

**DOCUMENTI  
IAI**

**LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE:  
LE RELAZIONI TRA I PAESI CENTRO-EUROPEI E  
L'UNIONE EUROPEA**

*di Giancarlo Chevallard*

Documento presentato al seminario "Forum Est"  
Roma, IAI, 21 giugno 1994

IAI9402

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE:  
LE RELAZIONI TRA I PAESI CENTRO-EUROPEI E L'UNIONE EUROPEA  
*di Giancarlo Chevallard*

## INTRODUZIONE

Non appena completati con successo i negoziati per l'adesione all'Unione Europea dei tre paesi scandinavi e dell'Austria, prende corpo il progetto di un prossimo allargamento in direzione dell'Europa centro-orientale. A cinque anni dalla fine delle repubbliche socialiste, infatti, si è sviluppato, sia da parte dei paesi Est-europei sia da parte dell'Unione, un interesse reciproco che converge in un progetto esplicito di integrazione.

Vi è un ovvio interesse dell'Unione di favorire la costituzione di un area di stabilità politica e di prosperità economica ai suoi immediati confini. L'allargamento della democrazia e dell'economia di mercato in questa zona d'Europa centro-orientale è essenziale per lo sviluppo degli scambi e, di conseguenza, del benessere stesso delle nuove democrazie europee. Per l'UE, cioè significherà l'allargamento del proprio mercato e l'aumento delle possibilità di cooperazione a tutti i livelli.

L'attenzione dell'UE è rivolta in particolare ai quattro paesi del gruppo di Visegrad : Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia (V-4), più Bulgaria e Romania (PECO 6) a cui si aggiungono i tre paesi Baltici e eventualmente la Slovenia. Questi paesi hanno vocazione a aderire all'UE. La volontà politica di perseguire la strada dell'integrazione si manifesta concretamente tramite la conclusione degli Accordi di associazione, o Accordi Europei con l'UE. I paesi di Visegrad, Bulgaria e Romania hanno già sottoscritto questi accordi. Gli altri paesi sono legati alla UE da un accordo di cooperazione che ha una portata più limitata.

Grandi aspettative sono rivolte da parte dei Paesi dell'Europa centro orientale (PECO) verso l'UE. Essi sperano di trovare una risposta al senso di insicurezza apparso dopo la caduta dei blocchi e caratterizzato da nuovi rischi di destabilizzazione interna e esterna. Vi è anche la volontà da parte di questi paesi di rafforzare le proprie radici politiche e consolidare lo sviluppo democratico. Strettamente legata a questi aspetti, appare infine l'attesa della prosperità economica legata all'apertura dei mercati occidentali e dell'aumento degli aiuti economici. Per tutti questi obiettivi l'ancoraggio all'UE appare essenziale.

Esiste quindi una comune volontà per l'allargamento dell'UE ai PECO. Volontà che è stata espressa chiaramente da parte dell'UE in occasione del Consiglio europeo di Copenhagen nel Giugno scorso. In questa occasione l'UE ha enunciato una serie di criteri che i PECO dovranno soddisfare prima di poter aderire. Questi criteri comprendono l'esistenza di istituzioni stabili, rappresentative e democratiche, economia di mercato capace di sostenere la pressione della competizione e delle forze di mercato che caratterizzano il mercato unico. L'adesione dei PECO presuppone quindi la loro capacità di adempiere alle obbligazioni e agli obiettivi politici, economici e monetari dell'Unione. L'UE dal canto suo dovrà essere in misura di assorbire i nuovi membri senza che ciò possa compromettere lo sviluppo dell'integrazione europea.

Bisogna però evitare gli equivoci riguardo alle capacità immediate dell'UE di soddisfare le aspettative dei PECO. L'UE non è ancora in grado di fornire loro garanzie di sicurezza ed una forte identità politica, dato lo stato attuale della sua Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). In campo economico, la recessione che colpisce l'Europa rende più difficile rispondere alle aspettative di sviluppo dei paesi dell'Est-europeo. I PECO devono anche consolidare le loro riforme economiche in modo da preparare i loro mercati all'urto della

concorrenza delle economie avanzate dell'UE.

L'attività dell'Unione si concentra dunque sullo sviluppo della cooperazione con i PECO, nella prospettiva della loro integrazione, attraverso una gamma di strumenti in continua evoluzione. Si tratta principalmente dello sviluppo di relazioni politiche, l'inserimento progressivo nelle istituzioni dell'UE, l'apertura del mercato interno, l'assistenza finanziaria e economica e l'avvicinamento delle legislazioni.

## 1. I PAESI DI VISEGRAD

Tra i paesi d'Europa Centrale e Orientale che hanno vocazione ad aderire all'Unione, la Polonia, l'Ungheria, la Repubblica Ceca e la Slovacchia si trovano in una posizione più favorevole rispetto agli altri (anche se, dopo la separazione, la situazione politica e economica della Slovacchia appare in ritardo e tende ad avvicinarsi a quella dei paesi balcanici). I Paesi di Visegrad sono infatti quelli nei quali le riforme sono le più avanzate e le performances economiche appaiono le più promettenti (vedi tav. 1-2 riguardanti dati economici e della produzione industriale dei PECO).

Il PIL è in crescita in Polonia (4,5 %) e nella Repubblica Ceca (ca. 1 %), mentre in Ungheria l'evoluzione negativa si è rallentata (-1 %), la tendenza si è invertita anche in Slovacchia ma a un ritmo più lento (-6,2 %, tutti dati 1993). Il PIL pro capite supera i 3 500 \$ all'anno in Polonia e Ungheria, seguite dalla Cechia (ca. 2 700 \$ all'anno). I tre paesi sono in testa alla classifica del PIL di tutti i PECO e paesi CSI. La tendenza si sta ristabilendo anche per quel che riguarda inflazione e disoccupazione. La Slovacchia appare in ritardo in tutti questi campi.

I quattro paesi sono legati dall'accordo di Visegrad firmato su iniziativa polacca il 15 Febbraio 1991. Lo scopo di tale accordo è di promuovere la cooperazione regionale a livello politico, commerciale, culturale ecc... Si tratta anche di stabilire un approccio comune verso l'UE. Il gruppo di Visegrad costituisce così l'esempio più compiuto nel campo della cooperazione regionale nell'Europa centro-orientale. La sua portata rimane comunque limitata. Tale cooperazione è stata infatti messa in dubbio dalla scissione cecoslovacca e dai conseguenti interrogativi riguardo agli sviluppi politici ed economici in Slovacchia. D'altro canto esistono esitazioni tra i quattro paesi sull'opportunità di approfondire tale cooperazione: vedono il rischio che essa ritardi la loro integrazione nelle strutture occidentali ed in primo luogo con l'UE. Nel Dicembre 1992, i paesi di Visegrad hanno comunque concluso il Central European Free Trade Agreement (CEFTA), il cui obiettivo è l'abolizione delle barriere doganali tra gli Stati membri per il 1997. Ma per il momento solo 10% del commercio estero dei quattro paesi è intra-Visegrad. Lo sviluppo della cooperazione nell'ambito di Visegrad è comunque visto dall'UE come essenziale e complementare alla preparazione dei quattro paesi, e non come un'alternativa, alla loro prossima integrazione.

I paesi di Visegrad sono stati i primi fra i PECO a concludere degli Accordi Europei con la Comunità Europea. Questi furono firmati il 16 Dicembre 1991. In seguito alla separazione cecoslovacca, l'accordo originale fu rimpiazzato da un accordo con ognuno dei due Stati successori, il 4 Ottobre 1993. Data la lentezza delle procedure di ratifica, un accordo interim è entrato in vigore fin dal 1° Marzo 1992. Esso permette di stabilire già alcune misure a carattere commerciale. Per il momento solo gli Accordi Europei con la Polonia e l'Ungheria sono stati ratificati e sono effettivi dal 1° Febbraio 1994. Non appena cioè è avvenuto, Polonia e Ungheria hanno depositato, agli inizi di Aprile, una domanda formale di adesione all'Unione; questo malgrado gran parte delle misure previste nell'ambito degli Accordi Europei debba ancora essere messa in pratica.

## 2. RELAZIONI POLITICHE

L'integrazione nelle strutture politiche, economiche e di sicurezza occidentali costituisce la priorità principale per i responsabili dei PECO. La risposta della Comunità Europea è stata all'inizio principalmente di natura economica : attraverso il ruolo di coordinazione svolto dalla CE nell'ambito dell'assistenza dei paesi dell'OCSE (G-24) verso i PECO e la CSI; con la messa a punto del programma di assistenza economica PHARE fin dal 1990 e infine attraverso la conclusione di una serie di accordi commerciali, di cooperazione e di associazione con i paesi dell'ex COMECON.

A livello politico, anche se gli Accordi Europei prevedono già lo sviluppo di un dialogo politico, la risposta più significativa dell'UE è stata la promessa del Consiglio europeo di Copenhagen di una futura adesione dei PECO quando questi saranno in misura di soddisfare i criteri necessari.

Anche se delle consultazioni multilaterali UE/Visegrad sono state portate avanti fin dal 1992, le relazioni con i PECO si sono sviluppate principalmente su una base bilaterale, il che permette di stabilire una differenziazione secondo le performances di ogni singolo paese. La prospettiva di una adesione futura dei PECO implica però lo sviluppo delle relazioni tra l'UE ed i paesi associati in modo strutturato e multilaterale. Non si tratta più quindi di stabilire un semplice rapporto privilegiato con i vicini dell'Europa centro-orientale, ma bensì di dispiegare una serie di iniziative in modo da preparare la convergenza di questi paesi tra di loro e con l'UE.

Il processo di avvicinamento di questi paesi all'UE subisce un'accelerazione e le occasioni di contatto si moltiplicano a tutti i livelli. Comunque, non c'è ancora un impegno preciso riguardo alla data per la loro adesione. La prossima presidenza tedesca dell'Unione ha già dichiarato che la sua priorità sarà il processo di allargamento verso l'Est. Non è escluso che capi di governo e ministri dei PECO siano invitati a partecipare regolarmente alle riunioni al più alto livello politico dell'UE.

### 2.1 il problema securitario

In seguito alle conclusioni di Copenhagen, l'Unione ha intrapreso uno sforzo al fine di integrare i suoi diversi approcci commerciali, politici, e di assistenza economica verso i PECO, dando importanza prioritaria allo sviluppo di relazioni politiche sempre più strette con questi paesi. Ciò corrisponde anche alla necessità di dare una risposta alle inquietudini dei PECO che, dopo la scomparsa dei blocchi e lo svilupparsi delle incertezze riguardo alle attitudini della Russia, temono di essere abbandonati in una sorta di limbo politico e securitario.

L'UE in quanto tale non è in grado di fornire ai PECO delle garanzie di sicurezza, in quanto garanzie di questo tipo esulano dalle sue competenze. La NATO dal canto suo, attraverso il suo programma di "Partnership for Peace", ha, per il momento, rinviato il problema del suo allargamento ai PECO. Fino ad ora, l'unica risposta istituzionale alle aspettative dei PECO è venuta dall'Unione dell'Europa Occidentale (UEO). Questa organizzazione, in occasione del suo consiglio ministeriale del 9 Maggio scorso, ha concesso ai PECO e ai tre paesi baltici lo statuto di "partner associato" alla UEO. Questo nuovo statuto, benché non costituisca un allargamento della UEO, permette ai PECO di partecipare ai lavori della UEO e di associarsi alle sue decisioni.

È importante notare che questo statuto è stato accordato ai PECO sulla base del criterio che essi, e solo essi, aderiranno all'UE. Il che, a differenza della "Partnership for Peace" sviluppata in seno alla NATO e che riguarda tutti i paesi dell'ex Patto di Varsavia, è confermato dal fatto che la Russia non ha alcuna relazione formale con l'UEO.

L'UEO è, secondo il Trattato di Maastricht, parte integrante dello sviluppo dell'Unione Europea, e la misura di associazione dei PECO alle sue attività costituisce quindi un

complemento alle iniziative politiche dell'Unione. La loro adesione futura all'Unione comporterà quindi la piena adesione alla UEO e la concessione delle garanzie di sicurezza previste dal Trattato di Bruxelles (articolo V) che istituisce la UEO.

## 2.2. Dialogo politico bilaterale

Le iniziative politiche dell'Unione si concentrano principalmente sullo sviluppo del capitolo "dialogo politico" incluso negli Accordi di Associazione. Esso prevede : consultazioni regolari tra i Presidenti del Consiglio e della Commissione dell'UE e del paese associato, dialogo politico nell'ambito di un Consiglio di associazione, riunioni dei direttori politici, dialogo nel Comitato parlamentare di associazione. Si tratta inizialmente di un ambito strettamente bilaterale attraverso la creazione di un Consiglio di associazione con ognuno dei paesi associati.

In seguito all'entrata in vigore degli Accordi di Associazione con la Polonia e l'Ungheria, il 1° Febbraio scorso, si sono dunque riuniti i due Consigli di associazione con Polonia e Ungheria. Per il momento, i Consigli si sono concentrati sulla preparazione delle proprie regole di procedura. La proposta polacca di stabilire un comitato politico di associazione non è stata accolta. Il dialogo politico in seno ai Consigli di associazione rimane limitato sia per il numero dei paesi interessati (Polonia e Ungheria), sia per quanto riguarda la sua portata.

## 2.3. Dialogo politico multilaterale

In vista dell'adesione dei PECO e dei preparativi necessari, il Consiglio europeo di Copenhagen ha disposto la messa a punto di un sistema multilaterale di relazioni strutturate tra i PECO e le istituzioni dell'UE. Cio' al fine di costituire un quadro d'insieme per il dialogo ed una concertazione rinforzati ed estesi. Questo dovrebbe tradursi in un intensificarsi dei contatti a livello delle presidenze, della partecipazione dei rappresentanti dei PECO a certe riunioni degli organismi del Consiglio dell'Unione, ed in particolare attraverso delle riunioni regolari tra la Troika e i PECO a livello ministeriale, ecc...

A seguito della proposta italiana e britannica del Dicembre 1993, nel Marzo scorso l'UE ha deciso di rafforzare ulteriormente i legami con i paesi associati, nel settore della politica estera e di sicurezza e in quello della giustizia e della polizia. Aumenta la frequenza dei contatti tra i responsabili politici dell'Unione e dei PECO associati, la partecipazione si allarga alle istanze PESC e alla cooperazione in seno alle organizzazioni internazionali. I PECO possono associarsi alle posizioni dell'UE e alle azioni comuni nell'ambito della PESC. Per questo, i PECO sono invitati a designare dei rappresentanti dei loro governi specialmente incaricati di seguire la PESC nelle capitali rispettive e a Bruxelles.

Il dialogo politico multilaterale somiglia alle pratiche di concertazione messe a punto nell'ambito della Cooperazione Politica Europea che ha preceduto la PESC. I PECO comunque non partecipano alla presa di decisione che resta prerogativa esclusiva delle istituzioni dell'UE.

## 2.4. Cooperazione regionale

La riuscita del progetto di integrazione dipende in larga misura anche dallo sviluppo di un alto livello di cooperazione tra i PECO. Ora, la fine della cooperazione forzata in seno al Patto di Varsavia e al COMECON ha avuto come conseguenza negativa il distendersi dei legami frà i PECO stessi. L'esistenza del gruppo di Visegrad, come di altre iniziative (per es. Consiglio del Baltico), costituisce un esempio di cooperazione che va incoraggiata ma che rimane per il momento ancora insufficiente.

Lo sviluppo di buone relazioni e di strutture di cooperazione regionale deve infatti essere considerato un prerequisito essenziale all'adesione all'Unione. Nelle capitali dei PECO questo invito da parte dell'UE è considerato con diffidenza. Si teme infatti che lo sviluppo della cooperazione regionale finisca col compromettere le prospettive di una rapida integrazione nelle strutture occidentali. E quindi necessario chiarire questo malinteso : la cooperazione regionale non è una alternativa, ma bensì un complemento all'integrazione. Anche per delle ragioni puramente pratiche, se i PECO non riescono a cooperare efficacemente tra di loro, essi saranno ancora più impreparati ad una cooperazione su scala maggiore in seno all'UE.

L'Unione ha già intrapreso una serie di misure volte a favorire la cooperazione fra i paesi associati. Esse riguardano una serie de programmi specifici a carattere regionale nell'ambito di PHARE. Questi programmi possono essere raggruppati in due categorie : quelli che riguardano materie nei quali ciascuno dei PECO è interessato a ricevere lo stesso tipo di assistenza (per es. modernizzazione delle dogane e dei sistemi statistici, riforma dell'amministrazione pubblica, sistemi di standardizzazione e controllo qualità...). Per questo tipo di progetti, PHARE costituisce un meccanismo comune di distribuzione dell'assistenza. D'altra parte, i programmi regionali PHARE riguardano anche progetti a carattere propriamente congiunto e transnazionale che toccano campi di comune interesse, come : energia, trasporti, sicurezza nucleare, lotta contro la droga, protezione dell'ambiente, telecomunicazioni... Per la messa a punto di questi programmi regionali è stato creato un gruppo di coordinamento regionale che riunisce i PECO associati, definisce i progetti e valuta le proposte e la distribuzione dei fondi.

Tra i principali progetti vi è quello di estendere il progetto di reti transeuropee verso l'Est. Cio' dovrebbe però accompagnarsi dello sviluppo di legami strutturali anche seguendo l'asse Nord-Sud che contribuiscano ad avvicinare e favorire gli scambi fra i PECO stessi.

Altri progetti riguardanti la cooperazione transfrontaliera, la promozione della cooperazione economica e nel campo della protezione dell'ambiente vengono portati avanti. Esistono poi varie iniziative per favorire gli scambi culturali tra i PECO stessi, e tra questi e l'UE. Il programma "Democrazia", infine, ha lo scopo di sviluppare iniziative al fine di rinforzare la società civile e promuovere i principi democratici (per ulteriori dettagli, vedi infra programmi regionali di sviluppo e investimenti nell'ambito di PHARE).

## 2.5. Il Patto di stabilità

Parallelamente a queste iniziative, l'UE ha lanciato il suo progetto per la conclusione di un Patto di stabilità destinato a risolvere preventivamente i problemi di minoranze nazionali e di frontiera tra i PECO. Lo sviluppo di relazioni di buon vicinato tra i PECO diventa dunque parte integrante del processo di preparazione della loro futura integrazione. In particolar modo, in occasione della conferenza di apertura, la presidenza dell'UE si è dichiarata pronta a mobilitare gli strumenti economici e finanziari dell'Unione al fine di favorire la riuscita degli obiettivi previsti dal Patto. Cio' potrebbe tradursi in un contributo maggiore dei programmi comunitari, e principalmente di PHARE, ad azioni che perseguono gli obiettivi del Patto.

Il Patto di stabilità si caratterizza quindi come un progetto di diplomazia preventiva destinato a facilitare l'adesione di questi paesi all'UE. Bisogna notare che questo sviluppo viene considerato favorevolmente come un mezzo per rafforzare i legami fra l'UE e i PECO sia da parte americana che da parte russa.

## 2.6. Preparare l'allargamento

Essendo ormai acquisito che l'UE è destinata ad allargarsi ai PECO, cominciano a delinearsi alcuni elementi di una strategia d'insieme per preparare questo allargamento.

Il problema principale resta quello di decidere come utilizzare o sviluppare gli strumenti esistenti, o se eventualmente crearne altri in funzione degli obiettivi che saranno definiti. Per il momento appare chiaro che la preparazione dell'allargamento richiederà l'integrazione dei vari strumenti disponibili (dialogo politico, apertura dei mercati, investimenti...ecc). Gli aspetti economici sono senza dubbio essenziali e costituiscono il motore dell'integrazione, ma data la necessità di una risposta più rapida alle aspettative ed anche ai problemi dei PECO si rende necessario il ricorso a risposte di natura politica che accompagnino i preparativi di integrazione. Cio' corrisponde innanzi tutto allo sviluppo di un dialogo strutturato e multilaterale tra l'UE e i PECO, parallelamente alla necessaria intensificazione delle relazioni cooperative fra i PECO stessi.

Numerosi problemi condizionano il successo ed i termini dell'adesione dei PECO. Primo fra tutti, e inevitabilmente legato a qualunque dibattito sull'allargamento, è la questione dell'approfondimento, cioè dell'assetto istituzionale dell'Unione. Tra le condizioni enunciate a Copenhagen per che possa realizzarsi l'allargamento, figura infatti anche la riserva che esso non comprometta lo sviluppo armonioso dell'Unione. Ora, le istituzioni dell'UE tali quali si presentano oggi, concepite all'origine per funzionare a sei, non potranno che difficilmente funzionare in modo efficace a venti o venticinque. E quindi necessario che l'Unione, che introdurrà delle riforme delle proprie strutture nel quadro, già previsto, della Conferenza intergovernativa del 1996, concepisca le nuove strutture nella prospettiva dei suoi allargamenti futuri. Deve quindi trattarsi di riforme di profondità destinate a rendere governabile un Unione a più di 25 membri eterogenei sotto vari aspetti.

Infine, l'impegno dell'UE, destinato ad accrescersi in direzione dell'Europa centro-orientale, pone il problema delle relazioni con la Russia e con l'Ucraina. Il lungo processo che porterà all'allargamento ai PECO non deve stimolare tensioni con questi Stati, sarà un successo se si svolge invece in un contesto di cooperazione. L'associazione e l'allargamento ai PECO dovrà equilibrarsi con la soddisfacente attuazione del partenariato, che è in via di conclusione attraverso ambiziosi trattati bilaterali, con la Russia e con le altre repubbliche della CSI.

### 3. RELAZIONI COMMERCIALI

Al fine di favorire lo sviluppo dell'economia di mercato nelle nuove democrazie dell'Europa orientale ed il loro accesso ai mercati internazionali, la CE ha stabilito rapidamente delle relazioni privilegiate con i PECO tramite accordi commerciali e di cooperazione, in seguito estese con gli Accordi Europei. Di conseguenza, e dato anche il crollo degli scambi tra i paesi del COMECON in seguito alla sua dissoluzione, gli scambi tra i PECO e la CE hanno conosciuto uno sviluppo importante. Gli Accordi Europei favoriscono questo sviluppo proponendo la liberalizzazione progressiva degli scambi e la messa a punto di misure che favoriscono la convergenza delle condizioni esistenti tra i diversi mercati. Il che dovrebbe portare a lungo termine alla costituzione di una grande area paneuropea di libero scambio. Malgrado le interessanti prospettive sia per l'UE che per i PECO, sussistono numerosi problemi, dovuti essenzialmente alla diversità delle condizioni economiche tra i PECO e l'UE e all'esistenza di un saldo commerciale sfavorevole per i PECO rispetto all'UE.

#### 3.1. Lo sviluppo degli scambi UE/PECO

Nei paesi di Visegrad, che sono da questo punto di vista i più avanzati tra i PECO, la prima fase di riforma economica si può dire conclusa. La stabilizzazione e la liberalizzazione delle attività economiche è stata intrapresa con successo. Si tratta ora di proseguire nelle riforme

strutturali al fine di rendere le economie dei PECO non solo più ricche ma anche competitive. Essi sono confrontati ad una doppia sfida : sviluppare delle economie di mercato integrate nel sistema mondiale di scambi, e al tempo stesso fare in modo di ristabilire la crescita economica tramite lo sviluppo dinamico dei settori di esportazione. La crescita delle esportazioni è quindi un prerequisito alla crescita delle economie dei PECO.

I PECO devono quindi importare grosse quantità di beni strumentali come macchinari e materiale elettrico. Per finanziare queste importazioni di capitale produttivo, i PECO possono sia accrescere il proprio debito coll'estero oppure cercare di aumentare il livello delle loro esportazioni in modo da ottenere valuta pregiata. Lo sviluppo degli scambi rappresenta quindi un elemento chiave per il successo del processo di riforma nei PECO.

Ai tempi della guerra fredda, gli scambi tra la CE e l'allora COMECON erano piuttosto limitati e soggetti a barriere e a contingentamento. In seno al CMAE, i PECO esportavano principalmente dei beni strumentali tra di loro, e verso l'URSS in cambio di energia sovietica. Questi scambi erano soggetti alla pianificazione centralizzata e erano caratterizzati dal ricorso a prezzi artificiali senza misura con quelli praticati sui mercati del resto del mondo. Per questo, le relazioni commerciali tra la CE e i PECO rimasero modeste fino al 1988. In quell'anno, venne concluso il primo accordo di commercio e cooperazione tra la CE e l'Ungheria. Accordi dello stesso tipo si susseguirono con gli altri paesi parallelamente al processo di democratizzazione. Questi accordi prevedevano l'eliminazione progressiva delle barriere tariffarie e la concessione del sistema generalizzato di preferenze (General System of Preferences GSP).

Il commercio tra la CE e i PECO si accrebbe considerevolmente già allora. L'abolizione del CAEM e la conclusione degli Accordi Europei con la CE ha poi avuto come conseguenza il declino degli scambi tra i PECO stessi e un riorientamento massiccio delle esportazioni dei PECO verso il mercato comunitario.

L'UE è oggi il principale partner commerciale per i PECO, e assorbe quasi la metà delle loro esportazioni. I paesi di Visegrad, in particolare, hanno raddoppiato le loro esportazioni verso l'UE dal 1989, le loro importazioni in senso inverso sono aumentate del 250 % . In questi anni, il volume degli scambi tra l'UE e i PECO è aumentato in media del 10-20 % all'anno (1989-1993). Nel frattempo, la parte degli Stati Uniti nelle esportazioni dei PECO è rimasta stazionaria, e per il Giappone è addirittura diminuita. Bisogna comunque precisare che, malgrado il notevole sviluppo degli scambi tra l'UE e i PECO, si tratta di una relazione disuguale nel senso che, data l'importanza del mercato comunitario, le importazioni provenienti dai PECO non rappresentano che il 5 % del totale delle importazioni dell'Unione. D'altro canto, le importazioni in provenienza dall'UE costituiscono quasi il 50 % del totale per i PECO (vedi tav. 3 sviluppo degli scambi tra UE e i paesi di Visegrad).

Le esportazioni dell'UE in direzione dell'Europa centrale e orientale si sono quindi accresciute maggiormente rispetto alle sue importazioni in provenienza da quest'area. La CE è passata da un deficit commerciale di quasi un miliardo di ECU nel 1989 ad un eccedente di più di 5 mld ECU nel 1993. Ora, a misura che i paesi della regione usciranno dalla recessione le loro importazioni continueranno ad accrescersi. La loro capacità di migliorare le proprie esportazioni appare limitata in quanto queste riguardano soprattutto prodotti sensibili per l'UE (tessili, agricoli, siderurgici), soggetti quindi a restrizioni. Cio' pone il problema dell'indebitamento dei PECO costretti a finanziare il deficit delle loro bilancie dei pagamenti, che richiederà importanti trasferimenti finanziari da parte occidentale.

Comunque, gli scambi tra UE e i PECO sono destinati ad accrescersi. Soprattutto se si effettua il confronto con i livelli degli scambi negli anni compresi tra le due guerre, durante i quali le esportazioni verso l'Europa occidentale costituivano in media 60-70 % delle esportazioni dei PECO. Il deficit commerciale dei PECO rispetto all'UE dovrebbe ridursi grazie anche all'effetto degli investimenti ed aiuti occidentali e alle misure di liberalizzazione dei mercati

previste dagli Accordi Europei.

Per quanto riguarda la composizione degli scambi, le importazioni dell'UE in provenienza dai PECO sono costituite principalmente da prodotti tessili e abiti (20 %), metalli di base, macchinari e materiale industriale e prodotti agroalimentari. Si tratta principalmente di produzioni per le quali l'UE mantiene ancora un alto livello di protezione. A termine comunque i PECO dovrebbero finire col specializzarsi in produzioni ad alto valore aggiunto, meno sensibili per il mercato comunitario.

Per quel che riguarda le esportazioni dell'Unione, queste sono costituite principalmente da macchinari e materiale industriale (27 %), materiale da trasporto (11 %), prodotti tessili (11 %), prodotti chimici (10 %), e prodotti agricoli (10 %). C'è da notare che l'importanza dei prodotti tessili sia all'importazione che all'esportazione riflette lo svilupparsi di pratiche secondo le quali i prodotti semi finiti occidentali vengono esportati verso i PECO per essere lavorati e poi riesportati verso il mercato comunitario.

### 3.2. Gli Accordi Europei e la liberalizzazione degli scambi

In seguito all'instaurazione dell'economia di mercato nelle ex-repubbliche socialiste, l'UE ha stretto con i PECO, e innanzi tutto con i Paesi di Visegrad, degli accordi di Associazione, detti anche Accordi Europei, che mirano a stabilire una relazione privilegiata tra l'UE e questi paesi nel campo della cooperazione commerciale e economica come in campo politico (Cf supra, dialogo politico) (vedi tav. 4 evoluzione delle relazioni commerciali UE/PECO dal 1988). L'obiettivo principale degli Accordi Europei è di favorire lo sviluppo economico dei PECO attraverso una liberalizzazione progressiva degli scambi che dovrebbe completarsi alla fine degli anni '90. Gli Accordi Europei, e gli accordi interim che ne preparano l'entrata in vigore, prevedono infatti una riduzione asimmetrica delle barriere commerciali quantitative e tariffarie a favore dei PECO. L'UE applicherà queste misure in anticipo rispetto ai paesi associati. I PECO godranno così di un accesso privilegiato al mercato unico. Questo programma è stato accelerato in seguito alle conclusioni di Copenhagen. Verrà stabilita, dopo un periodo di dieci anni in cui saranno smantellate progressivamente le barriere commerciali (vedi tav. 5 misure di liberalizzazione commerciale nell'ambito degli Accordi Europei), una zona di libero scambio per i prodotti industriali.

Sussistono però delle importanti eccezioni per quel che riguarda l'acciaio, i prodotti tessili e gli abiti e alcuni prodotti alimentari. Tutto quello che riguarda l'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) è escluso dall'applicazione degli Accordi Europei. Questi costituiscono i settori così detti sensibili per i quali la liberalizzazione sarà più lenta e soggetta a condizionalità. Ora, queste produzioni rappresentano quasi la metà delle esportazioni dei PECO verso l'UE.

Le resistenze dell'UE riguardo a queste produzioni sensibili e l'apparizione di un saldo negativo per i PECO nei loro scambi con l'UE hanno fatto nascere delle critiche rispetto alle intenzioni dell'UE. Il Consiglio Europeo di Copenhagen ha cercato di porvi rimedio accelerando il calendario di liberalizzazione dell'accesso dei prodotti dei PECO al mercato unico. I prodotti industriali dei paesi di Visegrad godranno di un accesso esente da tariffe al 1° Gennaio 1995, invece del 1997 come previsto inizialmente. Anche le tariffe sui prodotti sensibili (tessili e siderurgici) saranno ridotte in anticipo rispetto a quanto previsto, e alcune concessioni riguardo ai prodotti agricoli dovrebbero essere introdotte.

### 3.3. Verso la costituzione di uno spazio economico pan-europeo

Le misure di liberalizzazione degli scambi permetteranno la costituzione di una

zona di libero scambio tra l'UE, EFTA e i PECO all'inizio del 2000. Ma gli Accordi Europei vanno al di là di questo obiettivo e si propongono come un programma destinato a preparare l'adesione dei PECO alla UE. La liberalizzazione degli scambi sarà infatti accompagnata da una serie di misure destinate a favorire l'interpenetrazione economica e l'armonizzazione delle condizioni di mercato.

Essenziale è l'avvicinamento delle legislazioni. I PECO si sono infatti impegnati tramite gli Accordi Europei a conformarsi alla legislazione comunitaria che regola il mercato unico, in particolare per quel che riguarda le regole di concorrenza e la protezione della proprietà intellettuale e industriale. Dovrebbe quindi, a termine, costituirsi un contesto normativo uniforme tra l'UE e i paesi associati che riguardi le regole di concorrenza, standard tecnici e di qualità, norme d'origine, regole antidumping... ecc.

Verranno anche applicate delle misure destinate a liberalizzare il movimento della mano d'opera, i livelli di protezione sociale, il diritto di stabilimento delle aziende e servizi... Queste misure hanno per il momento una portata limitata : per esempio le disposizioni riguardanti la libera circolazione della mano d'opera riguarda solo persone già residenti nell'UE e il personale altamente qualificato. I movimenti finanziari saranno infine liberalizzati principalmente per quel che riguarda i pagamenti delle transazioni correnti e quelli legati agli investimenti diretti.

L'insieme delle misure di liberalizzazione e di armonizzazione previste dagli Accordi Europei seguono il modello di quelle che sono alla base dello Spazio Economico Europeo che lega l'UE e i paesi dell'EFTA. La prospettiva è quindi quella di un allargamento del mercato unico ai PECO con la costituzione di un'area economica paneuropea parallelamente allo sviluppo di una cooperazione politica. Ciò costituirebbe l'anticamera dell'adesione definitiva di questi paesi all'UE.

Si tratta di un progetto ambizioso, la cui realizzazione presuppone però l'eliminazione di un certo numero di ostacoli. Gli Accordi Europei infatti tralasciano alcuni ambiti problematici. Essi non riguardano la Politica Agricola Comune, l'instaurazione di una tariffa esterna comune o l'armonizzazione fiscale. Diversi dispositivi propri al mercato unico sono quindi assenti o incompleti.

Queste lacune non sono casuali ma, come le eccezioni alla liberalizzazione degli scambi riguardanti i prodotti detti sensibili, traducono l'esistenza di un conflitto d'interessi. Vi è infatti un'opposizione obiettiva tra le difficoltà da parte dell'Unione a fare concessioni sui settori sensibili e i bisogni d'esportazione dei PECO (vedi agricoltura, siderurgia, tessili...). Questo è dovuto all'orientamento della struttura produttiva dei PECO ereditata dal periodo socialista, ai problemi di riconversione, e alle difficoltà economiche che ne sono la conseguenza. Da parte dell'UE si tratta anche di un problema di adattamento alle mutazioni produttive. La recessione e l'aumento della disoccupazione rendono difficile lo smantellamento di politiche settoriali che comportano delle implicazioni sociali importanti. E il caso in particolar modo della PAC e della politica siderurgica. Occorre quindi superare l'ostacolo determinato dall'esistenza di strutture produttive non più adatte alle sfide del mercato della fine del secolo. Si dovrebbe giungere a termine allo sviluppo di un certo livello di specializzazione delle produzioni, e quindi di complementarità tra i PECO e l'UE a misura che si intensificheranno gli scambi.

#### 4. ASSISTENZA ECONOMICA E INVESTIMENTI

La risposta della CE alle riforme nelle nuove democrazie dell'Europa centro-orientale è stata principalmente di natura economica. Si è trattato in primo luogo di coordinare i programmi di aiuti dei paesi dell'OCSE (G-24). La CE ha poi messo a punto un programma di assistenza, PHARE, il cui scopo è di sostenere il processo di trasformazione verso l'economia di

mercato dei PECO. Il programma PHARE si evolve in funzione della situazione politica e economica nei PECO. I bisogni di quest'ultimi sono particolarmente importanti e richiedono in oltre il ricorso ad altri strumenti macro finanziari di sostegno e lo sviluppo degli investimenti.

#### 4.1. Assistenza finanziaria

La CE ha fornito una parte sostanziale degli aiuti forniti dalle istituzioni occidentali. L'assistenza è sviluppata soprattutto tramite facilità di credito concesse attraverso organismi dell'UE come la BEI, la CECA, Euratom, o altre forme di assistenza finanziaria a sostegno delle riforme macro economiche (sostegno al deficit della bilancia dei pagamenti ecc...). A livello multilaterale, la CE ha svolto un importante compito di coordinazione dell'assistenza occidentale nell'ambito del G-24 e in collaborazione con il FMI e altri organismi.

A livello comunitario, PHARE fornisce aiuti sotto forma di crediti non rimborsabili finanziano l'assistenza tecnica o l'aiuto umanitario d'urgenza. PHARE è lo strumento più importante di assistenza e vi ritorneremo in dettaglio.

I principali strumenti di assistenza a disposizione dell'UE sono i seguenti :

- La Banca Europea per gli investimenti (BEI) ha esteso le sue attività di investimento nei PECO. Questi crediti sono garantiti dalla UE. Alla fine del 1993 erano così state approvate 32 linee di credito per un ammontare totale di 1563 MECU. La maggior parte dei crediti sono destinati a finanziare progetti di infrastruttura.

- Nell'ambito della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) sono stati mobilizzati degli schemi di finanziamento per la ristrutturazione delle industrie siderurgiche dei PECO. 200 MECU sono disponibili per questo obiettivo.

- In seguito alla decisione del Consiglio dell'UE del Marzo scorso, crediti EURATOM potranno essere concessi ai PECO. Questi permetteranno di contribuire al finanziamento di investimenti al fine di migliorare la sicurezza nucleare. Questo tipo di assistenza era già stata intrapresa tramite PHARE.

- L'UE e i suoi Stati membri sono azionari maggioritari della BERD. L'Unione collabora quindi al finanziamento degli investimenti nella regione tramite la BERD. I crediti BERD servono principalmente a finanziare l'investimento privato.

- Esistono infine dei programmi specifici di cooperazione : per esempio, nel campo scientifico (attività congiunte di ricerca e sviluppo, 3000 progetti portati avanti e 55MECU a disposizione nel 1992), nel campo degli affari, i sistemi comunitari destinati a favorire i contatti e l'informazione delle PMI (BC-NET, Euro Info Center, Business Cooperation center (BRE) ) sono estesi ai PECO.

L'assistenza ai PECO si è sviluppata fin dal 1990 nel quadro dei programmi di finanziamento integrati del G-24, nei quali La Commissione svolge un importante ruolo di coordinamento. Dei piani d'azione vengono sviluppati principalmente per quel che riguarda il sostegno delle bilancie dei pagamenti.

L'UE ha impegnato 2,6 mld ECU a titolo dell'assistenza macro economica ai PECO dal 1990 a questa parte, principalmente sotto forma di sostegno alla bilancia dei pagamenti. In genere l'UE finanzia, in stretto contatto con l'FMI, il 50% dei bisogni e chiede agli altri partners di finanziare il resto. L'assistenza macro economica permette di creare le basi per un migliore assorbimento da parte delle economie dei PECO dell'assistenza comunitaria legata ai progetti specifici sviluppati nell'ambito di PHARE. Ne è derivato un effetto benefico per il processo di riforme economiche e per la democratizzazione in generale.

#### 4.2 PHARE : principi e evoluzione

L'UE ha stabilito fin dal 1990 un insieme di azioni di assistenza a favore delle riforme e della crescita delle economie dei PECO che viene raggruppato nell'ambito di PHARE. Si tratta di una serie di programmi di ambito nazionale o regionale, di assistenza tecnica o di sostegno agli investimenti che riguardano l'ambito economico quanto quello legislativo e culturale. I vari e programmi sono finanziati dal bilancio comunitario sotto il capitolo PHARE.

Inizialmente destinato alla Polonia e a l'Ungheria, PHARE (che significa "Pologne-Hongrie Assistance aux Reformes Economiques") è stato rapidamente esteso agli altri PECO. La natura dei suoi obiettivi si sviluppa parallelamente all'intensificarsi delle relazioni dell'UE con i paesi associati in vista della loro futura adesione. L'obiettivo di PHARE è principalmente quello di sostenere la trasformazione verso un sistema di mercato. Esso non si limita all'assistenza tecnica e può servire a finanziare tutta una serie di operazioni destinate a favorire le trasformazioni. Si tratta di programmi suscitati dalla domanda dei beneficiari in funzione delle priorità che essi stessi si sono fissati. Essi sono anche responsabili per l'applicazione dei programmi e della loro gestione.

All'origine, e fino al 1992, gli sforzi intrapresi nell'ambito di PHARE erano concentrati principalmente sull'assistenza tecnica. Si trattava di fornire consulenza, studi, know how e formazione al fine di aiutare la creazione di un quadro legislativo, normativo e istituzionale per stabilire l'economia di mercato e intraprendere le riforme necessarie. L'attenzione è stata quindi concentrata sull'assistenza alle privatizzazioni e alla ristrutturazione delle imprese statali, allo sviluppo del settore privato e delle PMI, alla modernizzazione del sistema finanziario e bancario, riforma dell'assistenza sociale, promozione delle esportazioni...

Alcuni programmi di investimenti sono anche stati destinati ai settori essenziali per la ripresa economica : ambiente, infrastrutture, sviluppo delle risorse umane, sanità...

A partire dal 1992, PHARE ha conosciuto una seconda fase durante la quale la priorità è passata dall'assistenza tecnica immediata ad una assistenza destinata a favorire maggiormente gli investimenti produttivi e nelle infrastrutture. Per quel che riguarda le riforme strutturali, l'attenzione si è orientata sul finanziamento di programmi a medio termine, principalmente a favore dei settori pubblico e sociale.

Perciò i criteri di base di PHARE hanno subito delle modifiche. D'ora innanzi, la programmazione di PHARE deve concentrarsi su di una prospettiva multiennale. I fondi verranno concentrati su di un numero minore di settori, la loro concessione è legata maggiormente alla condizionalità. La priorità deve essere data al sostegno agli investimenti stranieri nei PECO. E infine, le procedure di applicazione devono essere snellite e decentralizzate in modo da accrescere l'efficienza dell'assistenza.

Con la firma degli Accordi Europei e le conclusioni del Consiglio europeo di Copenhagen, PHARE sembra destinato ad acquisire una nuova dimensione, che sarebbe quella di costituire una fonte di finanziamenti per facilitare il raggiungimento degli obiettivi fissati dagli Accordi Europei. PHARE sembra dunque destinato a intraprendere un ulteriore riorientamento delle sue priorità e delle sue funzioni.

#### 4.3. PHARE : risultati

PHARE rappresenta la più importante singola fonte di finanziamenti in favore delle trasformazioni economiche nei PECO. Nel periodo 1990-93, PHARE ha fornito 3,3 mld ECU ai PECO a vario titolo. Un altro miliardo di ECU è previsto per il 1994. Di questa somma, il 90 % è rappresentata da programmi nazionali, destinati cioè specificatamente ad ogni singolo Stato. Il resto, circa 10 % è destinato a programmi regionali che implicano la cooperazione fra più Stati.

Dal 1990 al 1993, i programmi nazionali riguardano quattro campi principali:

a) sviluppo del settore privato

- privatizzazione e ristrutturazione delle industrie (250 MECU)
- sviluppo PMI (300 MECU)
- ristrutturazione e riforma agricola (380 MECU)
- ristrutturazione del sistema bancario (separazione banche centrali e banche commerciali indipendenti) e quadro economico generale (legislazione economica, riforma fiscale ecc..) (Tot. 200 MECU)

b) ristrutturazione del settore sociale, mercato del lavoro, amministrazione pubblica (270 MECU)

c) ambiente e infrastrutture (energia, telecomunicazioni, trasporti) (300+300 MECU)

d) sviluppo risorse umane, educazione, cultura (per es. il programma di scambi universitari e educazione TEMPUS equivale a 1,8 % del totale fondi PHARE), sanità, ricerca e sviluppo (Tot. 450 MECU)

I programmi regionali rappresentano un totale di 330 MECU. Essi riguardano principalmente la cooperazione regionale nei settori : ambiente, sicurezza nucleare (1,8 % del totale PHARE), trasporti, telecomunicazioni, energia, dogane, e in più il programma "Democrazia". Questi programmi settoriali prevedono l'introduzione di standard armonizzati, lo sviluppo di concetti o reti regionali, come per esempio la creazione di interconnessioni energetiche, telecomunicazioni, controllo dell'ambiente, e il miglioramento delle condizioni di transito, in particolare attraverso la creazione di un corridoio doganale balcanico che permetta di rimpiazzare le vie abituali di scambio nella regione interrotte dal conflitto jugoslavo.

I principali paesi beneficiari di PHARE sono :

Pologna	32,1 %
Ungheria	16,3 %
Romania	14 %
Bulgaria	10,9 %
Rep. Ceca	7,8 %
Slovacchia	5,2 %

#### 4.4. Lo sviluppo degli investimenti

Nella maggioranza dei PECO, la prima fase delle riforme, che ha coinciso con la liberalizzazione delle economie, è ormai conclusa. L'attenzione si concentra ora sugli investimenti e sulle riforme di struttura che permettano di dare slancio alla crescita di queste economie. Data la situazione finanziaria ereditata dal periodo socialista e il calo produttivo conseguente all'inizio delle riforme, i PECO dispongono di capacità di auto investimento limitate. Diventa quindi essenziale l'intervento degli investimenti diretti stranieri al fine di contribuire alla ristrutturazione industriale e allo sviluppo delle capacità di esportazione delle imprese (vedi tav. 6 entrate degli investimenti diretti stranieri nelle economie in transizione). Essi rappresentano anche una fonte

per il trasferimento di know how, di capacità di management e di marketing.

Malgrado tutte le economie in transizione si siano sforzate di stabilire delle condizioni favorevoli agli investimenti stranieri, essi sono rimasti relativamente limitati. Nel 1991, infatti, solo 1,2 % dell'insieme degli investimenti stranieri mondiali è stato destinato ai PECO. Nel 1992 la parte dei PECO è passata al 2 %, di cui la maggior parte è andata all'Ungheria (42 %), Cechia (26 %) e Polonia (12%). L'insieme degli investimenti stranieri verso i PECO 11 (V-4, Rom, Bul, Alb, Sln, 3 Baltici) è stato stimato a quasi 8 mld \$ tra il 1990 e il 1993.

La situazione dell'investimento straniero nei PECO è piuttosto deludente se confrontata con i bisogni di questi paesi e alle loro aspettative. In media i PECO hanno ricevuto 85 \$ pro capite nella prima metà del 1993 (dati cumulati 1991-93). Superano questa media solo l'Ungheria (373 \$) e la Cechia (201 \$). La Polonia si trova al di sotto di essa con 25 \$ pro capite. Bisogna confrontare questi dati con quelli riguardanti un paese come il Portogallo dove gli investimenti stranieri rappresentavano in media durante lo stesso periodo 675 \$ pro capite.

Questa situazione è dovuta ad una serie di fattori. Vi è innanzi tutto l'incertezza riguardo agli effetti delle riforme economiche. I continui cambiamenti delle legislazioni fiscali dei PECO e l'esistenza di diffidenze riguardo alle imprese straniere hanno anche scoraggiato gli investimenti. L'inesperienza nella gestione delle Joint ventures e il carattere sovente incompleto delle privatizzazioni hanno anche potuto contribuire a questa situazione.

L'Unione è il principale investitore nei PECO e fornisce quasi la metà degli investimenti totali (46,5 %) (vedi tav. 7 origine degli investimenti stranieri nei PECO). La parte della UE negli investimenti stranieri nei vari paesi è del 63 % in Romania, seguono Ungheria (53,6 %), Bulgaria (53 %) e Repubblica Ceca (52%). In termini di numero di progetti, la Germania è il principale investitore nei PECO 6, seguita dall'Austria. L'Italia è tra i cinque principali investitori nei PECO, in termini di valore, e il principale per quel che riguarda la Romania e il secondo in Polonia (vedi tav. 8-9 investimenti per numero di progetti e in termini di valore).

I settori che attirano la parte maggiore degli investimenti stranieri, sempre in termini di valore, sono le industrie manifatturiere e i trasporti. Il settore terziario prende sempre più importanza (vedi tav. 11 distribuzione degli investimenti per settore).

Lo sviluppo degli investimenti è parallelo al processo di ristrutturazione intrapreso dalle economie dei PECO. A questo riguardo, le politiche di privatizzazione hanno avuto un'influenza importante sullo sviluppo dei flussi di investimento. I PECO si sono generalmente concentrati sulle privatizzazioni al fine di sviluppare la competitività del loro settore produttivo, ma in vari casi la privatizzazione è ancora incompleta. Salvo nella Repubblica Ceca, la privatizzazione costituisce un processo lento, e sembra ormai chiaro che le economie dei PECO saranno ancora dominate dalla permanenza del settore pubblico per diversi anni. La privatizzazione su larga scala è comunque piuttosto avanzata in Cechia, Slovacchia e in Ungheria. Ma nella maggioranza dei casi questa riguarda solamente alcune misure di ristrutturazione delle imprese più grandi, come la divisione di quest'ultime in unità più piccole. I sussidi statali alla produzione sono stati smantellati quasi dappertutto. Ma la legislazione riguardante i fallimenti e le bancherotte è ancora debole o inesistente nella maggior parte dei PECO. La ristrutturazione degli insiemi non privatizzati verrà quindi, verosimilmente, lasciata all'effetto delle forze del mercato.

Il settore privato invece si espande velocemente nell'insieme dei paesi della regione grazie alla creazione di un numero crescente di piccole e medie imprese. Le prospettive di sviluppo del settore migliorano a misura che esso aumenta la sua parte nel bilancio produttivo di questi Stati (50 % del PIL in Cechia e Polonia).

A questo proposito PHARE svolge un ruolo importante di promozione degli investimenti. L'approccio di PHARE consiste nella creazione di una rete di agenzie per la promozione degli investimenti nei PECO stessi (per es. ITD in Ungheria, PAIZ in Polonia...).

PHARE fornisce soprattutto dell'assistenza tecnica : formazione del personale, capacità di ricerca e studi, logistica... Questo programma PHARE di promozione degli investimenti ha rappresentato nel 1993 una spesa di 18 MECU. Esso è rivolto principalmente ad azioni nei PECO stessi.

Per favorire invece gli interventi delle imprese degli Stati membri dell'UE nei PECO, PHARE dispone di un programma speciale JOPP, che riguarda la promozione delle Joint Ventures. L'obiettivo di JOPP è quello di incoraggiare l'investimento straniero e lo sviluppo di un settore privato competitivo in questi paesi (il bilancio destinato a JOPP per il 1993 è di 15 MECU). JOPP è particolarmente destinato alle PMI che desiderino investire in Joint Ventures nei PECO. Bisogna notare, anche se mancano cifre ufficiali, che le imprese italiane sono quelle che, per il numero di progetti, hanno beneficiato di più dell'assistenza JOPP. Il programma offre diversi tipi di sostegni nelle varie fasi di creazione di una Joint Venture, dalla realizzazione di uno studio di fattibilità, al cofinanziamento dei progetti (tramite doni o prestiti garantiti o agevolati), all'assistenza tecnica per la loro realizzazione.

#### 4.5. Trasferimenti di risorse : verso la creazione di un fondo d'adesione ?

La prospettiva dell'adesione futura dei PECO all'Unione modifica i presupposti sulla base dei quali si è sviluppata l'assistenza a questi paesi. Da una assistenza a sostegno delle riforme economiche si passa a uno sforzo integrato per la creazione di condizioni di convergenza delle economie per la loro conseguente integrazione all'UE.

Alcune misure cominciano a essere predisposte per legare l'assistenza nell'ambito di PHARE agli obiettivi di integrazione tra UE e i PECO. In particolare, il Consiglio europeo di Copenhagen ha deciso che i PECO potranno partecipare alla "iniziativa di crescita" dell'UE e beneficiare di finanziamenti alle stesse condizioni degli Stati membri per la realizzazione di progetti di infrastruttura di interesse comune sia per l'UE che per i PECO. Ora, gli accordi di assistenza dei PECO con il FMI limitano in modo preciso il loro deficit del bilancio. In modo da superare questo ostacolo, è stato predisposto che parte dei fondi PHARE venga destinata a finanziare dei progetti di infrastruttura, in particolare quelli riguardanti le reti transeuropee. Il Consiglio ha però deciso di limitare la crescita della parte dei fondi PHARE destinati a questo obiettivo al 15 % del totale.

D'altra parte, in conformità con le decisioni riguardanti il bilancio comunitario prese a Edimburgo (pacchetto Delors II), la parte dei fondi comunitari destinati a PHARE nel suo insieme dovrebbe essere di circa un miliardo di ECU all'anno, al meno fino al 1999.

A medio e lungo termine si pone quindi il problema della capacità di trasferimento di risorse dall'UE ai PECO per la preparazione delle condizioni della loro adesione. Bisogna, a questo proposito, ricordare che, tra il 1990 e il 1992, la CE e i suoi Stati membri hanno fornito un totale di 14 mld ECU di aiuti ai PECO 6, di cui 4,5 mld ECU sotto la forma di donazioni. Durante lo stesso periodo, gli investimenti privati provenienti dall'estero (paesi extra-CE compresi) raggiungevano gli 8 miliardi di ECU. Il 60 % di questi fondi erano investiti in Ungheria.

Queste cifre appaiono moderate se confrontate con i 75 a 80 mld ECU dei trasferimenti effettuati annualmente a favore dei Länder della Germania orientale a seguito dell'unificazione tedesca. I bisogni in termini di investimenti dei PECO 6 suscitano stime discordi. Ma, sulla base delle statistiche del 1989, essi dovrebbero raggiungere almeno 50 a 60 mld ECU, di cui gran parte dovrebbe essere finanziata dall'estero.

Nell'eventualità dell'adesione dei PECO all'UE, sono state stimate anche le implicazioni dell'estensione ad essi del beneficio dei fondi strutturali. Le risorse del bilancio comunitario destinate ai fondi strutturali per i 12 Stati membri dell'Unione sono state triplicate tra il 1986 e il 1993, e sono quindi passate da 5 mld ECU a circa 15 mld ECU. Per il 1999, in conseguenza delle decisioni di Edimburgo, essi dovrebbero ancora raddoppiarsi e raggiungere i

29 miliardi di ECU. Questo significa che l'UE fornirà agli abitanti di Grecia e Portogallo 400 ECU pro capite ogni anno. In caso di allargamento limitato ai paesi di Visegrad, bisognerebbe prevedere altri 25 miliardi di ECU a titolo dei fondi strutturali per i quattro paesi, il che equivarrebbe ad un ulteriore raddoppiamento dei fondi necessari. D'altro canto, l'accesso anche solo dei paesi di Visegrad alla PAC implicherebbe la concessione di somme equivalenti a titolo dei rimborsi agricoli.

Diciamo semplicemente che un aumento del bilancio comunitario ad un tale livello è impensabile. Ci attende dunque un traumatico negoziato tra stati membri prima dell'allargamento per ripensare in toto i meccanismi di spesa e di solidarietà finanziaria all'interno dell'UE. La capacità di trasferire capitali da parte occidentale potrebbe anche aumentare in caso di ripresa economica, con lo sviluppo degli scambi UE/PECO, e a misura che aumenteranno la capacità di auto finanziamento da parte dei beneficiari attuali dei fondi e in particolare dei Länder della Germania orientale.

## CONCLUSIONI

I PECO, e in particolare Polonia e Ungheria premono per una rapida adesione all'UE. Il processo di allargamento sarà comunque lungo. Innanzi tutto perchè altri paesi hanno già depositato le loro domande di adesione prima dei PECO. Le domande Polacca e ungherese non potranno essere prese in considerazione prima di una decisione, e un eventuale negoziato di adesione, con Malta e Cipro. D'altro canto l'adesione dei PECO non potrà certo essere rapida quanto quella dei paesi EFTA, che è stata preparata dallo Spazio Economico Europeo e facilitata dall'omogeneità di questi paesi con quelli più ricchi dell'UE. Più verosimilmente, questa ricalcherà i tempi e le modalità delle adesioni portoghese e spagnola. Esse si sono infatti realizzate a seguito di un lungo negoziato, dieci anni dopo la domanda di candidatura. E anche dopo l'adesione effettiva, nel 1986, i due paesi hanno dovuto passare un periodo transitorio durante il quale sono state applicate misure di adattamento progressivo. In ogni caso nessun negoziato potrà essere intrapreso prima della conclusione della conferenza di revisione di Maastricht prevista per il 1996.

Alcuni dei PECO che hanno vocazione ad aderire all'UE sembrano trovarsi in una posizione più favorevole rispetto agli altri. Questi sono Polonia, Ungheria, che tutte e due hanno già depositato la loro domanda di adesione nell'Aprile scorso, e la Repubblica Ceca. Essi potrebbero essere seguiti poi da Romania, Bulgaria, Slovacchia (e forse dalla Slovenia). A lungo termine questi dovrebbero essere raggiunti dai Paesi Baltici. L'allargamento alle Repubbliche dell'ex-Jugoslavia (salvo la Slovenia) e alle Repubbliche della CSI sembra esclusa a priori. Ribadiamo che l'allargamento dell'UE verso l'Est, anche se ormai acquisito, sarà lento, prudente e progressivo e dipenderà dallo svilupparsi delle condizioni politiche ed economiche dei paesi della regione.

L'adesione dei PECO all'UE costituisce un progetto ambizioso. Esso fa parte del disegno più largo di ricostruzione della stabilità attraverso una serie di istituzioni della grande Europa. Al centro stà l'Unione Europea che, centro di gravità del nuovo sistema, sarà a sua volta organizzata internamente in una serie di centri concentrici a seconda del diverso livello di integrazione dei suoi paesi membri. Essa dovrà essere in grado di funzionare e di stabilire nuove relazioni con i partners naturali dell'UE, Russia e Stati Uniti.

A Corfù, nei prossimi giorni, i capi di governo dell'UE riuniti nel Consiglio europeo, compiranno atti concreti per far avanzare questo processo. Firmeranno con le massime autorità di Austria, Finlandia, Norvegia e Svezia i trattati di adesione all'UE. Firmeranno con il Presidente Eltsin il trattato di partnership e cooperazione tra l'UE e la Russia. Creeranno un gruppo di saggi incaricato di cominciare a riflettere sulle istituzioni della grande Unione Europea.

Designeranno il successore di Jacques Delors che dopo 10 anni intensi e di grande visione, lascia la presidenza dell'esecutivo dell'UE. Nel suo mandato fino all'anno 2000, questo successore avrà un ruolo determinante. Forse questo spiega le grandi esitazioni e manovre sulla sua scelta.

# Annex 1

## Central and Eastern Europe: Key Statistics

	Population	Area	Population	GNP/capita	GNP
	1992		density	1992	1992
	millions	1000 sq km	persons/sq km	US \$	US \$ bn
<b>CEECs</b>					
Bulgaria	9.0	110.9	80.8	1,330	11.9
Czech Republic	10.3	78.9	130.7	2,460	25.4
Hungary	10.3	93.0	110.8	3,000	30.9
Poland	38.4	312.7	122.7	1,960	75.2
Romania	23.0	237.5	97.0	1,060	24.9
Slovakia	5.3	49.0	108.2	1,930	10.2
<b>Other countries</b>					
Albania	3.3	29.0	113.7	623	2.1
Estonia	1.6	45.1	34.6	2,750	4.3
Latvia	2.6	64.5	40.9	1,930	5.1
Lithuania	3.8	55.3	57.4	1,310	4.9

Source: OECD, World Bank, PlanEcon

## Annex 2

### Central and Eastern Europe: Emergence from Recession

#### Industrial Production (Annual Percentage Change)

	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>a</sup>
CEECs					
Bulgaria	2.2%	-12.6%	-23.3%	-22%	9.2%
Czechoslovakia	0.8%	-3.5%	-24.7%	-11%	-
- Czech Rep.	1.7%	-3.3%	-24.4%	-10.6%	-6.9%
- Slovakia	-1.3%	-4.0%	-25.4%	-12.5%	-9.7%
Hungary	-2.5%	-4.5%	-19.1%	-10.1%	10.7%
Poland	-0.5%	-24.2%	-11.9%	4.2%	9.8%
Romania	-2.1%	-17.6%	-19.6%	-21.8%	15.8%
Other countries					
Albania	5.0%	-7.6%	-42.5%	n.a.	n.a.
Estonia	0.7%	-5.6%	-9.0%	-38.9%	-28.8%
Latvia	3.1%	-0.2%	-0.1%	-34.8%	-40.6%
Lithuania	4.2%	-2.8%	-4.9%	-51.2%	n.a.

Sources: IMF, OECD, EBRD, DGII - EC

Notes:

<sup>a</sup> January to August (twelve month percentage change)

n.a. not available

SVILUPPO DEGLI SCAMBI TRA UE E PAESI DI VISEGRAD  
(in miliardi di ECU)

	1990	1991	1992	1993
<b>P O L O G N A</b>				
esportazioni UE	4,4	7,9	8,1	9,9
importazioni UE	5,2	6,2	7,1	7,5
saldo UE	-0,8	1,7	1,1	2,3
esportazioni IT	0,6 (15%)	0,7 (9%)	0,9 (11%)	1,3 (13%)
importazioni IT	0,5 (10%)	0,5 (8%)	0,7 (10%)	0,7 (9,3%)
saldo IT	0,1	0,2	0,2	0,6
<b>U N G H E R I A</b>				
esportazioni UE	2,9	3,5	4,1	4,9
importazioni UE	2,9	3,6	4,0	3,9
saldo UE	-0,1	-0,1	+0,1	0,9
esportazioni IT	0,4 (14%)	0,5 (14%)	0,6 (15%)	0,8 (17,2%)
importazioni IT	0,5 (18%)	0,7 (18%)	0,7 (18%)	0,6 (16,5%)
saldo IT	-0,1	-0,2	-0,1	+0,2
<b>C E C H I A E SLOVACCHIA</b>				
esportazioni UE	2,6	3,8	6,3	6 + 1,2
importazioni UE	2,7	4,1	5,5	4,8 + 1,1
saldo UE	-0,1	-0,2	0,7	1,2 + 0,6
esportazioni IT	0,3 (11%)	0,3 (10%)	0,6 (10%)	0,5 + 0,2 (9%+19%)
importazioni IT	0,3 (13%)	0,5 (12%)	0,6 (11%)	0,4 + 0,2 (9%+14%)
saldo IT	-0,1	-0,2	+0,01	0,1 + 0,06
<b>V I S E G R A D</b>				
esportazioni UE	9,9	15,2	18,5	22,1
importazioni UE	10,8	13,9	16,6	17,5
saldo UE	-0,9	1,3	1,9	4,5

esportazioni IT	1,3 (13%)	1,5 (10%)	2,1 (12%)	3 (13,2%)
importazioni IT	1,4 (13%)	1,6 (12%)	2 (12%)	2 (11,2%)
saldo IT	-0,1	-0,1	+0,1	1
P E C O - 6				
esportazioni UE	12	17,5	21,4	25,7
importazioni UE	13	16,1	18,9	20
saldo UE	-1	1,4	2,5	5,5
esportazioni IT	1,6 (14%)	2 (11%)	2,7 (13%)	3,6 (14%)
importazioni IT	1,9 (15%)	2 (13%)	2,5 (13%)	2,5 (12,5%)
saldo IT	-0,2	-0,1	+0,2	1,1

(fonte Commissione Europea)

Evolution of EU-CEEC Trade Relations After 1988

	Poland	Hungary	Czech & Slovak Republics	Bulgaria	Romania
Trade and Cooperation Agreements <sup>a</sup>	1989	1988	1989/90	1990	1990/91
GSP benefits	Jan 90	Jan 90	Jan 91	Jan 91	1974 <sup>b</sup>
Interim Agreements	Mar 92	Mar 92	Mar 92	Dec 93	May 93
Europe Agreements <sup>c</sup>	Feb 94	Feb 94	-	-	-

## Notes:

- a Specific quantitative restrictions were also lifted.
- b Romania had the restrictions on its GSP treatment lifted in 1991.
- c Europe Agreements for the Czech and Slovak Republics, Bulgaria and Romania are still awaiting parliamentary ratification.

EU Trade Liberalization: Market Access for CEEC Products

type of product	liberalization to be achieved
<u>"Industrial" goods except textiles and ECSC products</u>	
- elimination of all QRs <sup>a</sup>	entry into force of IAs <sup>b</sup> (1.3.92) <sup>c</sup>
- progressive elimination of remaining tariffs	within three years (1.1.95)
<u>textiles and clothing</u>	
- elimination of remaining QRs	within six years (1.1.98)
- abolition of outward processing tariffs	entry into force of IAs (1.3.92)
- elimination of remaining tariffs	within five years (1.1.97)
<u>ECSC products</u>	
- QRs on steel	entry into force of IAs (1.3.92)
- remaining tariffs on steel	within four years (1.1.96)
- remaining QRs on coal	within one-four years
- remaining tariffs on coal	within one-four years

During the period of abolition of tariffs, the remaining tariffs are lowered each year; where they apply, the tariff quotas or ceilings (for which reduced or zero tariffs apply) are increased annually.

Agricultural goods

- consolidation of GSP advantages granted earlier.
- some further concessions.
- further concessions on a reciprocal basis, negotiated product by product to be achieved in different ways.

## Notes:

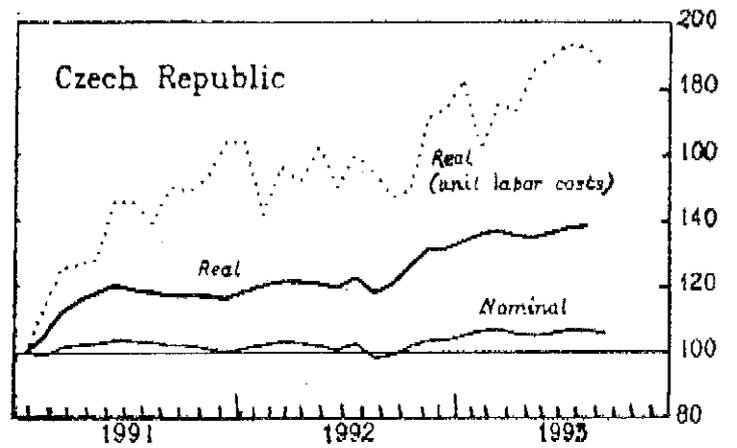
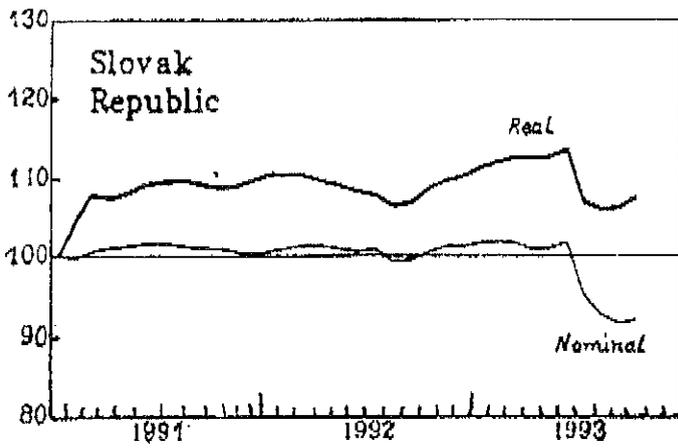
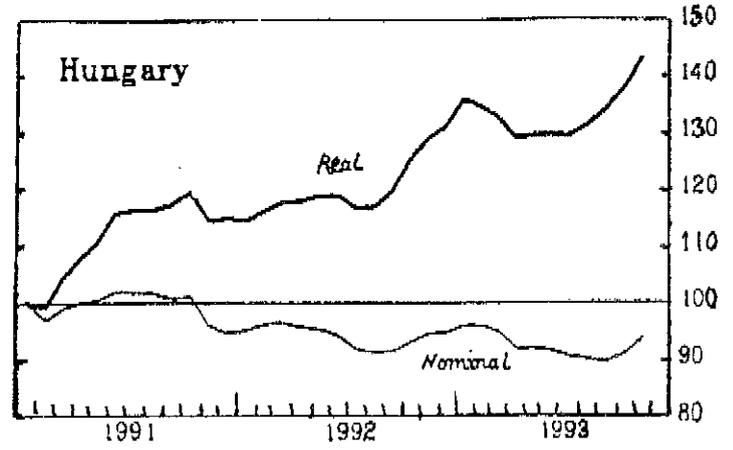
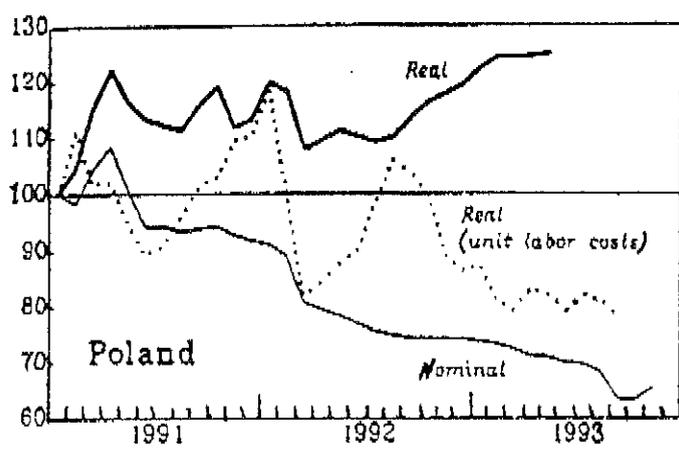
- a QR = quantitative restriction
- b IA = interim agreement
- c dates in brackets refer to final abolition with respect to imports from the Czech and Slovak Republics, Poland and Hungary. Bulgaria and Romania are, in general, one year behind)

Fig. 1

### Selected Countries in Transition: Nominal and Real Exchange Rates<sup>1</sup>

(January 1991 = 100; an increase indicates an appreciation of the currency)

#### Central Europe



<sup>1</sup> Real exchange rates are based on relative consumer prices. For Poland and the Czech Republic, real exchange rates based on relative unit labor costs are also shown.

**Selected Countries of Central Europe: Trade with the European Union**  
(In percent of total trade)

	Imports from EU			Exports to EU		
	1988	1990	1992	1988	1990	1992
Albania	31.4	40.6	63.2	36.8	38.3	34.0
Bulgaria	40.5	52.8	53.7	23.6	34.5	41.3
Former Czechoslovakia	26.5	31.1	42.0	24.2	32.0	49.5
Hungary	25.2	32.8	42.4	22.5	34.2	49.5
Poland	27.2	42.5	52.9	30.3	46.8	55.7
Romania	6.2	19.6	37.5	24.0	31.4	32.5

Source: IMF, Direction of Trade Statistics.

1/ Through October 1993. Data for 1993 are preliminary.



## Entrées d'investissement direct étranger dans les économies en cours de transition

	Entrées nettes en millions de dollars				Entrées annuelles actes par habitant (moyenne 1992/1993)	Nombre de coentreprises enregistrées <sup>(2)</sup>			
	1990	1991	1992	1993 <sup>(1)</sup>		1990	1991	1992	1993 <sup>(1)</sup>
<b>Europe centrale et orientale</b>									
Albanie	—	—	21	22	6	—	1,200	—	1,300
Bulgarie	4	56	42	44	5	140	1,200	—	1,200
Ex-RFTS	199	594	1,054	—	—	1,600	5,995	—	—
République tchèque	—	—	983	561	75	—	3,120	—	3,700
République slovaque	—	—	71	100	16	—	2,875	—	3,948
Hongrie	337	1,459	1,471	1,200	130	5,693	13,218	—	15,311
Pologne	88	117	284	580	11	2,799	5,740	—	6,300
Roumanie	-18	37	73	50	3	1,501	20,684	—	26,249
Ex-Yougoslavie	67	119	93	—	—	—	—	—	—
dont:									
Croatie	—	—	16	36	5	—	—	—	—
Slovénie	-2	41	113	140	70	—	—	—	—
Total (A)	677	2,382	3,038	2,733	23	—	2,815	—	3,050
Ex-Union soviétique (B)	100	186	1,580	1,897	6	2,905	15,290	—	20,290
dont:									
Estonie	—	—	58	86	46	—	—	—	—
Lettonie	—	—	43	50	18	—	2,662	—	4,052
Lituanie	—	—	10	40	7	—	2,621	—	2,700
Kazakhstan	—	—	200	300	15	—	2,000	—	2,638
Russie	—	100	700	666	5	—	540	—	—
Ukraine	—	—	200	225	4	—	3,252	—	5,249
Ouzbékistan	—	—	100	100	5	—	2,000	—	2,300
<b>Total pays en transition (A+B)</b>	<b>727</b>	<b>2,568</b>	<b>4,618</b>	<b>4,630</b>	<b>11</b>				

Sources: World Debt Tables (Banque mondiale), Commission Économique des Nations unies pour l'Europe, statistiques nationales de la balance des paiements et estimations de la Commission.  
 (1) Pour de nombreux pays, il s'agit d'estimations provisoires.  
 (2) Chiffres provenant de la base de données de la Commission économique pour l'Europe sur les coentreprises. Le niveau élevé des chiffres déclarés par la Roumanie résulte probablement d'un problème méthodologique dans les définitions statistiques appliquées par ce pays.  
 (3) Recensement arrêté en juillet 1993.

Repartition des investissements par pays/région d'origine.

(pourcentage des investissements en million des US\$)\*

	<u>EU</u>	<u>EFTA</u>	<u>USA</u>
Hongrie	53,6% (2077,6)	23,6% (914,61)	5,1% (197,65)
République Tchèque	52% (962)	5,5% (101,75)	29% (536,5)
Pologne	50,6% (910,8)	7,9% (142,2)	38,9% (700,2)
Roumanie	63,2% (429)	4,1% (27,83)	9,9% (67,2)
Slovaquie	36,6% (117,26)	30,7% (98,36)	14,5% (46,45)
Estonie	8,9% (16,77)	67,4% (127,04)	5,1% (961,35)
Lettonie	30% (36)	35% (42)	19,9% (16,68)
Lituanie	26% (28,6)	18% (19,8)	13% (14,3)
Bulgarie	53% (30,21)	7% (3,99)	9% (5,13)
Slovenie	n.a.	n.a.	n.a.

\* la somme par ligne n'est pas égale à 100% parce que, dans ce tableau, ne sont pas indiquées les valeurs d'investissement des autres pays.

Source: United Nations: *Statistical Survey of Recent Trends in Foreign Direct Investment in East European Countries*, 23 November 1993.

TAV. 8

Investissements Directs Etrangers dans les PECO

par importance de partenaire

(en nombre de projets)

<u>PAYS</u>	1	2	3
Hongrie	Allemagne (1451)	Autriche (865)	USA (394)
République Tchèque	Allemagne (nd)	USA (nd)	France (nd)
Pologne	Allemagne (730)	USA (253)	Italie (164)
Roumanie	Allemagne (3099)	Italie (1610)	Turquie (2180)
Slovaquie	Autriche (1273)	Allemagne (621)	Hongrie (327)
Estonie	-	-	-
Lettonie	-	-	-
Lituanie	URSS (1062)	Allemagne (363)	USA (161)
Bulgarie	-	-	-
Slovénie	Autriche (670)	Italie (663)	Allemagne (580)

Source: United Nations: *Statistical Survey of Recent Trends in Foreign Direct Investment in East European Countries*, 23 November 1993.

TAV. 9

Investissements Directs Etrangers dans les PECO

par importance de partenaire

(en valeur - million de USS- d'investissement)

PAYS	1	2	3
Hongrie	Allemagne (130,9)	Autriche (127,5)	Belgique (113,7)
République Tchèque	-	-	-
Pologne	USA (253,7)	Italie (196,2)	Allemagne (42,4)
Roumanie	Italie (85,9)	UK (81,2)	France (77,0)
Slovaquie	Autriche (82,5)	Allemagne (58,4)	USA (46,5)
Estonie	Suède (71,1)	Finlande (52,7)	CIS (20,2)
Lettonie	-	-	-
Lituanie	URSS (53)	Allemagne (2,7)	Suisse (2,6)
Bulgarie	-	-	-
Slovénie	Allemagne (427,6)	Autriche (197,2)	Italie (152,5)

Source: United Nations: *Statistical Survey of Recent Trends in Foreign Direct Investment in East European Countries*, 23 November 1993.

TAV. 10

Répartition sectorielle des investissements dans les PECO  
(par importance de secteur)

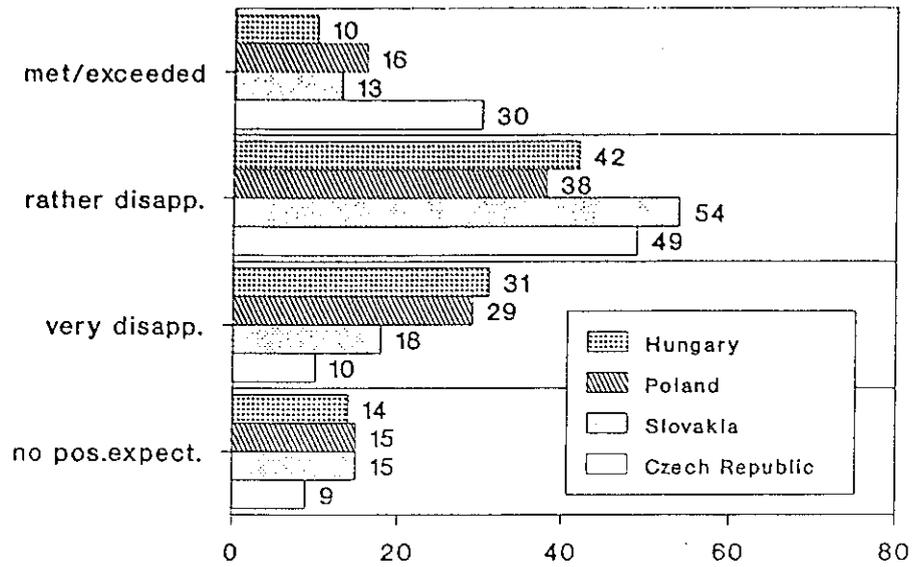
<u>PAYS</u>	<u>I<sup>o</sup></u>	<u>II<sup>o</sup></u>	<u>III<sup>o</sup></u>
Hongrie	manufacturing 55,5%	trade 12,4%	finance 11,3%
République Tchèque	consumer goods 26,3%	automobile 21,3%	construction 13,2%
Pologne	industry 67,4%	trade 15,7%	construction 2,8%
Roumanie	NA	NA	NA
Slovaquie	industry 52,8%	commerce 23,0%	finance 8,7%
Estonie	commerce 46,6%	industry 21,2%	transport 19,1%
Lettonie	NA	NA	NA
Lituanie	NA	NA	NA
Bulgarie	NA	NA	NA
Slovénie	industry 56,6%	construction 9,7%	commerce and tourism 8,0%

\* la somme par ligne n'est pas égale à 100% parce que, dans ce tableau, ne sont pas indiquées les valeurs des secteurs divers.

Source: United Nations: *Statistical Survey of Recent Trends in Foreign Direct Investment in East European Countries*, 23 November 1993.

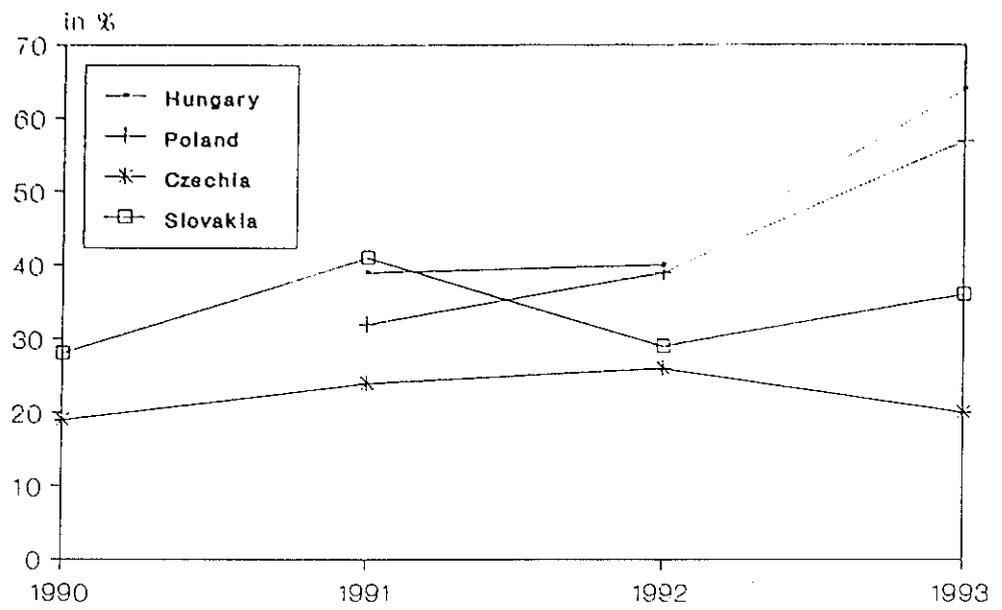
# Assessment of Regime-Transformation 1993

Expectations ...

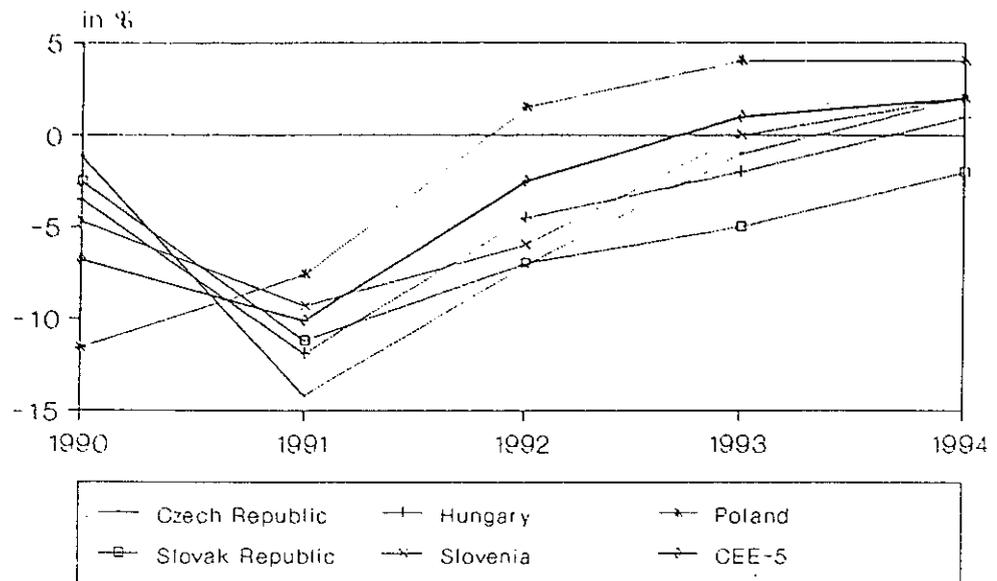


Plasser/Ulram (1993)

# Discontent with political system 1990-1993

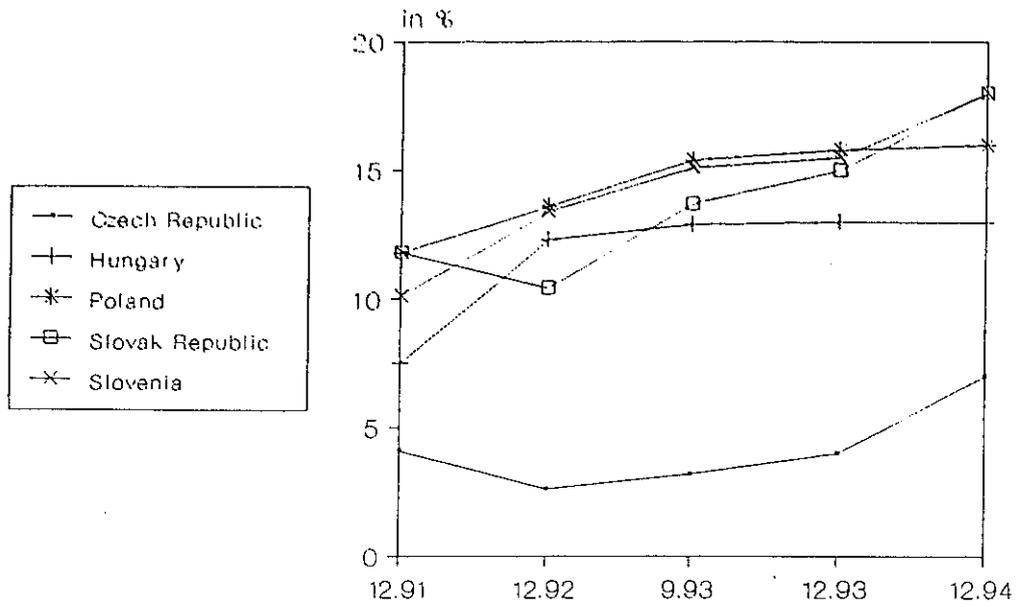


# Gross Domestic Product real change in % against preceeding year

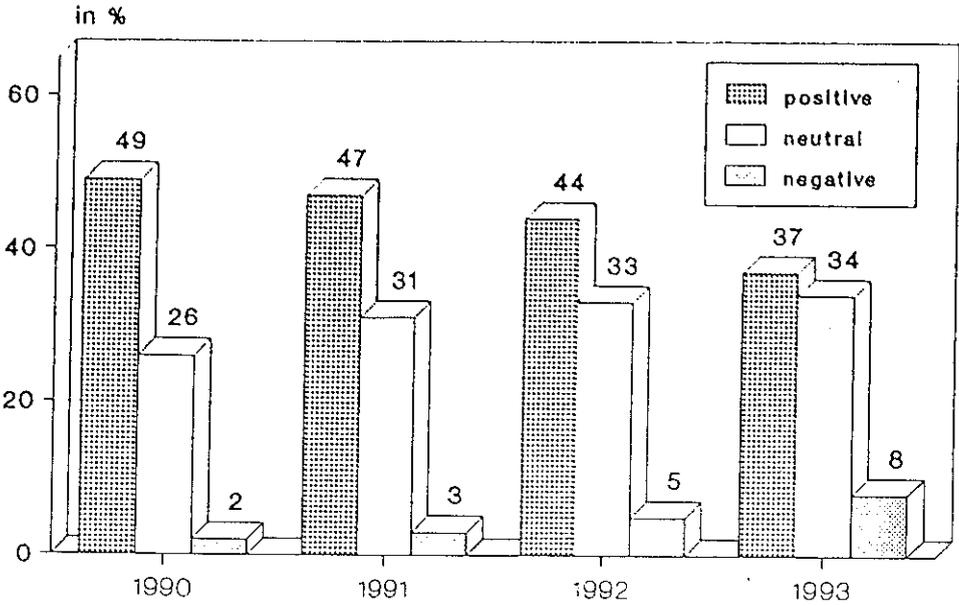


Source: WIIW, 1994.

# Registered Unemployment CEE-5 1991-1994



# Image of European Union Visegrád-Countries



Source: Eurobarometer 1-4, 1991-1994.