale: quali sfide, quali opportunità?

L'Europa allargata ai dieci nuovi Stati membri è una scommessa. A prescindere dalle considerazioni di opportunità sull'allocazione delle risorse tra i vari membri e sull'impatto in termini di crescita della scelta politica che è stata fatta, occorre valutare la situazione dell'Europa anche in chiave globale. Di fronte alle tendenze che già adesso si manifestano a livello internazionale, la scelta di estendere l'area dell'UE è economicamente una mossa vincente o piuttosto rischiosa? È difficile dare una risposta univoca, ma si può riflettere su alcune circostanze.

In questi anni è in corso un veloce processo di riallocazione delle risorse su scala globale. Tale processo comporta, soprattutto in Europa, una crescente spinta "deindustrializzante" e l'aumento della disoccupazione strutturale. L'aumento della disoccupazione in Europa coincide con l'aumento delle quote di mercato delle esportazioni dei paesi di nuova industrializzazione.

Ciò però non è imputabile al solo "trasferimento" della produzione in aree a minor costo, fatto che è considerato come uno degli effetti più deleteri del fenomeno "globalizzazione". Deindustrializzazione e disoccupazione non sono tanto il prodotto della pressione del commercio internazionale, quanto, piuttosto, dei minori investimenti in ricerca e sviluppo o della delocalizzazione della produzione e degli effetti del progresso tecnologico. Infatti, in molti paesi occidentali dove più forte sembra l'impatto della "crisi" del settore industriale, si registra una caduta della domanda di lavoro a basso contenuto di competenze specifiche e una maggiore domanda di lavoratori ad alto livello di preparazione.

Negli Stati Uniti, dove lo sviluppo del settore terziario è stato molto forte tra il 1994 e il 2001, anche la disoccupazione complessiva si è ridotta. In Europa, viceversa, la caduta dell'occupazione nel settore industriale è stata compensata solo parzialmente dal settore terziario e l'aggregato qui evidenzia una fles-

sione. Dove, come accade in molti paesi europei, i salari e in genere il mercato dei lavoratori a basso contenuto di competenze specialistiche non presenta sufficiente flessibilità, la trasformazione industriale produce forte disoccupazione. Negli USA, invece, non solo l'occupazione diminuisce in modo minore, ma, si allarga fortemente il ventaglio delle remunerazioni.

Oltre alla crescita economica, che in un mondo sempre più globale tende a privilegiare – per varie ragioni (non solo attinenti ai costi relativi della manodopera) – le aree oggi meno sviluppate, vi è anche un'altra variabile importante da considerare: la demografia. Infatti, la crescita relativamente più rapida di alcuni paesi si spiega anche con l'impatto delle tendenze demografiche, che, tra l'altro, contribuiscono a mantenere il reddito *pro-capite* di quelle aree su livelli bassi e lasciano prevedere una sostanziale continuità nel medio termine dell'attuale situazione di costo contenuto dei fattori di produzione, rispetto alle aree “sviluppate” del mondo. Questo implica che, in assenza di vincoli e in una prospettiva sempre più globale del mercato, molte attività produttive a bassa intensità tecnologica continueranno a essere spostate verso aree ora meno sviluppate del pianeta.

Ciò porterà a cambiamenti sostanziali nel peso economico di alcune aree. In termini di valore assoluto del PIL, la Cina supererà Italia e Francia già nel 2006 e supererà la Germania nel 2016. L'India nel 2016 si porterà a ridosso dell'Italia, mentre il peso dei paesi dell'Europa orientale più la Russia, supererà quello della Germania. La Russia e i paesi dell'Est europeo, che hanno attraversato una dura fase di ristrutturazione e di transizione verso un'economia di mercato, cominciano ora a svilupparsi a ritmi consistenti e come si può osservare, al 2016 avranno grosso modo, globalmente, un PIL pari o leggermente superiore a quello tedesco.

In questo scenario, l'allargamento dell'Unione Europea a economie più deboli faciliterà la delocalizzazione della produzione verso queste aree, piuttosto che al di fuori dell'Unione. Potrebbe dunque verificarsi uno scenario in cui i paesi dell'allargamento – che oggi i Quindici si impegnano, di fatto, a sostenere nella loro crescita – diventino l'“arma” con cui l'Europa cercherà di rimanere competitiva e dimensionalmente dominante sullo scenario economico mondiale.

Quando nel 1957 fu firmato a Roma il Trattato che segnò la nascita della futura Unione Europea, l'Italia era appena uscita dalla faticosa opera di ricostruzione, seguita agli eventi bellici. La rapidità del progresso fu tale che questa fase di sviluppo fu definita come il “miracolo economico”. Tra il 1951 e il 1960, il tasso di incremento del PIL, espresso in termini reali, fu mediamente del 5,4%. La componente inflazionistica della crescita del PIL fu, nella media dello stesso periodo, del 2,4%.

Un esempio quasi unico di efficiente conciliazione di stabilità monetaria e sviluppo economico, che il nostro paese vorrebbe ripetere nel contesto dell'Europa di oggi. Tenuto conto dei risultati ottenuti nel settore della finanza pubblica, si potrebbe affermare che il Trattato di Maastricht e i successivi trattati che hanno portato all'euro non abbiano fatto altro che riscoprire, con quasi quarant'anni di ritardo, la saggezza monetaria e finanziaria degli anni Cinquanta. Infatti, l'Italia mostra paradossalmente in quel decennio una straordinaria conformità ai criteri di convergenza, previsti dai parametri di Maastricht per partecipare alla creazione dell'euro, cosa che forse non si potrebbe dire al giorno d'oggi.

Allora quei parametri di rigore non ci furono imposti, ma vennero volontariamente perseguiti, quasi fosse una naturale e logica gestione “sana” della cosa pubblica. Inoltre, proprio questa considerazione permette di affermare che negli anni Cinquanta non vi era dubbio sulla assoluta priorità dell'economia reale rispetto a quella monetaria. L'Europa di oggi, quella di Maastricht, sembra anteporre i problemi monetari a quelli dell'economia reale, forse anche perché quella dell'unione monetaria è ed è stata, una strada “obbligata” per poter puntare credibilmente a traguardi futuri di unione politica.

Questo breve parallelo storico ci consente d'individuare il principale problema della costruzione europea odierna, sia nei confronti dei “vecchi” membri che nei confronti dei paesi di nuova adesione. Infatti, le “regole”, che i Quindici si sono imposti negli ultimi dodici anni, sono quelle che hanno consentito la nascita dell'euro e fissato le basi per una ineluttabile convergenza, tuttavia la loro “rigidità” sembra ora essere da più parti

messa sotto accusa, come un vincolo troppo forte rispetto ai problemi reali dell'economia.

L'Europa che si sta allargando è di fronte a un dilemma che rischia di pregiudicare la stabilità dell'intera struttura. Se l'allargamento – proprio per le necessità indotte dalle prospettive dell'economia globale – sembra una scelta inevitabile, anche la capacità dei paesi ricchi dell'Unione di generare uno sviluppo adeguato per i nuovi entranti – per garantire quegli obiettivi di crescita complessiva, che rendono sensato il progetto dell'Europa allargata – è messa in dubbio dalla rigidità della costruzione economica europea.

A titolo di paragone storico, l'Italia virtuosa degli anni Cinquanta non riuscì a creare nel Meridione quelle spinte di sviluppo, che tutti si auguravano ai tempi del *boom*. Sarebbe quindi importante una maggiore presa di coscienza del valore delle scelte che si stanno facendo e della “scommessa” che l'ingresso dei nuovi membri rappresenta.

Le promesse di crescita collegate all'ingresso nell'Unione sono dei desideri auspicabili, ma non si può comunque escludere uno scenario più deludente, in cui i paesi dell'Est europeo si troveranno in costante ritardo di sviluppo, rispetto agli attuali stati membri. Anche il possibile emergere di una nuova “questione meridionale” – questa volta estesa all'area mediterranea dell'Europa, che, dopo l'allargamento, non potrà essere più priorità economica come in passato, date le limitate risorse disponibili – meriterebbe maggiore attenzione. Entrambi questi scenari potrebbero essere smentiti dai fatti, ove una nuova forte fase di sviluppo consenta una gestione equilibrata di risorse e priorità. Ma attualmente la vera “ripresa” economica non è ancora partita o, comunque, è piuttosto debole. Tutto ciò dovrebbe far riflettere sull'importanza della “scommessa”.

Conclusioni: allo stato attuale esiste ancora margine per scelte politiche di ampio respiro o il solco tracciato è profondo e vincolante?

La globalizzazione è certamente maggiore integrazione, ma è soprattutto un processo che attiva mercati unificati su scala mondiale. Quello che l'Europa sta cercando di fare è di guidare il pro-

cesso d'integrazione in un'area delimitata del mondo e che rappresenta oggi il mercato unico più rilevante a livello internazionale, sia in termini assoluti, sia in prospettiva. La domanda chiave, in questo caso, è se l'Europa "politica" abbia ancora spazi e leve per gestire il processo o, piuttosto, se essa non sia in qualche modo costretta dagli eventi a seguire un percorso già tracciato, nel quale l'unica scelta rilevante – già fatta – consiste nell'aver creato un mercato unico, che sia in condizioni di rappresentare, su scala minore, un esempio avanzato di mercato integrato.

L'integrazione attualmente in corso include una accresciuta interdipendenza economica tra i diversi paesi, rilocalizzazioni di attività produttive, riorientamenti dei traffici commerciali. In futuro, probabilmente, una profonda revisione dello "stato sociale" sarà una quasi naturale conseguenza dei processi in atto.

L'Europa non è allineata alla tendenza a una crescita demografica molto forte, come nelle aree meno sviluppate del pianeta, ma tende invece a una sostanziale crescita zero della popolazione; è, invece in corso la rapida diffusione della cosiddetta rivoluzione "digitale" e delle comunicazioni anche nei nuovi Stati membri, come pure la crescente riallocazione delle risorse economiche tra i vari Stati e anche la concentrazione di capacità tecnologiche e scientifiche nelle aree "sviluppate" del pianeta. Si può quindi sostenere che l'Europa a venticinque è un'area dove lo sviluppo economico è sostenuto e che sta puntando a essere la "testa" del sistema economico mondiale del XXI secolo. Infatti, le tendenze economiche e politiche sono collegate alla crescente integrazione dei mercati finanziari, i quali sono al cuore del processo di globalizzazione del sistema mondiale.

Le curve demografiche nei paesi emergenti (esterni all'area europea), richiedono di poter garantire per il futuro elevati tassi di crescita del reddito in quegli stati, soprattutto perché i flussi migratori non potranno comunque fronteggiare l'esplosione demografica di tali paesi, né l'Europa sembra in grado di accogliere flussi di dimensioni tali da compensare le necessità, che si potrebbero creare nei paesi limitrofi. Questo a meno di non estendere nuovamente l'Unione, ma in quali tempi, con quali rischi e, soprattutto, con quali pericoli di rendere il processo "ingovernabile" e di perdere ogni leva politica? Non è facile dare

risposte in merito (il tema è più estesamente trattato nel successivo intervento di F. Delzìo)¹.

Il progresso tecnologico e la globalizzazione dell'economia offrono grandi opportunità per attenuare le forti disparità attualmente esistenti tra le diverse aree del mondo, ma, in caso di errori o di insufficiente crescita economica, potrebbero determinarsi condizioni ingovernabili su scala mondiale.

Ne segue che globalizzazione e integrazione economica non sono una possibilità opzionale rispetto ad altri scenari – pur se non vanno sottovalutati i margini di governabilità, soprattutto temporale, delle scelte di integrazione – pena il pericolo di crisi sistemiche locali o anche generali. Le trasformazioni in corso nell'intero sistema europeo e mondiale non sono solo il prodotto dell'integrazione tra le diverse economie. Infatti, il fenomeno della globalizzazione richiede sostanziali cambiamenti nelle istituzioni, nei sistemi sociali e nel modo di gestire la politica economica e l'allargamento dell'UE ne è un esempio palese.

Per l'Italia non sembra esservi altra scelta che stringere ulteriormente i legami con l'Europa allargata, poiché nell'attuale contesto mondiale che cambia rapidamente, è difficile pensare di affrontare da soli le sfide economiche e gli impegni sociali e civili, che una nazione – che aspira a rimanere nell'area della *leadership* del mondo – deve poter sostenere.

¹ Cfr. *infra*, «L'allargamento "incompleto": l'Europa verso il Mediterraneo», cap. I, pp. 23 ss.