



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.07.1997

COM(97) 2000 def.

VOL. I

AGENDA 2000

PER UN'UNIONE PIÙ FORTE E PIÙ AMPIA

(presentata dalla Commissione)

INTRODUZIONE.....	3
PRIMA PARTE: LE POLITICHE DELL'UNIONE.....	9
I. LE POLITICHE INTERNE.....	10
1. CREARE LE CONDIZIONI NECESSARIE PER ASSICURARE LA CRESCITA SOSTENIBILE E L'OCCUPAZIONE	10
2. PORRE LA CONOSCENZA IN PRIMO PIANO.....	11
3. RIMODERNARE I SISTEMI DELL'OCCUPAZIONE	12
4. MIGLIORARE LE CONDIZIONI DI VITA.....	13
II. COESIONE ECONOMICA E SOCIALE	14
1. PORTARE AVANTI L'IMPEGNO PER LA COESIONE.....	14
2. MAGGIORE CONCENTRAZIONE.....	16
3. L'AVVENIRE DEL FONDO DI COESIONE	21
4. SOSTEGNO STRUTTURALE AI NUOVI STATI ADERENTI.....	21
5. MIGLIORE RAPPORTO COSTO/BENEFICI.....	22
III. LA POLITICA AGRICOLA COMUNE	23
1. VALUTAZIONE DEL PROCESSO DI RIFORMA	23
2. PROSPETTIVE A LUNGO TERMINE.....	25
3. OBIETTIVI POLITICI DELLA PAC.....	27
4. NUOVE RIFORME	28
IV. L'UNIONE NEL MONDO.....	34
1. UN'EUROPA STABILE E APERTA SUL MONDO	35
2. UN'EUROPA FORTE E COERENTE.....	36
V. UNA COMMISSIONE EFFICACE AL SERVIZIO DEGLI EUROPEI	39
SECONDA PARTE: LA SFIDA DELL'AMPLIAMENTO.....	41
I. VALUTAZIONE BASATA SUI CRITERI DI ADESIONE	41
1. CRITERI POLITICI	42
2. CRITERI ECONOMICI	45
3. ALTRI OBBLIGHI CONNESSI ALL'ADESIONE.....	49
II. I PRINCIPALI PROBLEMI SULLA VIA DELL'AMPLIAMENTO (STUDIO DI IMPATTO).....	53
1. AGRICOLTURA.....	54
2. POLITICA DI COESIONE.....	55
3. REALIZZARE IL MERCATO UNICO.....	55
4. APPLICARE LE NORME AMBIENTALI.....	56
5. TRASPORTI.....	56
6. SICUREZZA NUCLEARE	57
7. LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA	58
8. VERTENZE TERRITORIALI.....	59
9. APPLICARE LE NORME COMUNITARIE PRIMA DELL'ADESIONE	59
III. UNA STRATEGIA PER L'AMPLIAMENTO	60
1. NEGOZIATI D'ADESIONE	60
2. RAFFORZARE LA STRATEGIA DI ADESIONE.....	61
IV. CIPRO	64
1. SVILUPPO ECONOMICO	64
2. PROSPETTIVE DI UN ACCORDO POLITICO	64
3. RELAZIONI CON L'UNIONE EUROPEA.....	65
V. LA CONFERENZA EUROPEA.....	65
VI. RELAZIONI CON LA TURCHIA	66
VII. RACCOMANDAZIONI FINALI	67
PARTE TERZA.....	72
IL NUOVO QUADRO FINANZIARIO (2000-2006).....	72

I. LA PROBLEMATICHE D'INSIEME.....	72
1. COPRIRE UN PERIODO DI TEMPO ADEGUATO	72
2. CONSENTIRE IL FINANZIAMENTO DEI BISOGNI ESSENZIALI	73
3. GARANTIRE UNA SANA GESTIONE DELLE FINANZE PUBBLICHE.....	73
II. DINAMICA DELLE SPESE.....	74
1. SPESE AGRICOLE.....	74
2. SPESE STRUTTURALI	75
3. ALTRE CATEGORIE DI SPESE.....	76
4. RISERVE.....	78
5. QUADRO DI RIFERIMENTO PROPOSTO	79
III. IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO	79
1. FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA	80
2. EVENTUALE INTRODUZIONE DI UNA NUOVA RISORSA PROPRIA.....	80
3. PRINCIPALI TENDENZE FINO AL 2006.....	81
4. SISTEMA DI FINANZIAMENTO FUTURO.....	83

INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 ha ribadito che le decisioni necessarie per l'avvio dei negoziati con i paesi candidati all'adesione all'Unione europea sarebbero state prese nei sei mesi successivi alla conclusione della Conferenza intergovernativa e tenendo conto dei risultati di quest'ultima. Esso ha invitato la Commissione a presentare i propri pareri sulle varie candidature il più rapidamente possibile dopo la Conferenza intergovernativa (CIG) e ad avviare la preparazione di un documento complessivo sull'ampliamento. Esso le ha inoltre chiesto di iniziare un'analisi approfondita del sistema di finanziamento dell'Unione europea per poter presentare, subito dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa, una comunicazione sul futuro quadro finanziario dell'Unione a partire dal 31 dicembre 1999, tenendo conto della prospettiva dell'ampliamento.

La presente comunicazione "Agenda 2000", alla quale sono allegati i pareri sulle diverse candidature, costituisce la risposta complessiva della Commissione a queste richieste. Essa descrive, in un contesto unico, le grandi prospettive di sviluppo dell'Unione e delle sue politiche all'alba del prossimo secolo, i problemi orizzontali connessi all'ampliamento e il futuro quadro finanziario oltre il 2000, nella prospettiva di un'Unione ampliata.

Rispetto ai grandi pacchetti finanziari del passato, l'ampliamento svolge, nell'Agenda 2000, un ruolo molto più importante. In effetti, i paesi candidati sono più numerosi, più diversificati e tutti futuri beneficiari netti. Inoltre, sia le riforme delle politiche che l'assorbimento di nuovi membri, dovranno essere realizzati in un contesto finanziario rigoroso.

Un bilancio a partire dall'Atto unico

L'Europa è notevolmente cambiata nell'arco di un decennio. Due ampliamenti successivi hanno portato il numero di Stati membri a quindici. Due importanti riforme dei trattati, l'Atto unico e il trattato sull'Unione europea, hanno modificato in profondità il quadro istituzionale e politico dell'Unione. Due grandi pacchetti finanziari hanno ridefinito gli obiettivi e gli strumenti dell'integrazione che hanno accompagnato questi sviluppi.

Questi ultimi hanno contribuito a una nuova dinamica di integrazione che può essere paragonata solo a quella dei primi anni della Comunità. L'avvio del mercato unico ha contribuito a questo processo, unitamente allo sforzo senza precedenti di solidarietà fra gli Stati membri che si è manifestato con la rapida attuazione di politiche di coesione economica e sociale. Il cammino verso l'Unione economica e monetaria (UEM), iniziato con l'Atto unico e formalmente fissato nel trattato di Maastricht, non fa che consolidare questo sviluppo favorendo una maggiore stabilità economica e una maggiore fiducia.

Questo nuovo slancio nella storia dell'integrazione europea si basava contemporaneamente su un contesto solido e flessibile costituito dai trattati e su prospettive finanziarie a medio termine sane e stabili, unite a un consenso interistituzionale sulla necessità della disciplina di bilancio e della moderazione nello sviluppo delle politiche dell'Unione. Nonostante la notevole espansione dell'attività dell'Unione nel corso degli ultimi dieci anni, il bilancio comunitario è rimasto largamente inferiore al massimale di spesa. In termini di pagamenti reali,

il bilancio del 1997 resta all'1,17% del PNL rispetto ad un massimale di prospettive finanziarie dell'1,23% del PNL.

Ma l'accelerazione storica della costruzione europea nel corso di quest'ultimo decennio è stata influenzata anche dagli sviluppi esterni all'Unione. La fine della guerra fredda e il crollo dell'Unione Sovietica hanno aperto nuovi orizzonti alla cooperazione internazionale, conferendo all'Unione un ruolo di primaria importanza nella promozione dei cambiamenti e della stabilità in Europa. L'Unione ha assunto questo ruolo, in particolare attraverso il sostegno che essa ha fornito all'unificazione tedesca e attraverso il considerevole sforzo che essa ha messo in atto negli aiuti ai paesi dell'Europa centrale e orientale. Il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 ha aperto a questi paesi la prospettiva dell'ampliamento. Successivamente, a Essen è stata avviata un'ambiziosa strategia di preadesione.

Relazioni più strette sono state inoltre annodate con i nuovi Stati indipendenti, sorti dall'ex Unione Sovietica e con i paesi della costa meridionale e orientale del Mediterraneo. Analogamente, l'ampiezza e la solidità delle relazioni dell'Unione con i partner dell'Europa occidentale e con gli Stati Uniti si sono tradotte nella creazione dello Spazio economico europeo e della nuova Agenda transatlantica. Sul piano economico, l'Unione ha svolto un ruolo decisivo nel completamento del ciclo dell'Uruguay Round e la creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Essa si è così imposta come attore chiave nel contesto della crescente mondializzazione.

Tuttavia questi successi reali non devono nascondere le difficoltà incontrate dall'Unione nel corso degli ultimi anni. Esse sono state anzitutto di ordine economico. Dopo i risultati economici notevoli raggiunti alla fine degli anni 80 e all'inizio degli anni 90, periodo in cui sono stati creati 9 milioni di posti di lavoro, il rallentamento della congiuntura ha provocato un aumento della disoccupazione all'interno dell'Unione rendendo più difficili da realizzare le riforme di bilancio e strutturali degli Stati membri. Progressi notevoli, tuttavia, sono stati compiuti successivamente, sotto l'effetto in particolare dei programmi di convergenza istituiti sulla base delle disposizioni del trattato di Maastricht, finalizzate a preparare l'Unione economica e monetaria. A livello dell'Unione, si è migliorato il coordinamento delle politiche e sono state adottate nuove iniziative per sfruttare meglio il potenziale dell'Europa come entità economica unica. Nonostante queste iniziative contribuiscano a dare all'Unione prospettive economiche più favorevoli di quelle che essa ha conosciuto per numerosi anni, la disoccupazione si colloca sempre a livelli inaccettabili.

Le difficoltà incontrate sono state anche di ordine politico e psicologico. Il dibattito attorno alla ratifica del trattato di Maastricht ha mostrato che i cittadini sono stati colti di sorpresa da un'accelerazione istituzionale alla quale non si sono sentiti associati. L'importanza assunta dall'Unione nella vita di tutti i giorni si è posta in contrasto con la persistenza e l'aggravarsi delle loro difficoltà. È proprio perché l'Unione è divenuta così importante che i cittadini si aspettano molto da essa. Essi vogliono essere ascoltati e coinvolti, vogliono delle risposte alle loro preoccupazioni, si tratti della disoccupazione, del degrado dell'ambiente, della sanità pubblica, della droga e della criminalità, dell'instabilità alle frontiere.

Il trattato di Amsterdam

Prima di avviare una nuova fase cruciale della storia europea, bisognava modernizzare il trattato rafforzando l'Europa dei cittadini, migliorando la capacità esterna dell'Unione e

riformandone il quadro istituzionale. Era questo l'obiettivo della CIG che si è appena conclusa. Il trattato di Amsterdam ha potuto compiere dei passi in avanti notevoli su questi punti ma le riforme istituzionali restano parziali e devono essere completate prima dei prossimi ampliamenti. Il nuovo dispositivo su uno spazio di libertà, sicurezza e di giustizia e l'integrazione nel trattato della convenzione di Schengen, costituiscono un passo importante verso l'Europa dei cittadini. L'inclusione di un titolo sull'occupazione sancisce l'importanza attribuita nel trattato alla lotta per l'occupazione nell'Unione. Le modifiche apportate agli aspetti sociali e all'ambiente rispecchiano la preoccupazione di un'Europa più umana e più vicina ai cittadini.

Il nuovo trattato migliora il dispositivo della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la coerenza fra quest'ultima e le relazioni economiche esterne. L'Unione potrà così gradualmente accrescere la propria presenza e la sua efficienza sulla scena internazionale e condurre una politica estera all'altezza del suo potenziale e più conforme alle aspettative degli europei.

Sul piano istituzionale, il ruolo di colegislatore del Parlamento europeo è stato notevolmente potenziato attraverso l'estensione della codecisione e la semplificazione delle procedure. L'estensione della maggioranza qualificata è più modesta, anche se settori importanti come la ricerca sono ormai sottoposti al voto a maggioranza.

È tanto più importante, nell'attesa di ulteriori riforme, utilizzare pienamente tutte le possibilità offerte dal nuovo trattato per quanto riguarda il passaggio alla maggioranza qualificata. Questo vale in particolare per le misure connesse allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, alla politica commerciale comune e alla PESC. L'introduzione della cooperazione rafforzata permetterà inoltre di poter affrontare meglio i problemi posti da un'Unione più ampia ed eterogenea.

Il deciso rafforzamento dello statuto e dei poteri del presidente della Commissione accrescerà la visibilità e l'efficienza di quest'ultima. Contemporaneamente, la riforma interna annunciata dalla Commissione e menzionata in una dichiarazione della conferenza permetterà di adattare questa istituzione alle esigenze del XXI secolo.

Rendere più forti le istituzioni

Il trattato di Amsterdam costituisce quindi un nuovo passo verso l'unificazione dell'Europa e prepara il terreno per l'avvio del processo di ampliamento. Quest'ultimo non deve però essere assolutamente una fuga in avanti. Per questa ragione è necessario, come previsto dal trattato di Maastricht, realizzare l'euro al 1° gennaio 1999. È necessario anche sviluppare e approfondire insieme le politiche dell'Unione per costruire un'Europa contemporaneamente più ampia e più forte.

Ma soprattutto bisognerà procedere per tempo al potenziamento delle istituzioni e del loro funzionamento, come stipulato dal protocollo allegato al trattato sul futuro delle istituzioni. Ogni ritardo non potrà che compromettere l'ampliamento effettivo dell'Unione.

La Commissione propone quindi di fissare fin da adesso una data per la riforma concernente la ponderazione dei voti al Consiglio, che dovrà accompagnare la riduzione del numero di Commissari a uno per Stato membro, prima del prossimo ampliamento. Indipendentemente dalla data prevedibile di quest'ultimo, la decisione politica a questo riguardo dovrebbe essere presa ben prima del 2000. Tale riforma tuttavia non sarà sufficiente per permettere un

ampliamento importante, come risulta d'altronde dall'articolo 2 del protocollo sul futuro delle istituzioni. La Commissione suggerisce quindi di convocare una nuova CIG, il più presto possibile, dopo il 2000, al fine di realizzare una riforma in profondità delle disposizioni del trattato relative alla composizione e al funzionamento delle istituzioni. Tale riforma dovrà in ogni caso comportare l'introduzione generalizzata della maggioranza qualificata.

Ampliare l'Unione

L'ampliamento verso i PECO e Cipro è un disegno storico per l'Unione. Esso è anche una fortuna per l'Europa: per la sua sicurezza, la sua economia, la sua cultura, il suo posto nel mondo. L'applicazione a livello del continente europeo, del modello d'integrazione pacifica e volontaria fra nazioni libere, costituisce un pegno di stabilità. Un'Unione con più di 100 milioni di nuovi cittadini favorirà gli scambi e l'attività economica e darà un nuovo slancio allo sviluppo e all'integrazione dell'economia europea nel suo insieme. La diversità culturale dell'Europa costituirà una fonte di creatività e di ricchezza. L'adesione di nuovi Stati membri aumenterà il peso e l'influenza dell'Unione sulla scena internazionale.

Nel contempo, il numero stesso dei candidati e le enormi differenze di sviluppo economico e sociale che essi porteranno con sé, porranno l'Unione di fronte a problemi istituzionali e politici senza precedenti. Mentre la sua popolazione potrebbe aumentare di più di un quarto, per raggiungere quasi 500 milioni, il suo PIL totale aumenterebbe solo del 5% al massimo. Malgrado gli enormi sforzi intrapresi da questi paesi, la loro integrazione nelle strutture e programmi esistenti sarà un'operazione molto delicata. Il processo di ampliamento esigerà anche un'attenta gestione delle relazioni dell'Unione con altri partner in Europa e altrove, per fare in modo che essa contribuisca agli obiettivi generali di rafforzamento della sicurezza e della cooperazione internazionale.

Le prossime sfide

Aiutata da un nuovo trattato, servita da un euro forte e un vasto mercato unico, trainata dalla dinamica dell'ampliamento, l'Unione dovrebbe affrontare il prossimo secolo in condizioni migliori di quelle che essa conosce oggi. In questa prospettiva, è opportuno riflettere su come le tendenze a lungo termine, sia interne che esterne, forgeranno gli eventi e influenzeranno le modalità con cui l'Unione può sperare di raggiungere i suoi obiettivi.

Questa riflessione deve affrontare anche il problema di come sviluppare il modello di società europeo nel XXI secolo e il modo migliore di rispondere alle *preoccupazioni principali dei cittadini*. La prima fra esse è costituita dai livelli di disoccupazione inaccettabili e dall'esclusione sociale che lacerano il tessuto sociale. Contemporaneamente i pericoli che gravano sull'ambiente preoccupano in misura sempre maggiore i cittadini. Anche la tossicodipendenza e la criminalità organizzata occupano un posto sempre più importante in queste preoccupazioni.

L'*evoluzione demografica* dell'Unione nel corso dei prossimi 25 anni sarà spettacolare: il numero di persone con più di 60 anni aumenterà di 37 milioni, mentre la popolazione attiva diminuirà di 13 milioni. Questa evoluzione esporrà i regimi pensionistici e di protezione sociale a crescenti difficoltà che renderanno necessarie delle riforme e un miglioramento dei risultati economici al fine di garantire il mantenimento di un livello di protezione elevato.

Contemporaneamente, la modifica della piramide delle età della popolazione attiva aumenterà la necessità di migliorare le qualifiche dei giovani e di offrire la prospettiva di una carriera professionale completa attraverso la formazione permanente. Converrà attribuire una attenzione particolare alla crescente partecipazione delle donne al mondo del lavoro e nella società, nonché all'evoluzione delle strutture familiari.

Le *nuove tecnologie* si sviluppano a un ritmo sempre più rapido e le loro implicazioni sono sempre più estese. Esse avranno profonde ripercussioni su tutti gli aspetti della società. Sforzi particolari dovranno essere compiuti per poter sfruttare le nuove possibilità di organizzazione del lavoro che esse offrono, consentendo di conciliare la flessibilità con gli interessi personali. Il progresso tecnologico può aumentare la produttività migliorando le qualifiche dei lavoratori, modernizzando gli strumenti e semplificando i processi produttivi. Nei settori in cui questa combinazione si rivela particolarmente fruttuosa, come la società dell'informazione, la biotecnologia o le tecnologie applicate all'ambiente, quest'evoluzione crea importanti prospettive di crescita e di occupazione. Per trarre pienamente profitto da queste possibilità, bisogna impegnare gli investimenti necessari nella ricerca, i nuovi impianti, l'adattamento delle strutture di gestione e la rivalorizzazione costante delle risorse umane. È opportuno vigilare particolarmente affinché il progresso tecnologico possa portare vantaggio a tutti i settori della società.

Il processo in atto di *ristrutturazione dei mercati e delle imprese*, alimentato dall'innovazione, la concorrenza e gli scambi internazionali, è stato accelerato dalla creazione del mercato unico. Questo processo comporterà la modernizzazione dell'industria manifatturiera, parallelamente alla rapida crescita del settore dei servizi, il che favorirà in particolare lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI). In questo contesto anche i servizi pubblici dovranno adeguarsi di conseguenza. La sfida maggiore da raccogliere in questa materia è di trovare un equilibrio fra gli aspetti dinamici e sociali nel processo di ristrutturazione conciliando la flessibilità delle imprese e la sicurezza dei lavoratori. Mentre la ristrutturazione è al tempo stesso necessaria e positiva da un punto di vista globale, *le rigidità del mercato del lavoro* e lo squilibrio tra l'offerta e la domanda di funzioni qualificate hanno reso difficile il pieno sfruttamento del suo potenziale di occupazione. Questo problema è stato aggravato dalla mancanza persistente di mobilità geografica dei lavoratori, sia all'interno degli Stati membri che tra uno Stato membro e l'altro.

L'Unione dovrà adattarsi al *processo continuo di mondializzazione*. Essa è in una buona posizione per trarne profitto; il saldo globale dei suoi scambi con il resto del mondo è positivo e lo è divenuto ancora di più con la liberalizzazione dei mercati. La dimensione esterna delle politiche comunitarie come l'ambiente e l'energia diventerà ancor più che per il passato parte integrante della sua politica esterna. L'Unione dovrà inoltre adattarsi all'emergere di un *mondo multipolare*. Con il suo peso, economico e geopolitico, essa ha la possibilità di divenire un attore importante sulla scena mondiale. A questo fine, bisognerà sviluppare un'impostazione al tempo stesso coerente e globale delle relazioni esterne.

*

* *

È in questo contesto che la Commissione presenta la sua Agenda 2000, che si propone di analizzare in maniera esauriente le sfide che attendono l'Unione.

La prima parte si occupa dello sviluppo delle politiche comunitarie. Sulla base del nuovo trattato di Amsterdam, le politiche interne dovrebbero attuare le condizioni della crescita sostenibile e dell'occupazione, fare della conoscenza una priorità, modernizzare i sistemi di occupazione e migliorare le condizioni di vita e di lavoro. Nuove riforme delle politiche strutturali e della Politica agricola comune (PAC) approfondiranno le misure adottate a favore della coesione economica e sociale, dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, preparando l'Unione all'ampliamento. Questa prima parte esaminerà infine gli strumenti per arrivare a una maggiore unità e una maggiore efficacia delle relazioni esterne dell'Unione.

La seconda parte affronta la sfida dell'ampliamento. Essa trae le principali conclusioni e raccomandazioni dai singoli pareri sui paesi candidati ed espone il punto di vista della Commissione per quanto riguarda l'avvio del processo di adesione e il consolidamento della strategia di preadesione. Il volume II della presente comunicazione contiene una analisi dell'impatto dell'ampliamento sulle politiche dell'Unione nonché una presentazione approfondita della strategia potenziata di preadesione.

La terza parte presenta il nuovo quadro finanziario per il periodo 2000-2006. Essa dimostra che il doppio obiettivo di approfondimento e di ampliamento dell'Unione può essere raggiunto nel rispetto del massimale delle risorse proprie a 1,27 % del PNL - assicurando in tal modo il mantenimento della disciplina di bilancio - e affronta il problema del futuro sistema di finanziamento.

L'insieme di questi elementi offre una visione chiara e coerente dell'Unione alle soglie del XXI secolo.

PRIMA PARTE: LE POLITICHE DELL'UNIONE

Oltre il 2000

Il contesto interno ed esterno dell'Unione è in rapida trasformazione: l'Europa deve adeguarsi, evolversi, riformarsi. Essa deve, ancor più che per il passato, concentrarsi sull'essenziale e privilegiare quei campi d'azione in cui può fornire un reale valore aggiunto. Grazie al suo diritto d'iniziativa, la Commissione ha un ruolo fondamentale da svolgere nella riorganizzazione delle politiche dell'Unione. Contemporaneamente, essa deve ripensare la sua azione e migliorare le proprie capacità di gestione, di coordinamento e di controllo. In un'Europa più vasta e più eterogenea, il suo ruolo di custode dell'interesse comune sarà ancor più determinante rispetto al passato. Per riuscire essa dovrà riorganizzare e modernizzare le proprie strutture.

Lo sviluppo delle *politiche interne* costituisce una prima priorità. Esso deve avvenire secondo quattro direttrici: creare le condizioni per una crescita durevole e creatrice di posti di lavoro, porre in primo piano la conoscenza e le nuove tecnologie, modernizzare i sistemi dell'occupazione e migliorare le condizioni di vita.

Il trattato definisce chiaramente gli obiettivi della *coesione*. Il tema della coesione economica e sociale acquisterà ancora maggiore importanza in un'Unione ampliata e quindi, per forza di cose, più eterogenea. Lo sforzo di coesione costituisce un investimento nel nostro futuro. Il problema è come adeguare i nostri strumenti al futuro e alle sfide dell'ampliamento.

La riforma della *Politica agricola comune* del 1992 è stata un grande successo. Tuttavia è giunto il momento di approfondire tale riforma e perseguire l'avvicinamento ai prezzi del mercato mondiale associandolo ad aiuti diretti al reddito. Tale impostazione è giustificata da diverse ragioni: il rischio di nuovi squilibri di mercato, la prospettiva di un nuovo ciclo di negoziati commerciali, l'aspirazione a un'agricoltura più rispettosa dell'ambiente e più preoccupata della qualità e, cosa non meno importante, la prospettiva dell'ampliamento. Contemporaneamente, si fa sempre più sentire la necessità di una politica di sviluppo rurale integrale.

Per quanto riguarda le *relazioni esterne*, è giunto il momento per l'Unione di condurre una politica estera pienamente operativa. Il trattato di Amsterdam le fornisce strumenti più idonei a sviluppare una politica estera e di sicurezza comune (PESC). L'euro le conferisce una possibilità unica di divenire uno dei grandi leader finanziari. L'ampliamento accrescerà la sua influenza. Esiste un bisogno di un'Europa la cui collaborazione e cooperazione sono ricercate in tutto il mondo. L'Unione deve mostrarsi all'altezza di queste aspettative, sia perché ha degli interessi politici ed economici da difendere sia perché essa ha un importante contributo da fornire alla pace, alla democrazia e alla difesa dei diritti dell'uomo e dei valori umani.

I. LE POLITICHE INTERNE

Il successo dell'Unione economica e monetaria e il pieno sfruttamento delle possibilità offerte dal mercato unico favoriranno la formazione dell'Europa come entità economica e contribuiranno anche a una crescita sostenibile. La sua competitività dipende dal dinamismo delle sue imprese e dalle conoscenze dei suoi cittadini. Per trasformare la crescita in posti di lavoro, è necessario modernizzare le strutture del mercato del lavoro. Oltre questi obiettivi economici, gli europei aspirano anche a una società coesa e solidale, fondata su un insieme di elementi come la qualità della vita, la qualità dell'ambiente, la libertà, la sicurezza e la giustizia. Le politiche interne dell'Unione devono essere più risolutamente indirizzate alla realizzazione di questi obiettivi.

1. CREARE LE CONDIZIONI NECESSARIE PER ASSICURARE LA CRESCITA SOSTENIBILE E L'OCCUPAZIONE

Il processo che porta all'*Unione economica e monetaria* continua a costituire uno dei principali motori dell'Unione: sono ormai perfezionati tutti i preparativi tecnici per assicurare che l'euro possa nascere nel gennaio 1999. Grazie agli enormi sforzi di convergenza effettuati dagli Stati membri, tutto lascia credere che un gran numero di essi sarà pronto a parteciparvi fin dall'inizio. Il passaggio all'euro sarà non solo un fattore di stabilità, ma migliorerà l'efficienza del mercato e favorirà gli investimenti. Esso offrirà nuove prospettive per una *gestione macroeconomica* più efficace. La risoluzione di Amsterdam sulla crescita e l'occupazione e il patto di crescita e di stabilità creano un quadro favorevole alla crescita economica e alla creazione di nuovi posti di lavoro.

Il *Mercato unico* può, a condizione di sfruttare al meglio le sue possibilità, svolgere un ruolo fondamentale per stimolare la crescita e l'occupazione. A questo riguardo, il piano d'azione adottato dal Consiglio europeo di Amsterdam, dovrà essere attuato nella sua integralità. Il miglioramento delle regole del gioco nel senso di una maggiore efficacia e la soppressione di tutte le distorsioni del mercato e degli ostacoli settoriali faranno dell'Europa un mercato più dinamico e più attraente. Inoltre, il mercato unico dovrà essere al servizio di tutti i cittadini. Le possibilità del mercato unico debbono essere sfruttate al fine di promuovere gli interessi e la presenza dell'Unione sulla scena internazionale.

Con la graduale integrazione, la rigida applicazione da parte della Commissione delle *norme sulla concorrenza*, che implicano in particolare una stretta vigilanza sugli aiuti pubblici, diventerà un elemento sempre più determinante per gli attori economici e migliorerà le prestazioni economiche globali dell'Unione. Le regole saranno semplificate e i meccanismi di vigilanza e di applicazione resi più moderni in collaborazione con gli Stati membri al fine di assicurare, dove ciò sia possibile, un decentramento. L'Unione dovrà inoltre operare affinché le politiche di concorrenza siano oggetto di una maggiore cooperazione a livello internazionale.

Tenuto conto del loro potenziale in materia di creazione di posti di lavoro, il miglioramento delle condizioni di funzionamento delle *piccole e medie imprese* nel

Mercato unico rimane una delle priorità assolute. Sarà opportuno, a questo fine, semplificare le formalità amministrative e la normativa, favorire il sorgere di nuove forme di cooperazione fra piccole e grandi imprese e migliorare l'accesso delle PMI al credito e ai capitali. Il nuovo strumento di prestito della BEI, attualmente in cantiere, rivestirà a questo fine una particolare importanza. Inoltre, l'Unione dovrà continuare a finanziare le azioni dirette a migliorare le condizioni di funzionamento delle PMI.

In seguito all'inclusione dello sviluppo sostenibile fra gli obiettivi dell'Unione nel trattato di Amsterdam, dovranno essere realizzati dei progressi per fare in modo che i modelli di produzione e di consumo rispettino l'ambiente. L'inserimento degli ultimi progressi tecnologici nella politica dell'ambiente e l'utilizzo di nuovi strumenti come incentivi di mercato possono migliorare realmente la competitività dell'industria e dei servizi europei.

La graduale estensione delle *reti transeuropee* (RTE) favorirà contemporaneamente lo sviluppo sostenibile e la coesione interna dell'Unione gettando dei ponti fra le varie regioni che la compongono. Questa impostazione dovrà essere accompagnata da una serie di misure rivolte a risanare i sistemi di trasporto, sfruttando tutte le possibilità offerte dalle nuove tecnologie, al fine di affrontare i problemi di congestione, inquinamento e mutamento climatico. Le RTE contribuiranno inoltre a creare dei nuovi legami con i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale. È precisamente il carattere transeuropeo dei vantaggi offerti da questi progetti che giustifica il mantenimento di contributi significativi dell'Unione per la loro realizzazione.

I fondi comunitari possono svolgere un ruolo determinante nel decollo dei progetti RTE nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni. Il prossimo periodo di finanziamento vedrà il realizzarsi della fase principale di costruzione di numerosi progetti prioritari, e porterà le spese a un livello superiore a quello degli anni 1994-1999, durante i quali la Comunità ha finanziato essenzialmente i lavori preparatori. L'ampliamento estenderà la copertura geografica delle RTE e farà crescere, di conseguenza, il fabbisogno finanziario. Le fonti di finanziamento delle RTE sono diverse, in quanto comprendono in particolare il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e la Banca europea per gli investimenti/Fondo europeo per gli investimenti (BEI/FEI). Un coordinamento efficace di questi strumenti e, in particolare, lo sviluppo di meccanismi di finanziamento pubblico/privato, sono certamente essenziali, ma non saranno sufficienti a coprire tutte le necessità di questo settore. Fonti di finanziamento supplementari dovranno quindi integrare le dotazioni attuali.

2. PORRE LA CONOSCENZA IN PRIMO PIANO

L'economia mondiale è caratterizzata oggi essenzialmente dal suo rapido sviluppo verso la globalizzazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. Tali tecnologie determinano la competitività di tutti i settori economici a livello mondiale e favoriscono l'emergere di nuovi beni immateriali.

Per poter approfittare meglio di questo processo in termini di crescita, competitività e occupazione, è necessario privilegiare lo sviluppo, la circolazione e l'utilizzo di questi beni immateriali. D'altronde, le *politiche della conoscenza* - ricerca, innovazione,

educazione e formazione - rivestono una importanza determinante per il futuro dell'Unione.

Di fronte alle sfide dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione e nel momento in cui i concorrenti dell'Europa incrementano notevolmente i loro sforzi, è di vitale importanza dare un nuovo impulso allo sforzo comunitario di *ricerca e sviluppo tecnologico*. Questo deve fornire un valore aggiunto reale rispetto ai programmi nazionali. È l'obiettivo principale del 5° programma quadro che dovrà beneficiare di un aumento della sua dotazione finanziaria oltre il livello del programma in corso. L'Unione deve concentrare le sue attività di ricerca sul miglioramento della competitività dell'economia europea, favorendo in tal modo la creazione di nuovi posti di lavoro. È quindi particolarmente importante che l'Europa sia in grado di trasformare le sue scoperte scientifiche e tecnologiche in successi industriali e commerciali. In questo contesto, l'innovazione da parte delle PMI costituisce un fattore particolarmente importante. La creazione di società "high tech" innovatrici in Europa dev'essere incoraggiata. L'Unione deve d'altronde superare i suoi ritardi per quanto riguarda la diffusione delle tecnologie e la proprietà intellettuale delle sue scoperte.

Come la ricerca, *l'istruzione e la formazione* sono investimenti immateriali essenziali. L'Unione continuerà ad attribuire una priorità alle azioni concrete a favore degli scambi dei giovani, degli scienziati, dei docenti, sul modello dei programmi Socrates, Leonardo e Giovani. Di fronte al successo di azioni come Erasmus, bisognerà pensare a nuove azioni che favoriscano la mobilità transnazionale dei cittadini europei. In questo contesto, dovrà svilupparsi rapidamente un programma di scambio di giovani apprendisti. Sarà inoltre opportuno sviluppare il programma per i giovani volontari europei. La nuova generazione di programmi mira a incoraggiare la formazione durante l'arco della vita attraverso progetti transnazionali innovatori e scambi di buone pratiche.

La *società dell'informazione* costituisce una posta fondamentale per la competitività dell'Europa. È opportuno promuovere lo sviluppo in settori come il commercio elettronico e il settore audiovisivo. Ma essa è divenuta anche un formidabile vettore di istruzione, di formazione e di cultura. È opportuno quindi migliorare la conoscenza di queste nuove tecnologie, in particolare nelle scuole.

3. RIMODERNARE I SISTEMI DELL'OCCUPAZIONE

Per ottimizzare l'incidenza benefica della crescita e della competitività, sull'occupazione bisogna ammodernare le *politiche del mercato del lavoro e dell'occupazione*. Dal momento che la maggior parte di queste politiche sono di competenza degli Stati membri, l'Unione si è limitata a fornire un quadro di riferimento, basato sul processo lanciato a Essen e amplificato ad Amsterdam. Esso dovrebbe sfruttare pienamente le possibilità offerte dal nuovo titolo del trattato relativo all'occupazione, che prevede la realizzazione di progetti pilota, di scambi dei meccanismi più efficaci, di valutazioni comparative nonché la presentazione di raccomandazioni specifiche agli Stati membri. Il coordinamento delle politiche nazionali dell'occupazione diventerà in questo modo una realtà, stimolando il dialogo sociale con la partecipazione di tutti i protagonisti più importanti. L'obiettivo è quello

di pervenire alla massima elasticità per le imprese conseguendo la maggior sicurezza possibile per i privati.

La Comunità e gli Stati membri dovranno ripensare un certo numero di politiche per raggiungere questi obiettivi: dovranno chiedersi, di conseguenza, come investire in modo duraturo nelle qualifiche della manodopera disponibile, come aumentare il tasso di partecipazione creando nuove forme di organizzazione del lavoro; come incoraggiare la mobilità; come anticipare la ristrutturazione e come darvi una risposta informando e consultando adeguatamente i lavoratori, migliorando la loro reintegrazione e stimolando lo spirito d'impresa. Gli attuali sistemi di tutela sociale dovrebbero essere resi più favorevoli all'occupazione. I regimi di disoccupazione dovrebbero tendere ad aumentare le possibilità di trovare lavoro ponendo l'accento sulla formazione lungo tutto il corso della vita professionale. Dal canto loro, i regimi fiscali dovrebbero stimolare adeguatamente la creazione di posti di lavoro.

La *riforma dei sistemi di pensionamento e di assistenza sanitaria* rappresenta per gli Stati membri e per l'Unione una sfida particolare, considerato l'invecchiamento della popolazione. Deve però essere coerente con gli imperativi dell'ortodossia di bilancio. L'ammodernamento dei sistemi di previdenza sociale dev'essere preceduto da un'analisi comune, dal coordinamento delle politiche e dal dialogo con le parti sociali. L'Unione resterà una sede privilegiata per migliorare la comprensione reciproca delle prospettive a lungo termine e per identificare le sfide comuni. Se necessario, delle iniziative legislative possono definire un nuovo quadro comune, in particolare per i fondi di pensione nella zona finanziaria dell'euro.

4. MIGLIORARE LE CONDIZIONI DI VITA

Le prospettive generali di crescita e di sviluppo dell'occupazione nel corso del prossimo decennio sono incoraggianti. È tuttavia possibile che la struttura del lavoro e il modello di sviluppo sociale continuino ad essere profondamente diversi da uno Stato membro all'altro o anche all'interno di ciascuno di essi. Bisognerà fare in modo che i frutti della crescita servano a creare una società *più solidale e accogliente*. Oltre all'uso mirato dei fondi strutturali e di altri strumenti comunitari, l'Unione può anche avere un ruolo di sostegno incoraggiando la messa in atto dei meccanismi più efficaci e facilitando la cooperazione nella lotta contro l'emarginazione sociale e tutte le forme di discriminazione.

I recenti avvenimenti hanno acuito la sensibilità degli europei ai problemi di *sanità pubblica*. Si fa strada un bisogno urgente di trarre degli insegnamenti da questa situazione e, in particolare, di migliorare la sicurezza degli alimenti. Va considerata come una priorità la riflessione sul sistema delle autorizzazioni di produzione e di distribuzione dei prodotti che incidono sulla sanità pubblica. Al riguardo, bisognerebbe far pieno uso delle possibilità offerte dall'articolo 129, così come è stato rafforzato dal trattato di Amsterdam. L'Unione dovrebbe anche difendere a livello internazionale il proprio punto di vista e l'alto livello delle norme che essa applica in questo settore, conformemente alle regole multilaterali esistenti.

Per poter rispondere alle *sfide ecologiche* che si pongono in una Unione ampliata, la Comunità deve garantire un'applicazione e un'esecuzione più efficaci dell' "acquis" in

materia di ambiente. Bisognerà cercare di integrare sempre di più le preoccupazioni ecologiche nella concezione e nella messa in atto delle varie politiche comunitarie pertinenti, rispondendo anche alla domanda pubblica di una migliore “qualità della vita”.

La mondializzazione e la crescente integrazione economica fanno sì che il rapporto costo/efficacia sia una componente fondamentale di una politica per l’ambiente sano e sostenibile. Lo stesso dicasi per la cooperazione ampliata, praticata con successo tra le parti che hanno sottoscritto il programma Auto-Oil. Ciò garantirà non solo la preservazione e il miglioramento della situazione nell’ambito dell’Unione, ma darà anche la possibilità di realizzare gli obiettivi cui essa ha sottoscritto nel prolungamento della sessione speciale dell’Assemblea delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Il diritto di spostarsi e di stabilirsi senza ostacoli è un diritto fondamentale dei cittadini europei. Per essere considerata un vero vantaggio, tuttavia, la libera circolazione delle persone deve essere accompagnata da un adeguato livello di sicurezza e di giustizia. Ad Amsterdam, questa duplice condizione è stata iscritta nel trattato sotto forma di una istituzione progressiva di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. L’integrazione nel trattato della cooperazione prevista dall’accordo di Schengen sviluppa l’ “acquis” in questo settore.

Nei prossimi anni i flussi migratori verso l’Europa continueranno ad essere importanti e, come in passato, incideranno notevolmente sullo sviluppo economico e sociale. L’Europa continuerà ad attirare delle persone alla ricerca di protezione internazionale. Il crimine, la frode, la corruzione, il traffico degli esseri umani, il contrabbando di stupefacenti e di altri prodotti illeciti esigono risposte comuni e chiare.

Il nuovo trattato permette ora di condurre una politica globale dell’Unione in materia di controllo alle frontiere, di immigrazione, di asilo, di lotta contro la criminalità in tutte le sue forme, nonché in materia di cooperazione giudiziaria, in campo sia civile che penale. Il piano d’azione contro la criminalità organizzata che è stato ad Amsterdam oggetto di un accordo, dimostra la determinazione politica di proseguire immediatamente in questo settore che interessa grandemente il cittadino europeo.

II. COESIONE ECONOMICA E SOCIALE

1. PORTARE AVANTI L’IMPEGNO PER LA COESIONE

Tuttora una priorità politica

La coesione economica e sociale è stata introdotta nell’Atto unico europeo, aprendo la strada alla riforma dei Fondi strutturali del 1988. Il trattato sull’Unione europea ne ha fatto uno dei tre pilastri della costruzione europea, accanto all’unione economica e monetaria e al mercato unico. Infine, la risoluzione di Amsterdam su crescita e occupazione attribuisce la priorità alla lotta contro la disoccupazione.

È fuor di dubbio che la coesione economica e sociale deve rimanere una priorità politica, necessità tanto più impellente nella prospettiva dell'adesione di nuovi paesi dal livello di sviluppo assai differente. La solidarietà europea diventa più che mai indispensabile per raggiungere l'obiettivo primordiale della riduzione dei dislivelli di sviluppo, espressamente enunciato dall'articolo 130A. Essa rappresenta un presupposto essenziale per la stabilità dell'Unione e la promozione di un livello elevato d'occupazione. Si deve continuare a stimolare il potenziale di sviluppo sostenibile insito in varia misura nelle regioni, aiutandole nel contempo a superare le difficoltà di adattamento all'evoluzione del mercato del lavoro, il che implica un riorientamento delle competenze dei lavoratori in funzione delle esigenze emergenti. L'azione dei Fondi strutturali dev'essere finalizzata a promuovere nell'insieme dell'Unione uno sviluppo competitivo, una crescita sostenibile e generatrice di occupazione ed una forza di lavoro qualificata, addestrata e versatile.

Garantire la solidarietà finanziaria

Il Consiglio europeo di Edimburgo ha deciso di riservare alla solidarietà una cospicua percentuale (0,46%) del PNL dell'Unione sino alla fine delle prospettive finanziarie in corso.

La priorità riconosciuta alla coesione economica e sociale si traduce in programmi di vasta portata da attuarsi in compartecipazione con gli Stati membri e le regioni, sia quelle in ritardo di sviluppo (obiettivi 1 e 6), sia quelle colpite dal declino industriale (obiettivo 2), sia ancora le aree rurali (obiettivo 5b). Un impegno sostanziale viene esplicito anche in favore dell'occupazione e della trasformazione industriale (obiettivi 3 e 4).

La prima relazione sulla coesione stilata in virtù dell'articolo 130 B del trattato ha evidenziato la necessità e l'importanza del sistema comunitario di sostegno strutturale e ne ha tratto insegnamenti per il futuro, dimostrando tra l'altro come gli Stati membri e le regioni dell'obiettivo 1 abbiano progredito verso un'effettiva convergenza, in gran parte grazie ai contributi dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione. Tuttavia, nonostante gli indubbi successi, resta ancora molta strada da fare, soprattutto nel campo dell'occupazione. La disoccupazione non è calata in misura sensibile, anzi è in aumento in molte delle regioni svantaggiate dell'Unione, dove le disparità tendono ad allargarsi, ed anche nelle zone più prospere. Nel prossimo periodo delle prospettive finanziarie ci si dovrà quindi adoperare particolarmente per promuovere uno sviluppo equilibrato ed una migliore qualificazione delle risorse umane.

I vincoli di bilancio non consentiranno però di oltrepassare il limite fissato in termini di PNL dell'Unione (0,46%) nel 1999. Sarà comunque possibile finanziare, con le risorse supplementari ottenute dalla crescita e da un uso più razionale dei mezzi disponibili, lo sviluppo delle politiche strutturali dei Quindici e la graduale integrazione dei nuovi Stati membri dal momento della loro adesione.

Di conseguenza, la rubrica 2 del bilancio dedicata alle azioni strutturali deve mantenere la propria posizione privilegiata nell'ambito del bilancio comunitario. È tuttavia

opportuno evitare la reiscrizione automatica e sistematica in bilancio nel quadro della programmazione pluriennale.

Le azioni strutturali (Fondi strutturali e Fondo di coesione) disporranno quindi di un totale di 275 miliardi di ECU (ai prezzi del 1997), in confronto ai 200 miliardi del periodo 1993-1999. Nelle ipotesi avanzate nella parte III della presente comunicazione, ai nuovi paesi aderenti viene riservata una dotazione di 45 miliardi, 7 dei quali sotto forma di aiuti di preadesione. I trasferimenti verso questi paesi aumenteranno progressivamente in funzione della loro capacità di assorbimento. In ogni caso, i trasferimenti complessivamente operati dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione non dovrebbero superare il 4% del PIL di uno Stato membro attuale o futuro.

Migliore ripartizione delle responsabilità

Per accrescere l'efficacia dei Fondi strutturali, occorre semplificarne la gestione e renderne le procedure operative più flessibili e decentrate, in conformità con i principi di una gestione moderna e compatibile con i futuri vincoli in materia di personale. In compenso, la Commissione insisterà su una definizione più selettiva e rigorosa delle priorità a monte. È proprio in questa sede che dovrà esplicitarsi pienamente il concetto di partenariato tra la Commissione e gli Stati membri. Nel contempo, dovranno essere potenziati i dispositivi di sorveglianza e di valutazione e si dovrà garantire l'efficacia e la serietà dei controlli.

2. *MAGGIORE CONCENTRAZIONE*

La Commissione propone di consolidare l'impegno di bilancio dei Fondi strutturali durante il periodo 2000-2006 ad un livello di 210 miliardi di ECU per gli attuali quindici Stati membri. Rispetto al 1999, la dotazione media annua del nuovo periodo per l'Unione dei Quindici verrebbe quindi ad essere leggermente inferiore.

Per motivi di trasparenza e di efficienza, gli attuali sette obiettivi dovrebbero essere ridotti a tre, due regionali ed uno orizzontale relativo alle risorse umane.

La percentuale della popolazione delle regioni dei Quindici interessate dagli obiettivi 1 e 2 dovrà essere portata dall'attuale 51% ad una percentuale compresa tra il 35 ed il 40%. Poiché questa percentuale risulterà inferiore al tasso di popolazione ammissibile ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c), anche quest'ultimo dovrà essere ridotto dal 1° gennaio 2000. Inoltre, le azioni a favore delle regioni che continueranno a beneficiare del sostegno dei Fondi strutturali in via transitoria ("phasing out") dovranno essere compatibili con le norme della politica di concorrenza in materia di aiuti di Stato.

L'obiettivo 1 resta prioritario

Le regioni in ritardo di sviluppo ammissibili all'obiettivo 1, che sperimentano le più gravi difficoltà in fatto di reddito, occupazione, strutture produttive e infrastruttura,

dovrebbero essere trattate con la stessa priorità di adesso. Va ricordato che in media il loro tasso di disoccupazione è superiore del 60% alla media comunitaria e, in alcune di queste regioni, la disoccupazione colpisce oltre un quarto della popolazione attiva.

Per questo motivo, all'insieme delle regioni dell'obiettivo 1 dovrebbero essere destinati all'incirca i due terzi degli stanziamenti dei Fondi strutturali nei quindici Stati membri, il che equivale, in percentuale, pressappoco alla media del periodo di programmazione in corso.

D'ora in avanti, la soglia del 75% del PIL pro capite rispetto alla media comunitaria dovrà essere applicata scrupolosamente. Si dovrà inoltre raggiungere un'assoluta concordanza con le regioni assistite a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del trattato. Si porteranno avanti gli sforzi, intrapresi in seguito alla revisione dei regolamenti sui Fondi strutturali del 1993, per addivenire ad una ripartizione finanziaria indicativa più obiettiva, equa e trasparente. Ci si baserà su criteri sostanzialmente analoghi a quelli del periodo in corso, ma limitandosi unicamente ai criteri obiettivi della popolazione ammissibile, del divario tra ricchezza regionale e media comunitaria e della ricchezza nazionale. Un ulteriore sostegno verrebbe prestato alle regioni gravemente colpite dalla disoccupazione.

Per le regioni attualmente ammissibili all'obiettivo 1, ma che si troveranno al di sopra del limite del 75%, si dovrà prevedere un'estinzione progressiva degli interventi ("phasing out") durante un periodo transitorio, secondo modalità da definirsi ulteriormente. Le regioni ultraperiferiche, la cui situazione peculiare ha valso loro un nuovo articolo ed un apposito protocollo nel trattato, verranno assimilate alle regioni dell'obiettivo 1. Quanto alle regioni settentrionali a bassissima densità di popolazione, attualmente coperte dall'obiettivo 6, qualora non siano ammissibili all'obiettivo 1, formerebbero oggetto di un regime particolare.

Non diversamente da oggi, sarà importante adottare un approccio integrato allo sviluppo delle regioni che soffrono di un ritardo strutturale. Il successo degli sforzi intrapresi congiuntamente con gli Stati membri nel quadro del partenariato dipende infatti da un buon coordinamento di tutte le componenti dell'aiuto strutturale, dal Fondo regionale al Fondo agricolo di orientamento (FEAOG), dal Fondo sociale allo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP). Ogni regione dev'essere trattata secondo i propri bisogni specifici e in base alle priorità comunitarie. I programmi verranno elaborati con la massima considerazione per le priorità espresse dalle regioni stesse. L'accento verrà posto particolarmente sul potenziamento della competitività, presupposto imprescindibile per la creazione e il mantenimento di posti di lavoro. A questo scopo sarà opportuno promuovere interventi nel campo dell'infrastruttura, dell'innovazione, delle PMI e delle risorse umane.

Ridefinire l'obiettivo 2 - riconversione economica e sociale

Gli interventi a favore delle altre regioni che presentano difficoltà strutturali saranno raggruppati in un nuovo obiettivo 2, avente come tema la riconversione economica e sociale. Si troveranno riunite in questa categoria zone in via di trasformazione economica (industria e servizi), aree rurali in declino, zone in crisi dipendenti dalla pesca, quartieri urbani in difficoltà. Si tratta di un insieme di regioni accomunate da

problemi strutturali che danno luogo a difficoltà di riconversione economica, ad una disoccupazione massiccia o a fenomeni di esodo rurale e di spopolamento. Sarebbe utile identificare un ristretto numero di zone rappresentative, in modo da favorire una strategia integrata di diversificazione economica.

Circa un quinto della popolazione dell'Unione, eccettuate le regioni dell'obiettivo 1, risiede in regioni con un tasso di disoccupazione superiore alla media comunitaria. La disoccupazione giovanile resta al di sopra del 30%. Nelle città, la disoccupazione raggiunge facilmente il 30% e, in certi quartieri, può salire anche fino al 50%.

Occorre un'azione strutturale energica per favorire la diversificazione, imprimere una nuova dinamica all'economia e suscitare uno spirito imprenditoriale costruttivo. Un'azione capace di valorizzare l'enorme potenziale di sviluppo economico di cui dispongono queste regioni, promuovendo le ristrutturazioni e gli adeguamenti necessari. Particolare attenzione meritano l'istruzione e la formazione, come pure l'accesso alle nuove tecnologie, dal momento che le qualifiche non corrispondono alle esigenze dell'economia moderna.

I nuovi programmi a sostegno delle zone dell'obiettivo 2, saranno finalizzati precipuamente alla diversificazione economica, ivi compreso nelle zone fortemente dipendenti da un unico settore economico in crisi. A questo fine occorrerà puntare essenzialmente sull'appoggio alle PMI e all'innovazione, privilegiare la formazione professionale, il potenziale di sviluppo locale, nonché la protezione dell'ambiente e la lotta contro l'esclusione sociale, soprattutto nelle zone urbane dissestate. In queste regioni si dovrà investire particolarmente nelle risorse umane, mettendo in atto una strategia di attivazione del mercato del lavoro in funzione delle esigenze future e ponendo l'accento sulla formazione continua. Lo sviluppo delle zone rurali deve poggiare su una migliore articolazione tra città e campagna, in modo da favorire la diversificazione delle attività industriali, artigianali, culturali e terziarie.

La Commissione auspica che vengano definiti criteri di ammissibilità semplici, trasparenti e specifici per i vari tipi di zone interessate dal nuovo obiettivo 2. Si dovrà tener conto del tasso di disoccupazione, del livello di occupazione industriale, dell'attività agricola, di quella alieutica e della loro evoluzione, nonché del grado di esclusione sociale. A fini di semplificazione, ogni regione realizzerà un unico programma con l'intervento dei diversi Fondi (FESR, FSE, FEOGA, SFOP). I criteri comunitari dovranno essere applicati, nell'ambito del partenariato con gli Stati membri e alla luce delle priorità regionali, in modo da concentrare le risorse nelle regioni più colpite sul piano comunitario. Si otterrà così un azionamento meno dispersivo e più coerente con gli aiuti concessi dagli Stati membri a norma dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato.

Le zone attualmente ammissibili agli obiettivi 2 o 5b e che, con i futuri criteri di selezione, ne resteranno escluse, dovrebbero beneficiare, durante un periodo transitorio, di un aiuto finanziario limitato.

Oltre al sostegno alle trasformazioni in atto nel settore della pesca recato dalle politiche strutturali nel quadro degli obiettivi 1 e 2, lo SFOP potrebbe, dal canto suo,

contribuire alla ristrutturazione del settore nelle regioni litoranee dell'Unione tramite la sottosezione 1 della prospettiva finanziaria.

Sviluppare una strategia delle risorse umane: nuovo obiettivo 3

Lo sviluppo delle risorse umane costituirà un elemento centrale tanto nelle regioni degli obiettivi 1 e 2 quanto nel resto del territorio dell'Unione. Esso richiede un'attuazione coerente, con un risoluto impegno in direzione dell'ammodernamento del mercato del lavoro, in linea con i piani poliennali per l'occupazione e con il nuovo titolo sull'occupazione introdotto nel trattato di Amsterdam. La priorità va data all'avviamento al lavoro e al collocamento, alla formazione continua e alla promozione di iniziative locali per l'occupazione, tra cui i patti territoriali.

Verrà creato un nuovo obiettivo 3, del quale faranno parte le regioni che non rientrano negli obiettivi 1 e 2, con il proposito di aiutare gli Stati membri a modernizzare e adattare i sistemi d'istruzione, di formazione e di collocamento, nel duplice intento di stimolare la competitività dell'economia e di preservare il modello europeo di società. L'istruzione rappresenta infatti un prezioso strumento di democrazia e d'integrazione sociale.

Il nuovo obiettivo 3 si ispirerà ad un modello comune europeo, applicato però con sufficiente flessibilità da poter abbracciare la molteplicità di sistemi, d'impostazioni e di livelli di sviluppo degli Stati membri. Sia la strategia che i finanziamenti dovrebbero essere quindi sufficientemente elastici da adattarsi alle priorità e all'intensità d'intervento previste dagli Stati membri. Il dialogo politico con questi ultimi dovrebbe consentire di formulare i programmi dell'obiettivo 3 in modo tale che le risorse siano concentrate in un insieme di misure realistiche ed efficaci, in linea con gli orientamenti politici nazionali, e che il contributo comunitario risulti ben visibile. L'obiettivo 3 è inteso a promuovere quattro settori d'intervento, complementari agli orientamenti tracciati nel quadro della strategia europea per l'occupazione:

- accompagnamento dei mutamenti economici e sociali;
- formazione e perfezionamento permanenti;
- politiche attive di lotta contro la disoccupazione sul mercato del lavoro;
- lotta contro l'emarginazione sociale.

Ridurre il numero delle iniziative comunitarie

Sono attualmente in corso 13 iniziative comunitarie, che hanno dato luogo a 400 programmi, cioè un numero equivalente all'insieme delle altre azioni strutturali esistenti. È chiaramente una quantità eccessiva, tanto più che le iniziative spesso si sovrappongono ai principali programmi.

È ovvio che occorre una riforma urgente in questo campo. Si deve far risaltare l'interesse comunitario e il carattere innovativo delle iniziative. A questo scopo, la Commissione propone di limitarle a tre settori, in cui la valenza comunitaria appare più marcata:

- la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale, intesa a promuovere un assetto armonioso ed equilibrato del territorio;
- lo sviluppo rurale;
- le risorse umane in un contesto di pari opportunità.

Quanto alle altre iniziative comunitarie, esse verranno inglobate nei programmi finanziati a titolo dei diversi obiettivi. Seguendo questa logica, la quota di risorse dei Fondi strutturali assegnata alle iniziative comunitarie potrà essere ridotta al 5%.

Infine, si dovranno migliorare le azioni innovative e i progetti pilota, che attualmente assorbono l'1% dei fondi strutturali. Si tratta di un utile dispositivo per la sperimentazione di progetti innovatori, che funge da leva finanziaria e incentiva in modo particolare il partenariato. Tuttavia, bisogna assolutamente evitare la polverizzazione e la proliferazione di miniprogetti che sono difficili da gestire e da controllare efficacemente. Si dovrà pertanto studiare il modo di concentrare l'intervento su progetti particolarmente significativi e di garantirne un'esecuzione semplificata e trasparente.

3. *L'AVVENIRE DEL FONDO DI COESIONE*

Una delle principali innovazioni introdotte dal trattato di Maastricht è stata la creazione del Fondo di coesione, destinato ad erogare “contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture e dei trasporti” (articolo 130 D).

Gli interventi di questo Fondo sono subordinati a tre condizioni limitative: primo, essi sono destinati agli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90% della media comunitaria; secondo, sono limitati settorialmente, in quanto vanno a progetti riguardanti l'ambiente e i trasporti; terzo, sono subordinati all'esistenza di un programma nazionale volto ad adempiere i criteri di convergenza economica precisati all'articolo 104 C del trattato.

Viene proposto inoltre il mantenimento di questo Fondo nella sua forma attuale. Gli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90% e che hanno aderito alla terza fase dell'UEM possono continuare a beneficiare dei contributi del Fondo, la cui vocazione nazionale consente di proseguire il sostegno comunitario sulla totalità del territorio degli Stati membri meno prosperi, senza peraltro sopprimere i condizionamenti di tipo macroeconomico. I paesi che si trovano nella terza fase dell'UEM saranno tenuti a rispettare le disposizioni del Patto di stabilità e di crescita, in particolare i programmi di stabilità. Si procederà ad una revisione intermedia dell'ammissibilità sulla base del criterio del PNL pro capite inferiore al 90% della media comunitaria.

Si propone che la dotazione annuale del Fondo per la totalità dei beneficiari sia dell'ordine di 3 miliardi di ECU.

4. *SOSTEGNO STRUTTURALE AI NUOVI STATI ADERENTI*

Con il prossimo ampliamento dell'Unione europea, tutti i nuovi Stati aderenti dovrebbero beneficiare, in linea di massima, del sostegno dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione. La solidarietà comunitaria è pienamente giustificata nei confronti di queste nuove democrazie che hanno un estremo bisogno di svilupparsi in tutti i campi e particolarmente in quelli dell'infrastruttura, dell'ambiente, dell'apparato produttivo e delle risorse umane.

Per evitare seri problemi di assorbimento, l'entità dell'aiuto annuale dovrà aumentare progressivamente, pur restando nel limite generale del 4% del PIL nazionale, valido per tutte le operazioni dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione.

Le disponibilità della rubrica 2 del bilancio comunitario a favore dei nuovi Stati membri sarebbero quindi dell'ordine di 45 miliardi di ECU a carico dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione. Alla fine del periodo considerato, i trasferimenti strutturali ai nuovi Stati membri rappresenterebbero globalmente il 30% circa del totale della rubrica 2.

Un aiuto di preadesione, da imputare alla dotazione globale di 45 miliardi di ECU, dovrebbe essere istituito a partire dal 2000. La somma annualmente destinata al finanziamento di tale aiuto (1 miliardo di ECU) rimarrebbe costante nel tempo. Inizialmente ne beneficerebbero tutti i paesi candidati, mentre in un secondo momento i fondi disponibili verrebbero concentrati verso i paesi la cui adesione apparisse più lontana nel tempo. L'aiuto servirebbe principalmente a favorire un adeguamento dei paesi candidati alle norme comunitarie in materia di infrastrutture, soprattutto nei settori dell'ambiente e dei trasporti, analogamente a quanto avviene con gli interventi del Fondo di coesione. Esso consentirebbe inoltre di far conoscere a tali paesi le modalità d'attuazione delle azioni strutturali.

5. MIGLIORE RAPPORTO COSTO/BENEFICI

L'attenuazione delle disparità socio-economiche dipende, oltre che dall'esistenza di un'autentica visione a medio termine dello sviluppo del territorio e delle risorse umane, sostenuta da risorse sufficienti, anche da un partenariato esigente e decentrato, che consenta di elaborare strategie di sviluppo regionali e sociali integrate. È su questo sfondo che gli strumenti strutturali dell'Unione verranno radicalmente adattati al fine di accrescerne l'efficienza, attraverso un'opera di semplificazione, di valutazione e di controllo.

Un primo passo nel senso della semplificazione sarà costituito dalla riduzione del numero degli obiettivi e delle iniziative comunitarie. Oltre a ciò, si dovrebbero esplorare anche altre vie per quanto riguarda la semplificazione delle modalità operative. Il sistema auspicato consisterebbe in un unico programma pluriennale per ciascuna delle regioni degli obiettivi 1 e 2. Quanto all'obiettivo 3, di tipo orizzontale, si tratterebbe di un programma nazionale o di un insieme di più programmi regionali. Lo scopo è infatti quello di snellire in misura sostanziale l'onere amministrativo, privilegiando nel contempo l'approccio strategico integrato e valorizzando maggiormente il dialogo politico fra gli Stati membri, le regioni, i partner economici e sociali e la Commissione in merito all'efficacia e ai risultati delle azioni finanziate nel quadro delle politiche strutturali.

La semplificazione del sistema di attuazione delle politiche strutturali presuppone una netta ripartizione delle responsabilità tra poteri nazionali, autorità regionali e locali e Commissione. Tale ripartizione dovrebbe articolarsi nel modo seguente:

- la Commissione e le autorità nazionali, regionali e locali, in sede di partenariato, identificano le priorità di sviluppo e d'intervento a fronte degli obiettivi verificabili;
- la gestione negli Stati membri e nelle regioni è decentrata, con un regime particolare per i grandi progetti; la gestione finanziaria verrà semplificata sia a livello della Commissione che degli Stati membri; in compenso, Stati membri e regioni devono rendere conto sistematicamente dell'utilizzazione dei fondi a finalità strutturale;

- per garantire un controllo rigoroso e un’attenta verifica dei risultati, la Commissione si accerta che gli Stati membri dispongano di adeguati sistemi di gestione, di valutazione e di controllo.

Per premiare l’efficienza, si potrebbe accantonare una riserva di almeno il 10%, da attribuirsi alla metà del periodo unicamente alle regioni che hanno dato prova di maggiore efficienza, sulla base di risultati verificabili, ivi compreso nell’esecuzione del bilancio. Questo dispositivo dovrebbe essere manovrato in modo semplice e trasparente.

L’effetto catalizzatore delle risorse strutturali dovrebbe essere potenziato facendo più spesso ricorso ad altre forme d’intervento (abbuoni d’interessi, fidi, partecipazione al capitale di rischio, obbligazioni) oltre alle semplici sovvenzioni, il che risponderebbe meglio alle necessità economiche, tra l’altro nel settore infrastrutturale e in particolare in quello delle reti transeuropee, e consentirebbe una migliore percezione della redditività dei progetti. A questo scopo si richiede una più intensa cooperazione tra la BEI, il FEI e i Fondi strutturali.

III. LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Nel dicembre 1995, la Commissione ha presentato al Consiglio europeo di Madrid il proprio documento di strategia agricola. In esso era sottolineata l’importanza di migliorare la competitività del settore agricolo e agroalimentare europeo, tanto sul mercato interno che su quello mondiale, nel quadro di una liberalizzazione degli scambi e del previsto incremento della domanda mondiale di derrate alimentari. Si insisteva inoltre sulla necessità di un’ulteriore evoluzione della PAC tramite lo sviluppo delle politiche avviate con successo dalla riforma del 1992. Il documento definiva altresì la necessità di una politica rurale integrata che accompagnasse il processo di riforma. Esso invitava infine ad una radicale semplificazione della normativa a livello dell’UE e ad un forte decentramento nell’attuazione delle misure politiche.

Successivamente, nel novembre 1996, la prima relazione sulla coesione si è pronunciata in particolare a favore di un più razionale sviluppo della produzione agricola, tramite un più deciso orientamento dei prezzi in funzione del mercato e la prosecuzione dell’adeguamento strutturale. Parallelamente, l’UE dovrebbe sforzarsi di valorizzare il potenziale economico e ambientale delle zone rurali nonché la loro capacità di fornire posti di lavoro durevoli.

Partendo da queste idee, è ormai tempo di formulare proposte concrete per dare nuova forma alla politica agraria comune e prepararla per il prossimo secolo.

1. VALUTAZIONE DEL PROCESSO DI RIFORMA

Politica dei mercati agricoli

La riforma del 1992 è stata seguita da un considerevole miglioramento degli *equilibri di mercato* e da una riduzione delle scorte pubbliche nella maggior parte dei settori riformati. Nel caso dei cereali, il ritiro dei seminativi ha contribuito a mantenere sotto controllo la produzione, mentre la maggiore competitività dei prezzi ha permesso di smerciare considerevoli quantitativi supplementari di prodotti sul mercato interno, in particolare per l'alimentazione del bestiame. Nel settore delle carni bovine, la situazione di mercato ha registrato un andamento favorevole e le scorte d'intervento si sono rapidamente ridotte fino allo scoppio della crisi della BSE nel marzo 1996.

A partire dall'avvio della riforma, l'evoluzione generale del *reddito agricolo* pro capite è stata positiva, registrando un aumento medio annuo del 4,5% dal 1992 al 1996, con variazioni a seconda degli Stati membri e degli orientamenti produttivi. Il miglioramento della situazione di mercato, la forte capacità di adattamento degli agricoltori, il contesto agromonetario e, fattore non meno importante, il continuo calo dell'occupazione agricola hanno contribuito a questo risultato. Nel caso dei cereali, i prezzi di mercato hanno registrato un aumento di gran lunga superiore alle previsioni, il che ha condotto negli ultimi anni ad una sovracompensazione dei produttori. Anche nel caso dei semi oleosi, i prezzi rilevati sul mercato sono stati per la maggior parte del tempo notevolmente superiori al prezzo di riferimento, così che i produttori hanno beneficiato della franchigia quattro anni su cinque.

Gli effetti della riforma sull'*ambiente* sono di vario tipo. È possibile identificare alcuni elementi positivi: l'impiego più razionale di fertilizzanti e pesticidi dovuto al calo dei prezzi, i possibili benefici ambientali derivanti da una corretta gestione del ritiro dei seminativi, gli incentivi finanziari per migliorare a lungo termine la distribuzione territoriale delle attività zootecnica. Sono tuttavia presenti anche alcuni aspetti negativi, in particolare un incentivo alle colture irrigue tramite la regionalizzazione dei pagamenti diretti per la produzione di cereali, semi oleosi e piante proteiche, nonché il vantaggio relativo conferito all'allevamento intensivo grazie alla riduzione dei prezzi dei mangimi e alla concessione di aiuti per gli insilati.

La riduzione del sostegno dei prezzi e l'introduzione di pagamenti diretti hanno favorito i *consumatori*, dato che una parte dell'onere connesso al sostegno agricolo non è più a loro carico. Sono invece nettamente aumentate le *spese di bilancio* nei settori interessati. Tali spese sono inoltre meglio controllate, dato che gli elementi di incertezza (corsi mondiali, tasso di cambio del dollaro, livello delle scorte d'intervento) che in passato avevano fortemente condizionato l'evoluzione del bilancio sono divenuti meno determinanti. Allo stesso tempo, il passaggio al sistema dei pagamenti diretti agli agricoltori ha migliorato la trasparenza del sostegno.

Politica di sviluppo rurale

Da quasi due decenni ci si sforza di integrare la politica delle strutture agricole nel più vasto contesto socioeconomico delle zone rurali. L'esperienza acquisita dimostra che la diversificazione in ambito rurale può essere sfruttata con una certa flessibilità come necessario complemento dell'agricoltura. Alcune attività in precedenza marginali - lo sviluppo e la commercializzazione di prodotti di qualità superiore, il turismo rurale, i

progetti di investimento connessi all'ambiente o al patrimonio culturale della regione, le piccole e medie imprese - sono state potenziate, offrendo nuove prospettive.

La riforma della PAC del 1992 ha dato particolare rilievo alla dimensione ambientale del settore agricolo in quanto principale utilizzatore di terre. Tra le misure di accompagnamento, quelle agroambientali rivestono un'importanza fondamentale e sono state in genere accolte con favore dalla popolazione e dagli agricoltori. Tuttavia, l'entità dell'aiuto concesso mediante il regime dei prezzi e dei pagamenti connessi ad alcune colture (ad esempio, granturco da foraggio e lino) può dissuadere gli agricoltori dall'impegnarsi in pratiche più estensive o dal destinare parte delle terre a scopi ambientali.

Nel complesso, in conseguenza di queste diverse evoluzioni, la politica rurale nell'Unione appare ancora come un insieme giustapposto di varie politiche (dei mercati agricoli, strutturale e ambientale), dotate di strumenti assai complessi e prive di una coerenza globale.

2. PROSPETTIVE A LUNGO TERMINE

Secondo i maggiori istituti mondiali di previsione, le prospettive a lungo termine sui principali *mercati agricoli* si presentano favorevoli per i paesi esportatori. Nel corso del prossimo decennio, le prospettive di incremento del consumo alimentare, in particolare nei paesi in via di sviluppo, unite alla limitata possibilità di un proporzionale incremento della produzione interna, dovrebbero favorire gli scambi mondiali e contribuire al sostegno dei prezzi.

Due fattori chiave influenzano la *domanda di derrate alimentari*: la crescita demografica e l'aumento dei redditi. Tra il 1995 e il 2005 è previsto un incremento medio annuo della popolazione mondiale di oltre 85 milioni di persone. Inoltre, lo sviluppo dell'urbanizzazione inciderà sui modelli di consumo alimentare. Il secondo fattore all'origine di un aumento della domanda di derrate alimentari è la prospettiva favorevole per i redditi mondiali e la crescita economica, in particolare nei paesi in via di sviluppo.

Nel corso del prossimo decennio è previsto un aumento della *produzione agricola* mondiale, sia pure ad un ritmo più lento che in passato. In particolare, in numerosi paesi in via di sviluppo tale aumento sarà inferiore a quello della domanda. Ciò è dovuto principalmente alla scarsa disponibilità di terre causata dall'urbanizzazione e da vincoli di tipo ambientale e, in secondo luogo, a un rallentamento nella crescita delle rese. Il progresso dell'ingegneria genetica, se ben controllato, potrebbe accrescere la produzione, creando tuttavia problemi di accettabilità da parte dei consumatori.

Quasi tutti gli esperti si aspettano in generale che i *prezzi dei prodotti agricoli* restino *elevati* fino al 2006 e anche più in là. Un aumento o una stabilizzazione sono previsti per i cereali, i semi oleosi, le carni bovine, le carni di pollame, i formaggi e il latte in polvere, mentre un calo potrebbe verificarsi per le carni suine. Tuttavia, in futuro la variabilità dei prezzi potrebbe aumentare a causa della relativa scarsità delle scorte mondiali rispetto al passato.

Malgrado il contesto mondiale favorevole, le *prospettive per i prodotti agricoli* non appaiono promettenti a livello europeo. Supponendo che le attuali politiche vengano proseguite, in molti settori un forte scarto sussisterà nei prossimi anni tra i prezzi dell'Unione e quelli mondiali. Tenuto conto degli impegni assunti nel quadro degli accordi dell'Uruguay Round, in particolare per quanto riguarda gli aiuti all'esportazione, è probabile che dopo il 2000 eccedenze non esportabili facciano la loro comparsa nell'attuale Unione. Un'eccedenza strutturale era già prevista per le carni bovine prima che la situazione non si aggravasse ulteriormente a causa della crisi della BSE. Difficoltà crescenti possono altresì insorgere nei settori dei cereali, dello zucchero, del vino, dell'olio d'oliva, del latte scremato in polvere e di taluni altri prodotti lattiero-caseari, e l'Unione rischia di perdere sempre più terreno sui mercati mondiali in espansione.

Nuovi *negoziati commerciali multilaterali* avranno inizio nel 1999 quale seguito dell'Uruguay Round. La soppressione delle protezioni alle frontiere, la riduzione delle sovvenzioni all'esportazione e la ristrutturazione dell'aiuto interno a favore di strumenti maggiormente indipendenti dalla produzione rafforzeranno la posizione negoziale dell'Unione nel nuovo Round.

Un altro aspetto sempre più delicato è l'esigenza di introdurre norme ambientali e sociali su scala internazionale e di tener conto delle preoccupazioni dei consumatori.

L'*allargamento ad est* comporterebbe l'ingresso di oltre 100 milioni di consumatori, il cui potere d'acquisto medio corrisponde tuttavia solo a un terzo di quello dei consumatori dell'Unione attuale. La superficie agricola aumenterebbe del 50% e la manodopera del settore risulterebbe almeno raddoppiata.

I paesi dell'Europa centrale e orientale presentano un'urgente necessità di miglioramenti strutturali tanto in agricoltura che nei settori a monte e a valle. La ristrutturazione dovrebbe presumibilmente ridurre la capacità di assorbimento di manodopera del settore agricolo, con la conseguente necessità di una diversificazione dell'economia rurale di detti paesi. Se gli strumenti della PAC, in particolare il sostegno dei prezzi e i pagamenti diretti, venissero applicati dai paesi dell'Europa centrale e orientale ai livelli attuali, ciò comporterebbe l'insorgenza di problemi specifici. Un apporto incontrollato di liquidità tramite i pagamenti diretti rischierebbe di creare disparità di reddito e distorsioni sociali nelle zone rurali di questi paesi. Si avrebbe inoltre un aumento delle eccedenze, in particolare per lo zucchero, il latte e le carni, che accentuerebbe ulteriormente gli squilibri di mercato previsti per dopo il 2000.

Di pari passo si evolvono le *aspettative del consumatore* nei confronti dell'agricoltura e dell'industria alimentare. La salute, in particolare la sicurezza degli alimenti, costituisce la principale preoccupazione. La praticità (fast food, pasti preparati e snack) assume un'importanza crescente nel quadro di un mutamento degli stili di vita. Allo stesso tempo però, sempre più ricercati sono i prodotti tipici, chiaramente identificati, connessi a zone specifiche o a valori culturali (metodi di produzione tradizionale, benessere degli animali, ecc.).

L'andamento tendenziale nel settore agricolo mostra una brusca flessione nel numero di aziende e di occupati. In termini di reddito e occupazione regionali, agricoltura (e silvicoltura) non costituiscono più la base principale dell'economia rurale dell'UE. Esse forniscono in media solo il 5,5% dell'occupazione totale e solo in poche regioni tale quota supera il 20%. La tendenza a lungo termine sarà verso un nuovo calo del numero di agricoltori, al ritmo del 2-3% annuo.

Nuove attività e nuove fonti di reddito stanno emergendo a livello dell'azienda e al di fuori di essa. Tra queste, la produzione di *materie prime rinnovabili*, destinate a scopi non alimentari in alcune nicchie di mercato o nel settore dell'energia, può rappresentare una nuova opportunità per l'agricoltura e la silvicoltura e contribuire alla creazione di posti di lavoro nelle zone rurali.

La società acquista progressivamente consapevolezza dell'importanza dell'*ambiente naturale* e degli effetti ambientali - positivi e negativi - dell'attività umana. Le zone rurali si trovano in una posizione unica per rispondere a queste preoccupazioni salvaguardando o creando spazi attraenti dal punto di vista ambientale per la vita, il lavoro e il tempo libero. In questo contesto, la nozione di aiuto pubblico per la tutela delle risorse naturali e l'assetto paesaggistico viene accolta con crescente favore e pone il settore agricolo e forestale, principale utilizzatore delle terre, dinanzi a nuove sfide e opportunità.

Benché le successive riforme ne abbiano migliorato trasparenza ed efficacia, un certo numero di incongruenze e sovrapposizioni è emerso tra le diverse politiche. Un numero eccessivo di programmi e misure può essere applicato simultaneamente nella stessa regione nell'ambito di diverse politiche, compromettendo la coerenza del sistema. Esiste la necessità urgente di *semplificare* radicalmente la normativa a livello comunitario e di *decentralizzare* ulteriormente l'applicazione delle misure politiche, accordando più ampi margini di manovra agli Stati membri e alle regioni. Una maggiore decentralizzazione non implica tuttavia un ritorno alla nazionalizzazione delle politiche.

La PAC assorbe circa lo 0,6% del PIL comunitario. Tenuto conto della perdita di importanza dell'agricoltura nell'ambito dell'economia e dell'aumento delle *restrizioni di bilancio* che numerosi Stati membri si trovano a dover affrontare, questo sostegno pubblico deve essere pienamente giustificato. Ciò significa che il ruolo determinante svolto dall'agricoltura per la produzione di derrate alimentari di qualità superiore, la conservazione di un mondo rurale vitale, la tutela del paesaggio e la salvaguardia dei valori culturali devono essere chiaramente dimostrate. Se la generalizzazione degli aiuti diretti agli agricoltori dopo la riforma della PAC del 1992 ha reso più trasparente l'aiuto finanziario al settore agricolo, essa ha altresì dimostrato la necessità che tale aiuto fosse economicamente giustificato e socialmente accettabile.

3. OBIETTIVI POLITICI DELLA PAC

Per consentire all'agricoltura dell'Unione di trarre vantaggio dall'evoluzione prevedibilmente positiva del mercato mondiale, una nuova riforma della PAC deve *migliorarne la competitività* sui mercati, tanto interni che esterni. La riduzione dei prezzi risulterà vantaggiosa per i consumatori, consentendo inoltre una maggiore

differenziazione dei prezzi a favore di prodotti speciali di qualità superiore. Un più deciso orientamento verso il mercato faciliterà altresì la progressiva integrazione dei nuovi Stati membri, contribuirà a preparare l'Unione per i prossimi negoziati nel quadro dell'OMC e ne rafforzerà la posizione di grande esportatore mondiale.

I prezzi costituiscono tuttavia solo un aspetto della competitività. Almeno altrettanto importanti sono la *sicurezza* e la *qualità* delle derrate. Esiste un obbligo fondamentale di garantire la sicurezza degli alimenti per i consumatori, comunitari e non, e questo aspetto deve dunque divenire una priorità fondamentale per la PAC. Nella misura del possibile, essa continuerà a sostenere i prodotti di qualità, spesso connessi a una precisa origine geografica o a particolari metodi di produzione identificabili dai consumatori. Una completa affidabilità dal punto di vista della sicurezza delle derrate alimentari e uno sforzo continuo per migliorarne la qualità saranno altresì determinanti per l'immagine dei prodotti europei sui mercati interni e internazionali. In questo settore assumono crescente importanza le questioni di compatibilità ambientale dei metodi di produzione nonché gli aspetti legati al benessere degli animali. Da tutti questi punti di vista, gli agricoltori europei sono in grado di offrire prodotti di qualità che meritano di essere conosciuti su scala mondiale.

Garantire un equo livello di vita per la popolazione agricola e contribuire alla *stabilità dei redditi agricoli* restano obiettivi fondamentali della PAC. In questo contesto, la questione della differenziazione e redistribuzione degli aiuti al reddito per gli agricoltori acquista crescente importanza, e ciò non solamente dal punto di vista della coesione sociale.

L'*integrazione degli obiettivi ambientali* nella PAC e il potenziamento del ruolo che gli agricoltori possono e dovrebbero svolgere sul piano della gestione delle risorse naturali e della salvaguardia del paesaggio rappresentano un altro obiettivo sempre più determinante della PAC.

La creazione di *fonti di reddito e occupazione* complementari o alternative per gli agricoltori e le loro famiglie, sia nell'ambito dell'azienda che al di fuori di essa, resta un obiettivo essenziale per il futuro, dato il ridursi delle possibilità di impiego nel settore agricolo propriamente detto. Le zone rurali sono plurifunzionali e gli agricoltori dovrebbero essere incoraggiati a sfruttare tutte le possibilità imprenditoriali che si offrono loro.

Un'ultima considerazione, non meno importante: pur riconoscendo la necessità di migliorare la competitività agricola di tutte le zone rurali e di promuoverne la diversificazione economica, le politiche relative all'agricoltura e alle zone rurali devono contribuire alla *coesione economica* all'interno dell'Unione.

4. NUOVE RIFORME

La Commissione conferma le scelte politiche espresse nel "Documento sulla strategia agricola" del dicembre 1995, e propone di approfondire ed estendere la riforma del 1992 favorendo sempre più il passaggio dal sostegno ai prezzi ai pagamenti diretti e sviluppando una politica rurale coerente che accompagni tale processo. I pagamenti diretti dovranno essere fissati a un livello adeguato, pur evitando sovracompensazioni.

Il settore dei seminativi: cereali, semi oleosi e piante proteiche

Nei prossimi anni le superfici interessate da queste coltivazioni e dalla messa a riposo dovrebbero attestarsi sui 53,5 milioni di ha circa. Nell'attuale contesto politico, e supponendo che il tasso di ritiro dei seminativi dalla produzione si riasseti al suo livello di riferimento, pari al 17,5%, le superfici destinate a ciascuna delle tre colture dovrebbero rimanere anch'esse relativamente stabili.

Secondo le previsioni, le rese di cereali dovrebbero riprendere ad aumentare, e la produzione dovrebbe pertanto salire dai 201 milioni di t del 1996 a 214 milioni di t nel 2005. Si prevede inoltre un'ulteriore crescita, anche se ad un ritmo più lento, del consumo totale di cereali, connessa all'aumento della produzione di carni bianche. La situazione rimarrà piuttosto tesa fino al 2000, soprattutto per quanto riguarda il frumento. Dal 2001 in poi, gli impegni assunti nell'ambito del GATT in materia di sussidi all'esportazione imporranno vincoli più rigidi sia per il frumento sia per i cereali da foraggio, provocando probabilmente un rapido aumento delle scorte d'intervento (che dovrebbero giungere a circa 58 milioni di t nel 2005).

Le rese dei semi oleosi dovrebbero registrare un incremento molto modesto, mentre la superficie coltivata è strettamente limitata in seguito all'accordo dell'Uruguay Round. La produzione dovrebbe leggermente aumentare, dai 12,2 milioni di t del 1996 a 12,8 milioni di t nel 2005. Si prevede che il disavanzo commerciale nel settore dei semi oleosi e delle farine di oleaginosi rimanga assai consistente.

In teoria sarebbe possibile compensare le nuove eccedenze di cereali aumentando il tasso di ritiro obbligatorio dei seminativi dalla produzione, ma in tal caso quest'ultimo potrebbe gradualmente aumentare, fino a superare il 20%. L'Unione rischierebbe inoltre di non poter beneficiare della prevista evoluzione positiva del mercato mondiale, poiché i prezzi interni rimarrebbero probabilmente superiori a quelli mondiali. L'adozione di una strategia più decisa permetterebbe invece di evitare il ricorso sistematico ai sussidi all'esportazione, di rendere i cereali più competitivi sul mercato interno, di far fronte agli obblighi derivanti dall'Uruguay Round per i semi oleosi e, soprattutto, di semplificare notevolmente la situazione.

La Commissione propone pertanto le seguenti misure:

- fissare il prezzo d'intervento per i cereali ad un livello di sicurezza di 95,35 ECU/t (attualmente è pari a 119,19 ECU/t) in un'unica tappa (2000);
- introdurre un aiuto specifico riferito alla superficie, non legato alla coltura, pari a 66 ECU/t (moltiplicato per le rese di riferimento regionali per i cereali, fissate con la riforma del 1992); tale aiuto sarà ridotto se i prezzi di mercato si manterranno superiori al previsto;
- ritiro dei seminativi dalla produzione: il tasso di riferimento per la messa a riposo obbligatoria è fissato allo 0%, la messa a riposo volontaria è autorizzata mentre quella straordinaria è abolita; le superfici messe a riposo beneficeranno dell'aiuto specifico non legato alla coltura;
- escludere dal regime i cereali insilati (specialmente il mais);

- casi particolari: per le piante proteiche, viene fissato un aiuto supplementare pari a 6,5 ECU/t allo scopo di mantenerli competitivi nei confronti dei cereali; per il frumento duro, si mantengono le maggiorazioni attualmente in vigore.

La Commissione presenterà una proposta in base alla quale gli Stati membri potranno subordinare la concessione di pagamenti diretti per i seminativi e per la messa a riposo al rispetto dei requisiti in materia di ambiente, come già avviene nei settori delle carni bovine e ovine ed in modo che tali pagamenti vengano sempre più utilizzati per il conseguimento di obiettivi ambientali.

Regime per le carni bovine

Nei prossimi anni, la produzione di carni bovine sarà influenzata da un lato dalle misure a breve termine adottate nel 1996 (i regimi per la trasformazione delle carni di vitello e per l'immissione precoce dei vitelli sul mercato), dall'altro dal fatto che nel Regno Unito sono stati eliminati dalla catena alimentare i bovini di età superiore a 30 mesi. Se le conseguenze delle misure a breve termine saranno avvertite soprattutto nel 1998 e nel 1999, quelle dell'eliminazione dei bovini nel Regno Unito si faranno sentire fino al 2001. Il consumo di carni bovine dovrebbe riprendersi gradualmente dal colpo subito nel 1996 e ritornare alla sua normale tendenza (flettente) a lungo termine.

Tali fattori, che si sono aggiunti a una diminuzione ciclica della produzione prevista fino al 2000, causeranno probabilmente nei prossimi anni una notevole riduzione delle scorte rispetto ai livelli raggiunti nel 1996 e nel 1997. Dopo il 2001, tuttavia, se la politica di mercato rimarrà invariata, la produzione dovrebbe riacquistare le sue massime potenzialità, mentre il consumo continuerebbe il suo lento declino. Le scorte all'intervento tenderanno probabilmente a ricostituirsi (date le limitate possibilità di esportazione nel quadro del GATT) e potrebbero giungere nel 2005 a circa 1,5 milioni di t.

Risolvere il problema della sovrapproduzione nel settore mediante la macellazione dei vitelli a pochi giorni dalla nascita non può costituire una strategia accettabile a lungo termine. Né il problema delle eccedenze può essere efficacemente risolto mediante una semplice gestione dell'offerta (con quote che limitino il numero degli animali o la produzione), poiché ciò provocherebbe enormi complicazioni amministrative.

Una strategia più decisa permetterebbe invece al tempo stesso di ridurre notevolmente le restituzioni alle esportazioni verso destinazioni tradizionali, di sfruttare nuove destinazioni per esportazioni senza sussidi e di riequilibrare il consumo interno di carne a vantaggio delle carni bovine; ridurrebbe inoltre gli incentivi all'aumento del peso delle carcasse.

La Commissione propone quindi di ridurre gradualmente il sostegno effettivo al mercato dagli attuali 2.780 ECU/t a 1.950 ECU/t nel periodo 2000-2002. Dovrebbe essere possibile stabilizzare i prezzi di mercato su questo livello o ad un livello superiore, mediante misure di protezione alla frontiera, misure per le esportazioni e l'introduzione di un regime di magazzinaggio privato, analogo a quello già esistente nel settore delle carni suine.

I prezzi sul mercato interno resteranno probabilmente superiori ai nuovi prezzi di sostegno. Inoltre, come si è constatato in seguito alla riforma del 1992, gli agricoltori tenderanno a modificare i loro sistemi di produzione e i loro investimenti in modo da ridurre le spese, e di conseguenza alcuni costi di produzione potrebbero diminuire. Nel complesso, le perdite di reddito subite dagli agricoltori a causa di questa nuova riforma saranno probabilmente più basse di quanto potrebbe indicare una semplice analisi statica. Qualche perdita sarà comunque inevitabile. La Commissione propone di compensarla con aiuti diretti al reddito, che saranno gradualmente aumentati e continueranno ad essere versati per capo di bestiame, pur evitando sovracompensazioni. A pieno regime, tali aiuti raggiungerebbero i seguenti livelli (si indicano tra parentesi gli importi attuali):

– vacche nutrici (versamento annuo)	215 ECU	(145 ECU)
– bovini maschi: tori (versamento singolo)	368 ECU	(135 ECU)
buoi (due versamenti)	232 ECU	(109 ECU)
– vacche lattifere (versamento annuo)	70 ECU	nessun premio

I diversi meccanismi che regolano gli aiuti per capo di bestiame e che favoriscono l'allevamento estensivo (fattore di densità, massimali individuali e regionali) verrebbero adeguati per tener conto della fine del regime per il granturco da foraggio. Contemporaneamente la Commissione cercherà la maniera di potenziare gli incentivi all'estensivazione della produzione, per migliorarne l'efficacia dal punto di vista ambientale, senza cambiare sostanzialmente il livello globale del sostegno.

Regime per i prodotti lattiero-caseari

Se le quote lattiere rimarranno costanti nei prossimi anni, si prevede che la produzione totale di latte registrerà una lieve diminuzione, dai 121,6 milioni di t del 1996 a 118,1 milioni di t nel 2005, a causa di un modesto incremento del tenore di grasso butirrico e dell'adeguamento della produzione alle quote. La domanda totale di latte (in equivalente latte intero) dovrebbe calare dai 112,2 milioni di t del 1995 a 108,7 milioni di t nel 2005. Sarebbe questo il risultato netto della riduzione del consumo di alcuni prodotti (soprattutto il burro) e della crescita della domanda di altri (formaggio e prodotti freschi). Anche l'autoconsumo nelle aziende (alimentazione per animali) dovrebbe calare, in seguito alla prevista diminuzione del numero dei capi. Negli anni 1996-2005 l'eccedenza netta oscillerà probabilmente tra i 9 e i 9,5 milioni di t di equivalente latte, tendendo ad aumentare alla fine di tale periodo.

Passando ai diversi prodotti lattiero-caseari, tutti coperti da impegni GATT, e supponendo che non siano introdotti cambiamenti nelle politiche comunitarie, è possibile fare le seguenti constatazioni:

- un ulteriore aumento delle esportazioni di *formaggi* dovrebbe essere ostacolato dalle limitazioni ai sussidi all'esportazione imposte dal GATT;
- le scorte d'intervento di *latte scremato in polvere* tenderanno ad aumentare dal 1998 in poi e giungeranno a circa 200.000 t nella prima metà del prossimo

decennio, quando gli impegni derivanti dal GATT in materia di esportazioni diventeranno vincolanti;

- per quanto riguarda il *burro*, gli impegni GATT lasciano un margine sufficiente ai sussidi alle esportazioni, per cui non è detto che si verifichi un accumulo di scorte d'intervento; ci si può comunque chiedere se esista effettivamente sui mercati mondiali la possibilità di smaltire le eccedenze previste, pari a circa 300.000 t.

Dopo un esame approfondito delle diverse possibilità, la Commissione ha deciso di scartare le soluzioni radicali, quali un drastico taglio dei prezzi e la rapida abolizione del sistema delle quote. L'evoluzione del mercato prevista non giustifica misure così estreme. La Commissione non vede inoltre alcun motivo fondato per ridurre nuovamente le quote, poiché non si prevedono gravi turbamenti della bilancia commerciale. Infine, la Commissione rifiuta un sistema di doppi prezzi e doppie quote, che porrebbe seri problemi di compatibilità con l'OMC, potrebbe comportare distorsioni a seconda della sua struttura e applicazione, e renderebbe ancora più complessa la gestione e più difficili i controlli.

Non bisogna tuttavia dare ai produttori di latte l'impressione che l'attuale sistema, con le sue rigidità intrinseche, possa durare per sempre. La recente discussione sulle prospettive a lungo termine ha rivelato la presenza di fattori di incertezza; in particolare, i risultati dei prossimi negoziati nell'ambito dell'OMC potrebbero influenzare anche il settore lattiero-caseario.

Per il momento, quindi, la Commissione raccomanda un approccio cauto, e propone le seguenti misure:

- prorogare il regime delle quote fino al 2006;
- rendere più flessibile e più semplice l'attuale organizzazione comune del mercato;
- ridurre gradualmente i prezzi di sostegno, in media del 10% sull'intero periodo;
- introdurre un nuovo pagamento annuo di 145 ECU per le vacche lattifere, adeguato alle rese medie.

Con il nuovo aiuto per le lattifere introdotto nel settore delle carni bovine, il premio totale per le vacche da latte ammonterebbe a 215 ECU, che corrisponde all'importo del premio per le vacche nutrici.

Prodotti mediterranei

Al fine di proseguire il processo di riforma avviato nel 1992, nel dicembre 1996 la Commissione ha presentato al Consiglio e al Parlamento una relazione sul regime del *tabacco*. In tale documento si valuta positivamente la riforma del 1992 e si propone di rafforzare ulteriormente l'orientamento del mercato nel settore, riconoscendo fra l'altro l'importanza economica che esso riveste in alcune zone rurali. Nel febbraio 1997, la Commissione ha presentato una relazione sul regime dell'*olio d'oliva*, nella quale si suggerisce la possibilità di sostituire ulteriormente i prezzi di sostegno con pagamenti diretti e di semplificare radicalmente questi ultimi. Appena si sarà concluso il

necessario dibattito su questi argomenti, la Commissione potrà presentare precise proposte normative per entrambi i settori.

Nel luglio 1996, il Consiglio ha adottato una riforma complessiva del settore degli *ortofrutticoli*: l'impegno finanziario è stato concentrato più sul rafforzamento delle organizzazioni di produttori e della loro competitività che sui prezzi di sostegno, e attenzione particolare è stata rivolta alle modifiche strutturali del settore e alla sua dimensione ambientale. La Commissione seguirà da vicino l'applicazione di tale riforma.

Per quanto riguarda il *vino*, il Consiglio sta esaminando una proposta di riforma fin dal 1994. In vista degli ultimi sviluppi, in particolare del nuovo contesto creato in questo settore dall'accordo dell'Uruguay Round, la Commissione intende rivedere la proposta e formularne una nuova, non appena avrà compiutamente analizzato la situazione del 1997. La nuova proposta dovrebbe tener conto degli orientamenti definiti nel frattempo nel "Documento sulla strategia agricola" del 1995.

Differenziazioni e massimali per i pagamenti diretti

La Commissione intende proporre l'introduzione di un unico massimale per tutti i pagamenti diretti a favore dei redditi concessi nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato. Gli Stati membri dovrebbero essere inoltre autorizzati a introdurre criteri di differenziazione secondo norme stabilite di comune accordo.

Politica rurale

Nel prossimo decennio l'agricoltura dovrà adeguarsi ad ulteriori cambiamenti del mercato, della politica che lo disciplina e delle norme commerciali. Tale evoluzione influenzerà non soltanto i mercati agricoli, ma anche le economie locali nelle zone rurali in generale. Molte di queste zone devono già far fronte a gravi problemi di sviluppo economico. Le zone rurali hanno inoltre una funzione sempre più importante per l'ambiente e per le attività del tempo libero, e ciò imporrà probabilmente ulteriori adeguamenti all'agricoltura, che è la principale forma di uso della terra. D'altronde, il crescente valore dell'ambiente e delle attività ricreative offrirà nuove possibilità di sviluppo dalle quali possono trarre vantaggio gli agricoltori e le loro famiglie.

La Commissione propone di incoraggiare questa evoluzione e di sostenerla con una riorganizzazione degli attuali strumenti della politica rurale.

- Le misure attualmente finanziate dal FEOG, sezione Garanzia (regime agroambientale, imboschimento, pensionamento anticipato) saranno completate dal regime per le zone svantaggiate, applicabile anche nelle regioni in ritardo di sviluppo (regioni dell'obiettivo 1). Tutte queste misure saranno applicate orizzontalmente e attuate con un sistema decentrato.
- Per le zone rurali localizzate in regioni ammissibili all'obiettivo 1 dei Fondi strutturali, sarà mantenuto l'attuale sistema dei programmi integrati a favore dello sviluppo, descritto nel capitolo sulla coesione economica e sociale.

- Le misure (già obiettivi 5a e 5b) a favore delle zone rurali ammissibili al nuovo obiettivo 2 saranno finanziate dal FEAOG, sezione Garanzia, in quanto misure di accompagnamento. Esse compariranno in un unico programma insieme a misure del FESR, del FSE ed eventualmente dello SFOP, per le regioni ammissibili all'obiettivo 2.

In tutte le zone rurali non ammissibili all'obiettivo 1 e al nuovo obiettivo 2, le misure per lo sviluppo rurale destinate ad accompagnare e completare le politiche di mercato saranno finanziate dal FEAOG, sezione Garanzia. Tali misure comprenderanno tutti i tipi di provvedimenti a sostegno dell'adeguamento strutturale e dello sviluppo rurale, attualmente finanziati dal FEAOG, sezione Orientamento, saranno inserite nello stesso quadro giuridico delle presenti misure di accompagnamento, saranno applicate orizzontalmente ed attuate in maniera decentrata al livello appropriato, su iniziativa degli Stati membri. Lo stesso metodo sarà utilizzato per gli interventi dello SFOP nelle zone costiere di pesca.

Politica agroambientale

Nei prossimi anni gli *strumenti agroambientali* acquisteranno un ruolo fondamentale nel promuovere uno sviluppo sostenibile delle zone rurali e nel soddisfare la crescente domanda di servizi nel settore ambientale. Le misure volte a mantenere e a migliorare la qualità dell'ambiente saranno potenziate ed ampliate.

Affinché le organizzazioni comuni di mercato possano tenere più adeguatamente conto delle questioni relative all'ambiente, la Commissione presenterà una proposta volta ad autorizzare gli Stati membri a subordinare i pagamenti diretti al rispetto della normativa in materia di ambiente.

Una possibilità che merita di essere attentamente valutata è quella di tener conto della frequente coincidenza tra *zone svantaggiate e zone di grande valore ambientale*, e pertanto di trasformare gradualmente il relativo sistema di sostegno in uno strumento fondamentale per mantenere e promuovere sistemi di coltivazione a bassi consumi intermedi. Tali sistemi, per particolari condizioni geografiche o semplicemente grazie ad una tradizione secolare, offrono spesso grandi vantaggi per il paesaggio e l'ambiente naturale.

Dovrebbero essere inoltre potenziate le *misure agroambientali mirate*, stanziando a loro favore maggiori mezzi finanziari e, ove necessario, prevedendo aliquote di cofinanziamento più alte. Sono importanti soprattutto i servizi che richiedono un maggiore impegno da parte degli agricoltori, quali l'agricoltura biologica, la tutela degli ambienti seminaturali, dei frutteti e delle siepi tradizionali, il mantenimento degli alpeggi e la protezione delle zone umide. Sarà necessario un notevole impegno soprattutto laddove le azioni a favore dell'ambiente comportano significativi costi delle rese, ad esempio nel caso della creazione di strisce non coltivate lungo i fiumi o i campi.

IV. L'UNIONE NEL MONDO

L'Europa deve assolutamente rafforzare la propria azione nel campo delle relazioni esterne. Il progetto europeo sarà credibile solo se risponde alla crescente domanda dei cittadini di una

maggiore unità ed efficacia per costruire e difendere la pace, nonché di stabilità e prosperità sul continente europeo e nel mondo.

Gli Stati membri dell'Unione europea hanno molti *interessi comuni*. L'Unione europea deve accrescere la propria influenza nel mondo, promuovere valori come la pace e la sicurezza, la democrazia e i diritti dell'uomo, dare aiuto ai paesi meno sviluppati, difendere la propria concezione del modello sociale e affermare la propria presenza sui mercati internazionali. Al di là del mantenimento dell'integrità territoriale dell'Unione, gli Stati membri devono unire le loro forze per lottare contro la criminalità organizzata, il terrorismo e la proliferazione nucleare, batteriologica e chimica, prevenire il degrado dell'ambiente e garantire una crescita durevole con un'utilizzazione ottimale delle risorse mondiali.

Per difendere questi interessi, per trarre partito dai vantaggi della mondializzazione e far fronte agli imperativi che essa impone, l'azione collettiva dell'Unione europea diventa una necessità sempre più forte. I partner dell'Europa, a cominciare dai paesi candidati, si aspettano che essa eserciti pienamente le proprie responsabilità.

L'ampliamento dell'Unione europea non inciderà unicamente sul destino degli europei, degli Stati membri o dei paesi candidati. Date le sue ripercussioni internazionali, esso avrà delle conseguenze ben al di là delle nuove frontiere dell'Europa ampliata, in quanto rafforzerà il peso dell'Europa nel mondo, darà all'Europa nuovi vicini, e farà dell'Europa uno spazio unito e stabile. L'impatto geopolitico del processo di ampliamento è stato già sottolineato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Madrid concernenti l'agenda politica per l'Europa.

1. UN'EUROPA STABILE E APERTA SUL MONDO

Nel corso degli ultimi quarant'anni e secondo le vere intenzioni dei fondatori dell'Europa gli Stati membri hanno sviluppato tra loro un'autentica comunità di sicurezza nel cui ambito non è concepibile nemmeno la minaccia di un ricorso alla forza per risolvere le controversie. L'obiettivo è quello di estendere ora questo principio fondamentale della costruzione europea a nuovi Stati membri. L'ampliamento dell'Unione europea deve quindi proporsi di esercitare un effetto stabilizzatore complementare a quello apportato dall'ampliamento della NATO. Questa stabilità dovrebbe facilitare la progressiva definizione di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre a una difesa comune conformemente all'articolo J7 del trattato di Amsterdam.

Un'Unione ampliata avrà una più lunga frontiera diretta con la Russia e avrà pure una frontiera con l'Ucraina, la Bielorussia e la Moldavia. Avrà un accesso diretto al Mar Nero, che la porterà ad intensificare i contatti con i paesi del Caucaso e dell'Asia centrale. Un'Unione ampliata aggirerà anche l'enclave di Kaliningrad, che fa parte della Russia, e comprenderà alcune centinaia di migliaia di russi che vivono principalmente in Estonia e in Lettonia. L'Unione ampliata dovrà approfondire le proprie relazioni con la Russia, l'Ucraina e gli altri Nuovi Stati indipendenti, sulla base di accordi di partenariato e di cooperazione. Fra i nuovi vicini dell'Unione si annovereranno i paesi della regione balcanica. Sarà importante per l'Unione ampliata la stabilità in questa regione conseguita attraverso la cooperazione.

L'Unione dovrà proseguire e intensificare la propria politica di sostegno alla democrazia, di appoggio alle riforme e alla transizione verso l'economia di mercato, che

costituiscono le garanzie a lungo termine della sicurezza e della stabilità. Si dovrebbe osservare un intensificarsi dei flussi commerciali, un aumento delle importazioni di energia e di materie prime dei paesi della Confederazione degli Stati indipendenti, un'espansione delle reti di trasporto e un'accresciuta cooperazione in materia di protezione dell'ambiente. Ciò potrebbe peraltro indurre ad adeguare il contenuto e l'organizzazione geografica di programmi comunitari come il programma TACIS per tener conto delle nuove configurazioni geopolitiche.

Bisognerà perseguire attivamente il rafforzamento dei legami tra l'Unione e i suoi partner mediterranei. Lo sviluppo stabile della costa meridionale del Mediterraneo è un obiettivo la cui importanza non cessa di confermarsi. Dovranno essere pienamente sfruttate a tale scopo le potenzialità del processo di Barcellona. L'Unione dovrà anche accrescere la propria presenza nel Medio Oriente, nella sua qualità di importante promotore della pace nella regione. L'ampliamento dovrà quindi comportare, tra l'Unione europea e i suoi partner meridionali, un'intensificazione delle relazioni economiche e commerciali basata sulla valorizzazione degli interessi reciproci.

Il terzo grande aspetto dell'azione esterna dell'Unione è costituito dalla cooperazione allo sviluppo. L'aiuto dell'Unione a favore dello sviluppo e gli sforzi che essa fa per ridurre la povertà e le disuguaglianze nel mondo intero sono strettamente legati ad una ricerca di pace e di stabilità, alla necessità di una migliore gestione dei rischi a livello mondiale, all'interdipendenza e alla promozione di uno sviluppo sano. Nel quadro del nuovo partenariato che dovrà stabilirsi tra l'Unione europea e i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) le cui situazioni politiche ed economiche sono estremamente diverse, bisognerà esaminare la questione dell'inserimento della cooperazione allo sviluppo nel bilancio comunitario.

L'Unione dovrebbe intensificare le proprie relazioni con gli Stati Uniti mettendo in atto la nuova Agenda transatlantica decisa a Madrid nel dicembre 1995. Anche l'Asia e l'America latina figurano tra le regioni cui dev'essere riservata un'attenzione particolare.

2. *UN'EUROPA FORTE E COERENTE*

L'Europa ampliata manterrà relazioni più intense, e dunque necessariamente più complesse, anche con il resto del mondo. Per essere più efficace e più presente, per prepararsi all'esercizio di più ampie responsabilità, per assumere il ruolo che le spetta sulla scena internazionale, l'Europa dovrà rafforzare fin d'ora la propria capacità di decisione politica ed essere coerente nelle proprie azioni.

Fare dell'Unione europea un attore globale

È interesse dell'Unione europea esercitare delle responsabilità politiche all'altezza della propria potenza economica. L'interdipendenza delle economie moderne e l'importanza accresciuta dei fattori transnazionali fanno sì che una politica estera attiva ed efficace non può limitarsi agli aspetti più tradizionali delle relazioni internazionali. Ciò è vero in particolare per l'Unione europea, fortemente marcata dalla sua dimensione economica. Di fatto, la politica estera e di sicurezza comune potrà aver

successo solo se gli Stati membri, sia nei metodi di lavoro che sul fondo, accettano di costruire progressivamente un *approccio integrato delle relazioni esterne*.

Questo approccio integrato permetterà di mobilitare al servizio di una volontà politica comune gli strumenti della PESC, quelli della politica commerciale, dell'aiuto allo sviluppo o di altre politiche comunitarie e la capacità operativa dell'Unione dell'Europa occidentale per le missioni recentemente incluse nel trattato. Dovrà inoltre rafforzare la complementarità, attualmente insufficiente, tra le azioni dell'Unione e le azioni nazionali degli Stati membri.

Il dispositivo accolto dal nuovo trattato in materia di concezione e di attuazione della politica estera e di sicurezza comune permetterà di rafforzare la coerenza e la continuità dell'azione esterna. Il Consiglio e la Commissione dovranno cooperare strettamente. Sarà evidentemente fondamentale il ricorso più frequente alla maggioranza qualificata affinché l'Unione sia capace di azioni rapide e concrete.

L'Unione europea dovrà essere progressivamente capace di prendere decisioni di politica estera che comportano il ricorso a mezzi militari. È questa infatti una componente essenziale della credibilità dell'azione esterna dell'Unione. Sarà quindi necessario rafforzare i mezzi operativi dell'UEO sia per rispondere alle nuove missioni previste dal trattato di Amsterdam che nella prospettiva di un'evoluzione dell'UEO sempre più integrata allo sviluppo dell'Unione europea medesima.

Mantenere la potenza commerciale dell'Unione

Il contesto internazionale non dev'essere visto come una minaccia per l'Unione ma piuttosto una sfida positiva e un fattore di sviluppo. L'Unione europea, prima potenza commerciale del mondo, ha interesse a consolidare le nuove strutture dell'Organizzazione mondiale del commercio e a *favorire il perseguimento della liberalizzazione del commercio internazionale* al di là dello stadio già programmato. Senza un approccio multilaterale è probabile che le condizioni di accesso e di concorrenza siano meno vantaggiose. È essenziale inoltre che lo smantellamento delle barriere commerciali si accompagni a uno sviluppo dei principi di politica concorrenziale nel quadro dell'OMC.

Per tener conto delle nuove forme del commercio internazionale, sarà opportuno sfruttare pienamente le nuove possibilità offerte dall'articolo 113, nella forma modificata dal trattato di Amsterdam, per la condotta di *negoziati commerciali internazionali* in materia di servizi e di proprietà intellettuale. L'Unione ampliata potrà così agire con più forza e coerenza nelle organizzazioni internazionali quali l'OMC e l'OCSE.

Garantire la complementarità tra politiche interne ed esterne

L'introduzione dell'euro conferirà all'Europa un ruolo chiave in materia economica e monetaria. Nel corso dei prossimi diciotto mesi sarà quindi necessario definire le relazioni con le istituzioni finanziarie internazionali e le modalità della rappresentanza esterna in questo campo.

Dovrà essere sviluppato il *potenziale esterno del mercato unico*. La forza e l'esperienza del mercato interno possono essere utilizzate per promuovere gli interessi e la presenza dell'Unione a livello internazionale, ad esempio nel campo dell'aeronautica e dei satelliti. Un altro esempio è la grande presenza dell'Europa nella fissazione delle norme internazionali ma questo potenziale si estende a vari altri settori, compresi i servizi finanziari, la proprietà intellettuale e la politica di concorrenza.

Bisognerà cercare di garantire la coerenza e la complementarità tra le dimensioni interna ed esterna della politica dell'Unione. La *politica dell'energia* fornisce un ottimo esempio di un siffatto approccio consolidato; in questo settore la realizzazione dell'integrazione del mercato fornirà la base indispensabile alla diversificazione e alla flessibilità delle forniture di energia nonché al rafforzamento della competitività delle imprese europee. Anche il coordinamento prudente della politica esterna in materia di energia contribuirà simultaneamente a rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti e a raggiungere gli obiettivi internazionali in materia di ambiente. Una migliore integrazione è necessaria anche per altre politiche interne dell'Unione, ad esempio nel campo della ricerca, per difendere gli interessi internazionali dell'Unione.

Controllare le sfide transnazionali

Il processo di mondializzazione, da cui l'Unione ha tratto tanto vantaggio, l'espone anche a dei rischi economici e politici sulla scena internazionale come ad esempio le conseguenze degli squilibri demografici, le carenze dei governi e delle amministrazioni e la cattiva gestione in materia di ambiente. I problemi devono essere affrontati in modo risoluto e con i partner internazionali dell'Unione nelle sedi multilaterali.

L'aggravarsi delle minacce che pesano sull'ambiente, come ad esempio i cambiamenti climatici, è un problema già all'ordine del giorno a livello internazionale. In varie occasioni l'Unione ha confermato il suo ruolo guida in questo campo, nel quale essa gode di una situazione particolarmente favorevole per poter conciliare, nei negoziati internazionali, degli interessi opposti.

Lo sviluppo del traffico di stupefacenti e della criminalità organizzata esige anch'esso un'azione coerente e concertata a livello internazionale. Quest'azione dev'essere condotta in stretta cooperazione con i principali partner dell'Unione e con i paesi più interessati da questo fenomeno, ponendo l'accento sulla prevenzione in un quadro multilaterale, nonché su misure intese ad eliminare le cause sociali ed economiche di questi flagelli.

Migliorare la visibilità e adattare le modalità dell'assistenza esterna

L'azione esterna dovrà essere più *visibile*. La Comunità europea e i suoi Stati membri finanziano la metà dell'assistenza internazionale allo sviluppo, soprattutto attraverso il grande partenariato della Convenzione di Lomé. Forniscono oltre la metà dell'aiuto umanitario distribuito nel mondo, un terzo dell'aiuto totale nel Medio Oriente, la metà dell'aiuto ai territori palestinesi, oltre il 60% dell'aiuto internazionale alla Russia e alle Repubbliche dell'ex URSS, il 40% della ricostruzione in Bosnia-Erzegovina. Queste

cifre, spesso poco note, dimostrano che l'Unione rappresenta il più grande fornitore di aiuto internazionale e questa situazione dovrà confermarsi con l'ampliamento.

La realtà della presenza europea dovrà essere spiegata e valorizzata meglio per accrescere i margini di manovra della politica estera comune.

Il rafforzamento delle capacità di decisione, gli sforzi che potranno essere fatti per accrescere la rapidità dell'azione saranno determinanti per rendere più incisivo l'impatto dei programmi di assistenza esterna dell'Unione.

*L'efficacia degli strumenti comunitari in campo esterno è limitata attualmente da procedure interne lente e complesse. Dev'essere esaminato il modo di andare al di là di questi vincoli quando sia necessaria un'azione rapida dell'Unione. Inoltre, in questo campo come altrove, sarà opportuno limitare per quanto possibile la dispersione dei finanziamenti su un numero elevato di azioni poco importanti. Bisognerà inoltre incoraggiare gli Stati membri a *coordinare meglio i programmi comunitari con le rispettive azioni nazionali.**

Per quanto riguarda le azioni finanziarie esterne dell'Unione, bisognerà costituire delle sinergie tra gli strumenti comunitari e quelli di istituzioni come la BERS o il FMI, nel quadro di una condivisione equilibrata dell'onere finanziario.

Tenuto conto delle prospettive di crescita economica, il mantenimento dei *mezzi finanziari* in termini di percentuale del PIL permetterà di garantire una forte presenza dell'Europa a livello mondiale.

V. UNA COMMISSIONE EFFICACE AL SERVIZIO DEGLI EUROPEI

Forte del suo diritto di iniziativa, la Commissione deve rimanere il motore del dinamismo e del rinnovamento, e ciò anche nei nuovi "cantieri" aperti dal Trattato di Amsterdam. Cionondimeno, l'attività legislativa dell'Unione sarà meno intensa che in passato. Sarà data maggiore importanza all'applicazione e al controllo dell'applicazione della legislazione esistente, mentre il maggior decentramento renderà necessario un controllo più rigoroso sul campo. In linea generale, la Commissione vedrà accresciuto il suo ruolo nella promozione della cooperazione, nel lancio di attività di partenariato e di rete e in un'efficace coordinamento. Ma per gestire un'integrazione al più alto livello sarà necessario *rivalutare le funzioni esecutive e di gestione* della Commissione, nonché modificare la sua cultura amministrativa.

I vincoli di bilancio restano rigorosi e ciò inciderà inevitabilmente sulle politiche di spesa e sulla gestione delle risorse umane e finanziarie. Poiché la concorrenza sarà più forte data la limitazione delle disponibilità, bisognerà individuare con chiarezza le funzioni chiave sulle quali la Commissione dovrà concentrarsi. La pertinenza delle politiche, delle strutture e delle procedure dovrà essere sottoposta a un esame critico nel corso di una procedura di selezione preliminare alle decisioni sul finanziamento dei programmi e l'assegnazione di risorse per la loro gestione. Bisogna assolutamente sfruttare con maggiore efficacia le risorse disponibili.

In tale contesto è fondamentale la qualità delle risorse umane disponibili e dunque la loro rivalutazione. A tale proposito è indispensabile preservare la funzione pubblica europea e i suoi criteri di funzionamento basati sulla competenza, l'indipendenza e la permanenza.

Dall'altro canto, tuttavia, la funzione pubblica europea deve modernizzarsi per poter far fronte alle sfide sempre nuove della costruzione europea e di un contesto in piena evoluzione.

Per questo motivo, la Commissione ha già lanciato un vasto programma di riforma dell'amministrazione nell'ambito delle iniziative Gestione sana ed efficace (SEM 2000) e Modernizzazione del personale e dell'amministrazione (MAP 2000). Tutto questo presuppone un riesame delle sue strutture, un ammodernamento della gestione e una razionalizzazione delle procedure. *Decentramento, razionalizzazione e semplificazione* sono le parole chiave di questa iniziativa. Bisognerà stabilire per ogni politica il giusto equilibrio tra le funzioni chiave di concezione e di controllo, che devono essere mantenute nel quadro della Commissione, e le funzioni di esecuzione che devono essere esercitate più efficacemente a un livello più vicino agli utenti finali.

Si dovrà prestare attenzione alla dimensione dei programmi e dei progetti finanziati dalla Comunità per far sì che apportino un reale valore aggiunto a livello europeo e che l'entità delle risorse amministrative mobilitate non sia eccessiva. Le funzioni amministrative possono talvolta essere esercitate, sulla base di un contratto, da organi esecutivi che riferiscono alla Commissione, dalle amministrazioni degli Stati membri in collaborazione con la Commissione o da organizzazioni non governative o altri organismi del settore privato. In alcuni settori potranno risultare indicate nuove strutture di gestione di reti implicanti nel contempo enti comunitari e nazionali. In tutti i casi, tuttavia, dovrà essere definito un quadro politico chiaro.

In conclusione, la Commissione dipende dalla competenza e dalla motivazione del suo personale per poter rispondere con efficienza alle esigenze del processo d'integrazione. Si dovrebbe porre quindi maggiormente l'accento sulla rivalorizzazione delle qualifiche e delle competenze per poter approfittare pienamente delle sinergie create dalla riforma delle strutture e rafforzare la flessibilità in vista delle nuove sfide.

Nel corso di questi ultimi anni la Commissione ha dovuto assumere un numero sempre maggiore di nuovi compiti che hanno comportato riorganizzazioni successive spesso effettuate in fretta e senza preparazione adeguata. Nel momento in cui comincia una nuova tappa dell'unificazione europea e che i contorni dell'Europa del XXI secolo si disegnano più chiaramente, è opportuno e tempestivo avviare una riflessione di fondo sull'organizzazione e il funzionamento della Commissione nel mondo che sarà quello del dopo 2000. È quanto la Commissione ha detto nel suo recente contributo alla CIG, annunciando un raggruppamento e una ridefinizione dei suoi compiti, compresi quelli dei vicepresidenti, e una corrispondente ristrutturazione dei servizi. Il trattato di Amsterdam, potenziando lo statuto e i poteri del presidente della Commissione, ha introdotto una riforma auspicata dalla Commissione e che consentirà di aumentare l'efficacia e la visibilità del collegio. Inoltre, in una dichiarazione allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam, la CIG ha preso nota dell'intenzione della Commissione di preparare la riorganizzazione summenzionata in tempo opportuno per la nuova Commissione che assumerà le funzioni nel 2000.

Bisogna tuttavia anche che il Consiglio faccia uno sforzo corrispondente, ad esempio riducendo il numero delle sue composizioni e rendendo al Consiglio Affari generali il suo vero ruolo di coordinamento generale.

SECONDA PARTE: LA SFIDA DELL'AMPLIAMENTO

Questa parte della comunicazione “Agenda 2000”, relativa alla sfida dell'ampliamento, costituisce il “documento d'insieme” che il Consiglio europeo di Madrid aveva chiesto alla Commissione di preparare. Esso illustra il modo in cui la Commissione ha esaminato le diverse domande di adesione, nonché le principali questioni sollevate da tali domande e il calendario di apertura dei negoziati verosimilmente più realistico. Il documento trae le principali conclusioni e raccomandazioni dai pareri e presenta le opinioni della Commissione sull'avvio del processo dei negoziati di adesione; esso affronta anche le questioni orizzontali connesse all'ampliamento nonché quelle relative alle modalità pratiche della fase iniziale dei negoziati e il rafforzamento del complesso della strategia di preparazione all'adesione.

Queste conclusioni e raccomandazioni si basano sui criteri definiti dal Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993, il quale ha precisato che:

“l'appartenenza all'Unione richiede che il paese candidato:

- abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze;
- l'esistenza di un'economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione; (...)
- la capacità (...) di assumersi gli obblighi di tale appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'Unione politica, economica e monetaria.”

I. VALUTAZIONE BASATA SUI CRITERI DI ADESIONE

Su richiesta del Consiglio la Commissione ha preparato un parere su ciascuna domanda di adesione. La sua valutazione si basa su varie fonti d'informazione e prende le mosse dalle risposte ai questionari inviati ad ogni paese candidato nell'aprile 1996. Sono state tenute riunioni bilaterali con ciascun paese candidato, cui è stata data l'opportunità di fornire ulteriori informazioni sul proprio grado di preparazione all'adesione entro la fine di maggio 1997.

La Commissione ha tenuto conto delle valutazioni espresse dagli Stati membri, in particolare per quanto riguarda i criteri politici di adesione fissati dal Consiglio europeo di Copenaghen. La Commissione si è basata anche su relazioni e risoluzioni del Parlamento europeo e sull'attività di vari organismi internazionali, organizzazioni non governative e altri enti.

La Commissione ha esaminato anche i progressi compiuti nel quadro degli accordi bilaterali, che costituiscono l'elemento principale delle relazioni dell'Unione con i paesi candidati. Accordi (di associazione) europei che riguardano la cooperazione economica, il commercio e il dialogo politico, sono in vigore con sei dei paesi candidati. Per quanto riguarda l'Estonia, la Lettonia e la Lituania, gli accordi devono essere ratificati da tutti gli Stati membri prima di

entrare in vigore. Nel caso della Slovenia, è il Parlamento sloveno che deve ancora ratificare l'accordo.

Il compito della Commissione era senza precedenti, dato che i criteri stabiliti a Copenaghen sono politicamente ed economicamente di ampia portata e vanno oltre l'*acquis* comunitario (incluso ad esempio la capacità amministrativa e giudiziaria) e l'*acquis* stesso si è notevolmente sviluppato dai precedenti ampliamenti. Fanno oggi parte dell'*acquis* comunitario dell'Unione la politica estera e di sicurezza comune, gli affari interni e giudiziari nonché gli obiettivi e la progressiva realizzazione dell'unione politica, economica e monetaria.

La Commissione non fornisce solo un'immagine della situazione del 1997 e dei progressi compiuti dai paesi candidati negli ultimi anni, bensì fa anche un'analisi dei prevedibili progressi a medio termine per quanto riguarda il soddisfacimento dei criteri economici e la capacità dei paesi candidati di attuare l'*acquis* comunitario. Nel compiere questa valutazione in prospettiva, la Commissione ha tenuto conto delle tendenze individuabili nelle politiche e nei programmi condotti nei paesi candidati per attuare progressivamente l'*acquis*. La Commissione ha anticipato anche i futuri sviluppi delle politiche dell'Unione, soprattutto in campi quali l'ambiente, il mercato unico e la società dell'informazione, nei quali l'*acquis* sta evolvendo rapidamente.

Per quanto riguarda i criteri politici di adesione, la Commissione ritiene che una valutazione poteva essere effettuata solo in base ad elementi della situazione attuale che essa ha potuto verificare e confermare. L'effettivo funzionamento della democrazia è una questione primaria nella valutazione della domanda di adesione di un paese all'Unione europea. Il trattato di Amsterdam ha sancito nell'articolo F del TUE il principio generale secondo il quale "l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e stato di diritto". La conferenza intergovernativa ha deciso di modificare di conseguenza l'articolo O per rendere il rispetto dell'articolo F un'esplicita condizione di adesione.

La Commissione ritiene pertanto che il rispetto da parte di un paese candidato delle condizioni politiche definite dal Consiglio europeo di Copenaghen sia una condizione necessaria ma non sufficiente per l'avvio di negoziati di adesione.

1. CRITERI POLITICI

Il Consiglio europeo di Copenaghen ha indicato che l'“appartenenza all'Unione richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze”.

Per valutare in che misura i paesi candidati soddisfino a queste condizioni di adesione, in ciascun parere la Commissione non si è limitata ad una descrizione formale delle istituzioni politiche e delle loro interrelazioni, bensì ha valutato in che modo la democrazia funzioni in concreto, in base ad una serie di criteri dettagliati. Essa ha esaminato come siano esercitati vari diritti e libertà quali la libertà di espressione, ad

esempio tramite il ruolo dei partiti politici, delle organizzazioni non governative e dei mezzi di comunicazione.

La democrazia e lo stato di diritto

I paesi che desiderano divenire membri dell'Unione non devono solo aderire ai principi di democrazia e stato di diritto, bensì porli effettivamente in pratica nella vita quotidiana.

Nel complesso le costituzioni dei paesi candidati garantiscono le libertà democratiche, compreso il pluralismo politico, la libertà di espressione e la libertà di culto. Questi paesi hanno creato istituzioni democratiche e autorità giudiziarie e costituzionali indipendenti, che consentono ai vari organi dello Stato di funzionare normalmente, hanno tenuto elezioni libere e corrette, che consentono l'alternanza al potere di partiti politici di diverso orientamento e riconoscono in generale il ruolo dell'opposizione.

Taluni paesi candidati non hanno raggiunto - aldilà del normale meccanismo delle elezioni - una stabilità istituzionale che consenta il regolare funzionamento dei pubblici poteri e il consolidamento della democrazia. In tutti i paesi candidati vi sono carenze nello stato di diritto che devono essere colmate. Mancano giudici opportunamente qualificati nonché garanzie della loro indipendenza; le forze di polizia sono retribuite inadeguatamente e hanno bisogno di un migliore addestramento e di una maggiore disciplina. Anche l'autonomia delle amministrazioni locali richiede in molti casi una base giuridica più solida.

In *Romania* non vi è stata una vera alternanza politica fino alle elezioni del giugno 1997. Il sistema politico ha mantenuto per molto tempo pratiche ereditate dal regime comunista, caratterizzate da eccessive interferenze governative nell'attività dei mezzi di comunicazione e della giustizia. I cambiamenti intervenuti in seguito all'elezione di un nuovo presidente e di una nuova maggioranza governativa hanno notevolmente modificato la situazione del paese, che è riuscito a migliorare il funzionamento e la stabilità delle sue istituzioni. La riforma dei servizi segreti, della polizia e della giustizia è stata realizzata molto rapidamente.

I cambiamenti intervenuti quest'anno in *Bulgaria* e le riforme annunciate dal governo dovrebbero consentire anche a questo paese di compiere progressi decisivi sul piano della democrazia, dello stato di diritto e della stabilità delle istituzioni.

In *Slovacchia* continua a sussistere una sfasatura tra le affermazioni dei testi costituzionali e la prassi politica. La Commissione ritiene che lo stato di diritto e la democrazia non siano ancora sufficientemente radicati in questo paese. Questi due principi richiedono una maggiore apertura ad opinioni divergenti, il corretto funzionamento degli organi statali e il rispetto dei loro ruoli rispettivi nel quadro dell'ordinamento costituzionale. Una democrazia non può essere considerata stabile se i diritti e doveri rispettivi di organi quali la Presidenza, la Corte costituzionale o la Commissione centrale per i referendum possono essere messi in discussione dallo stesso governo e se il legittimo ruolo dell'opposizione nell'ambito delle commissioni parlamentari non è accettato.

Il fallimento del referendum del maggio 1997 relativo all'adesione alla NATO e all'elezione diretta del Presidente, i tentativi falliti del governo di modificare il codice penale per limitare la libertà di espressione, i tentativi di bloccare un'inchiesta sulle attività dei servizi segreti nonché vari tipi di pressione esercitati dal governo su funzionari e organi culturali sono tutti sintomi di instabilità delle istituzioni del paese.

Diritti umani

Il rispetto dei diritti fondamentali è in linea di principio garantito nella maggior parte dei paesi candidati. Tutti hanno aderito alla convenzione del Consiglio d'Europa relativa alla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e al protocollo che consente ai cittadini di adire la Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Romania ha ereditato dal regime comunista un sistema che affida molti bambini ad istituti statali le cui condizioni di funzionamento violano le convenzioni sui diritti del bambino. Questa situazione riguarda più di 100 000 orfani. Le precedenti disposizioni legislative, che risalivano al 1972, sono state tuttavia abrogate e sono state gettate le basi per riforme fondate sul sostegno diretto alle famiglie.

La libertà di espressione e di associazione è garantita in tutti i paesi candidati, ma in alcuni di essi deve essere rafforzata l'indipendenza della radio e della televisione.

Rispetto delle minoranze

In molti dei paesi candidati vi sono popolazioni minoritarie la cui adeguata integrazione sociale è una condizione di stabilità democratica. Le minoranze rappresentano il 44% della popolazione in Lettonia (34% di russi), il 38% in Estonia (30% di russi), il 20% in Lituania (9% di russi, 7% di polacchi), il 18% in Slovacchia (11% di ungheresi, 5% di rom), il 14% in Bulgaria (9% di turchi, 5% di rom) e il 13% in Romania (8% di ungheresi, 4% di rom).

Il Consiglio d'Europa ha adottato una serie di testi che disciplinano la tutela delle minoranze nazionali; si tratta in particolare della Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali e della raccomandazione 1201, adottate dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 1993. La seconda, benché non vincolante, raccomanda che siano riconosciuti i diritti collettivi, mentre la convenzione quadro salvaguarda i diritti individuali delle persone appartenenti a gruppi minoritari. La Bulgaria non ha ancora firmato la convenzione quadro e la Repubblica Ceca, la Lettonia, la Lituania, la Polonia e la Slovenia sono tra i paesi che non l'hanno ancora ratificata.

In Romania la minoranza ungherese è rappresentata in Parlamento da 25 deputati e 11 senatori e nel governo da 2 ministri. Essa è presente anche nelle amministrazioni locali e beneficia del diritto all'istruzione in ungherese nelle scuole primarie e secondarie; ha inoltre diritto ad utilizzare l'ungherese nei rapporti con l'amministrazione pubblica e con la giustizia.

In Slovacchia, invece, benché tali diritti siano riconosciuti in linea di principio, la minoranza ungherese incontra una serie di problemi nell'esercitarli. In seguito all'adozione della legge sulla lingua nazionale e in assenza di una legge sull'uso di lingue

minoritarie, l'esercizio di vari diritti della minoranza ungherese è stato posto in discussione. Alcuni recenti sviluppi quali tagli alle sovvenzioni culturali e cambiamenti nelle suddivisioni amministrative del paese sono fonte di preoccupazione.

I cittadini non nazionali costituiscono il 28% della popolazione in Lettonia e il 25% in Estonia. Non vi sono prove che queste minoranze siano oggetto di discriminazioni, salvo per quanto riguarda l'accesso a talune professioni in Lettonia. Il tasso di naturalizzazione dei cittadini di altra nazionalità è però sceso in entrambi i paesi e dovrebbe essere accelerato per garantire l'integrazione sociale delle minoranze straniere.

Ad eccezione della situazione della minoranza rom in vari paesi candidati, che è motivo di preoccupazione, l'integrazione sociale delle minoranze nei paesi candidati è generalmente soddisfacente.

Se irrisolti i problemi delle minoranze possono compromettere la stabilità democratica di un paese o provocare conflitti con i paesi vicini. È perciò nell'interesse dell'Unione e dei paesi candidati che siano compiuti progressi soddisfacenti nell'integrazione delle popolazioni minoritarie prima del completamento del processo di adesione, utilizzando tutte le opportunità offerte in questo ambito.

Conclusioni

Anche se restano progressi da compiere in vari paesi candidati riguardo all'esercizio effettivo della democrazia e alla tutela delle minoranze, un unico Stato, la Slovacchia, non soddisfa le condizioni politiche stabilite dal Consiglio europeo di Copenaghen.

2. CRITERI ECONOMICI

Il Consiglio europeo di Copenaghen ha stabilito che, nel settore economico, l'appartenenza all'Unione richiede *“l'esistenza di una economia di mercato funzionante, nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione”*.

I paesi candidati hanno compiuto considerevoli progressi nella transizione verso un'economia di mercato, procedendo tra l'altro a privatizzazioni e liberalizzazioni, benché le loro rispettive situazioni economiche varino notevolmente. Per tutti questi paesi lo scioglimento del COMECON, l'organizzazione commerciale dell'ex blocco comunista, e l'avvio di riforme improntate ad un'economia di mercato hanno rappresentato un forte shock iniziale. Per taluni la situazione era aggravata anche da profondi squilibri di partenza, mentre altri hanno ereditato condizioni relativamente stabili e livelli di vita relativamente elevati. La metà dei paesi candidati ha dovuto, inoltre, creare la struttura istituzionale di un nuovo stato e procedere allo stesso tempo ad una revisione fondamentale della propria economia.

Le riforme hanno assunto un andamento diverso da paese a paese. In alcuni hanno beneficiato di un largo sostegno e le impostazioni politiche si sono dimostrate relativamente costanti anche in presenza di cambiamenti di governo. Benché quasi tutti i paesi candidati abbiano compiuto progressi sostanziali negli ultimi anni, registrando spesso elevati tassi di crescita, molti di loro si trovano ancora in condizioni

economiche fragili. Vi sono stati anche alcuni capovolgimenti come l'introduzione di forme di controllo amministrativo, ad esempio, sui prezzi o sulle importazioni.

Il PIL medio procapite dei paesi candidati è pari solo ad un terzo di quello dell'Unione. Alcuni paesi, e non necessariamente quelli con il reddito pro capite più basso, hanno raggiunto una crescita annua del PIL del 5%-7% negli ultimi anni, mentre altri sono rimasti indietro per una serie di ragioni. Alcuni hanno raggiunto un alto grado di stabilità dei prezzi e sono prossimi al pareggio di bilancio, mentre altri devono sostenere disavanzi commerciali forti e/o in aumento, dovuti all'importazione di apparecchiature di base e di beni di consumo. In generale le riforme strutturali hanno ancora molto da realizzare, in particolare per quanto riguarda i sistemi bancario e finanziario e la sicurezza sociale. Molti paesi candidati devono ancora ristrutturare grandi industrie già appartenenti allo Stato, che dominano le economie locali e sono molto difficili da trasformare per motivi sociali ed economici.

Nessuno dei paesi candidati soddisfa oggi pienamente le due condizioni economiche fissate a Copenaghen. Alcuni dovrebbero essere in grado di farlo tra qualche anno.

L'esistenza di un'economia di mercato funzionante

Il primo criterio economico individuato dal Consiglio europeo di Copenaghen è l'esistenza di un'economia di mercato funzionante.

Ciò presuppone che siano soddisfatte le seguenti condizioni, che vengono analizzate in ciascun parere:

- l'equilibrio tra la domanda e l'offerta è stabilito dal libero gioco delle forze di mercato; i prezzi e gli scambi sono liberalizzati;
- non sussistono ostacoli significativi all'ingresso sul mercato (insediamento di nuove imprese) e all'uscita dallo stesso (fallimenti);
- esiste un ordinamento giuridico, che regola tra l'altro i diritti di proprietà; le leggi e i contratti possono essere applicati;
- è stata raggiunta la stabilità macroeconomica, comprendente un'adeguata stabilità dei prezzi e finanze pubbliche e conti con l'estero sostenibili;
- esiste un vasto consenso sugli elementi essenziali della politica economica;
- il settore finanziario è sufficientemente sviluppato da canalizzare il risparmio verso gli investimenti produttivi.

Ciascun parere valuta la situazione di un paese candidato alla luce di tali condizioni. La Commissione ritiene che cinque paesi (la Repubblica ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Polonia e la Slovenia) possano essere considerati economie di mercato funzionanti, anche se in tutti e cinque alcuni importanti aspetti, come ad esempio i mercati dei capitali, richiedono una maturazione e uno sviluppo ulteriori. Un sesto paese (la Slovacchia) si avvicina molto all'obiettivo in termini di caratteristiche legislative e di sistema, ma manca di trasparenza nell'attuazione.

Gli altri candidati hanno compiuto progressi sostanziali, soprattutto negli ultimi tempi, e dovrebbero essere in grado di soddisfare questo primo criterio economico

all'inizio del prossimo secolo. Il compito principale per questi paesi è ora di rafforzare l'attuazione delle riforme giuridiche ed istituzionali e in alcuni casi di scongiurare il rischio di un'ulteriore instabilità macroeconomica.

Capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione

Il secondo criterio economico è dato dalla capacità di rispondere alla pressione concorrenziale e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, che richiederà un livello minimo di competitività nei settori principali delle economie dei paesi candidati.

La valutazione è più difficile che per il primo criterio. Da un lato è necessaria una visione complessiva che comprenda una serie considerevole di fattori e, dall'altro, va effettuata una valutazione degli sviluppi futuri. Fondamentale è stabilire se le imprese dispongano della necessaria capacità di adattamento e se il loro ambiente è in grado di favorire l'adattamento ulteriore. Tra gli elementi da prendere in considerazione vi sono:

- l'esistenza di un'economia di mercato funzionante, con un grado di stabilità macroeconomica sufficiente a consentire agli agenti economici di prendere decisioni in un clima di stabilità e prevedibilità;
- sufficiente disponibilità, ad un costo adeguato, di capitale umano e materiale, comprese le infrastrutture (fornitura di energia, telecomunicazioni, trasporti, ecc.), istruzione e ricerca, e futuri sviluppi in questo campo;
- la misura in cui la politica e la legislazione governative influiscono sulla competitività tramite la politica commerciale, la politica di concorrenza, gli aiuti di Stato, il sostegno alle PMI, ecc.;
- il grado e il ritmo d'integrazione commerciale con l'Unione che un paese raggiunge prima dell'adesione; ciò vale sia per il volume che per il tipo di beni già oggetto di scambio con Stati membri;
- la percentuale di piccole imprese, in parte perché le piccole imprese tendono a beneficiare maggiormente di un miglior accesso al mercato e in parte perché la prevalenza di grandi imprese può indicare una maggiore riluttanza ad adeguarsi a nuove condizioni.

L'analisi effettuata dai servizi della Commissione per la stesura dei pareri consente di delineare il seguente quadro generale:

- l'integrazione commerciale nella maggior parte dei paesi e gli investimenti esteri diretti in alcuni di essi hanno compiuto progressi sostanziali; in alcuni paesi vi è

- stato però un rovesciamento dell'iniziale liberalizzazione degli scambi, dovuto principalmente a ragioni macroeconomiche;
- il funzionamento dei mercati di capitali e delle regole di concorrenza sta migliorando ovunque, ma è in genere ancora ampiamente insoddisfacente;
 - lo stato delle infrastrutture resta carente;
 - i livelli salariali sono ancora molto inferiori a quelli dell'Unione;
 - la privatizzazione è progredita a ritmi diversi e il processo resta da completare.

Una delle maggiori difficoltà nella valutazione della situazione dei paesi candidati in base al secondo criterio è il suo carattere previsionale. Benché tutti i paesi si siano aperti in modo sostanziale al commercio con l'estero, è l'ingresso nel mercato unico (che comporta tra l'altro l'armonizzazione dell'IVA, l'apertura degli appalti pubblici, l'istituzione di assicurazioni bancarie, ecc.) che li farà avanzare considerevolmente sul cammino dell'integrazione. In particolare dovranno essere in grado di produrre beni conformi alle norme tecniche europee; a tal fine dovranno far propria la normativa comunitaria, creare le necessarie strutture istituzionali e vegliare al loro effettivo funzionamento e procedere ad un'adeguata attività di normalizzazione. È pertanto difficile prevedere in che modo soddisferanno il suddetto criterio. Nel frattempo, l'applicazione delle misure indicate nel Libro bianco sul completamento del mercato interno del 1985 resterà il metodo essenziale di preparazione all'adesione e i progressi compiuti in proposito daranno la misura approssimativa del grado di preparazione dei paesi candidati.

Ad integrazione degli sforzi politici interni dei candidati sarà necessario un costante sostegno esterno nel quadro del programma PHARE e da parte delle istituzioni finanziarie internazionali. Dopo l'adesione saranno i fondi strutturali ad assumere un ruolo guida in questo campo.

Tenendo presenti le difficoltà inerenti ad una tale valutazione, la Commissione ritiene che due paesi (Ungheria e Polonia) dovrebbero soddisfare il secondo criterio a medio termine, purché mantengano il loro corso attuale. Altri tre paesi (Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia) dovrebbero trovarsi nella stessa posizione a condizione di incrementare gli sforzi ed evitare inversioni di tendenza nelle politiche economiche. L'Estonia, che ha ammodernato e liberalizzato radicalmente la sua economia, si avvicina a quest'ultimo gruppo, ma il forte disavanzo della sua bilancia estera rappresenta un dato preoccupante. Lettonia, Lituania e Romania hanno recentemente compiuto grandi passi in avanti, ma dovranno consolidare ulteriormente i loro sforzi. La Bulgaria si sta liberando della pesante eredità del passato; essa ha compiuto notevoli progressi negli ultimissimi tempi e dovrebbe raggiungere gli altri paesi nel corso del prossimo decennio.

Conclusioni

Considerando i due criteri congiunti, pertanto, l'Ungheria e la Polonia sono i paesi più prossimi al loro soddisfacimento e la Repubblica ceca e la Slovenia non sono molto più lontane. L'Estonia soddisfa il primo criterio, ma le resta qualche progresso da

compiere per acquisire la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali. La Slovacchia soddisfa il secondo criterio, ma non può essere considerata ancora un'economia di mercato funzionante.

3. ALTRI OBBLIGHI CONNESSI ALL'ADESIONE

Il Consiglio europeo di Copenaghen concludeva che l'appartenenza all'Unione presuppone anche *“la capacità dei paesi candidati di assumersi gli obblighi di tale appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'Unione politica, economica e monetaria”*.

Gli obiettivi di un'unione politica, economica e monetaria

Nel presentare domanda di adesione, i paesi dell'Europa centrale e orientale hanno accettato gli obiettivi del trattato sull'Unione europea, tra i quali vi è il raggiungimento dell'unione politica, economica e monetaria.

Per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune, i paesi candidati hanno mostrato, tramite il dialogo politico e l'azione concreta, la loro volontà di contribuire efficacemente all'azione dell'Unione. La Commissione ritiene, come ha indicato nei pareri, che essi siano in grado di soddisfare gli obblighi connessi all'adesione in questo campo.

Riguardo all'obiettivo dell'unione economica e monetaria, è improbabile che i candidati siano in grado di entrare a far parte dell'area dell'euro immediatamente dopo l'adesione. Essi dovranno realizzare infatti ulteriori progressi nel campo delle riforme strutturali prima di poter garantire una sufficiente stabilità macroeconomica a lungo termine. I nuovi Stati membri dovranno comunque far proprio l'*acquis* della seconda fase dell'UEM, il che significa indipendenza della banca centrale, coordinamento delle politiche economiche (programmi di convergenza nazionale, vigilanza multilaterale, procedura relativa al disavanzo eccessivo, ecc.) e adesione alle disposizioni relative al patto di stabilità e crescita. I nuovi Stati membri dovranno astenersi da qualsiasi finanziamento diretto del disavanzo pubblico da parte della banca centrale nonché da qualsiasi accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie da parte delle pubbliche autorità. Essi dovranno aver instaurato completamente la libera circolazione dei capitali e dovranno poter partecipare ad un meccanismo dei tassi di cambio ed evitare eccessive variazioni degli stessi.

Adozione dell'*acquis*

L'adozione e applicazione dell'*acquis* subito dopo l'adesione è un obiettivo difficile da realizzare per i paesi candidati, che richiederà ancora notevoli sforzi. Si tratta di una sfida di gran lunga maggiore di quella dei precedenti ampliamenti. Gli Stati che hanno aderito all'Unione con l'ultimo ampliamento avevano già fatto proprio gran parte dell'*acquis* in qualità di paesi membri del SEE con economie altamente sviluppate. Non è così per i candidati attuali. La legislazione europea è stata inoltre notevolmente ampliata; talune politiche, ancora limitate all'epoca dell'ultimo ampliamento, costituiscono oggi un insieme impressionante di principi e obblighi. Nuovi obblighi

sono sorti in merito al mercato unico, alla PESC, all'UEM e agli affari interni e giudiziari.

Come in occasione dei precedenti ampliamenti, il Consiglio europeo ha escluso qualsiasi possibilità di un'adozione parziale dell'*acquis*. Le osservazioni formulate a questo proposito dalla Commissione in occasione dell'adesione di Spagna e Portogallo si applicano anche al prossimo ampliamento: "Un'adozione parziale dell'*acquis* che non risolva il problema sottostante, la cui soluzione verrebbe solo rinviata, potrebbe creare nuove difficoltà che sarebbero ancora più consistenti. Se l'una o l'altra parte ottenesse tale deroga, è chiaro che questa dovrebbe essere subordinata ad una compensazione. A poco a poco inizierebbe un processo che andrebbe al di là del principio secondo il quale i problemi d'integrazione si possono risolvere gradualmente con misure transitorie, il che diluirebbe notevolmente il significato dell'*acquis* nel suo insieme. Si porrebbe inoltre il problema della capacità delle istituzioni di adottare decisioni su politiche che non sarebbero più comuni.

La capacità di assumere gli obblighi connessi all'appartenenza all'Unione, tra i quali figura tutta la gamma di politiche e misure che costituiscono l'*acquis* dell'Unione, può essere valutata in parte dal modo in cui i paesi candidati assolvono ai loro impegni attuali.

Innanzitutto, quello che sono riusciti a fare per soddisfare gli obblighi connessi agli accordi europei o ad altri accordi conclusi con l'Unione nel campo, ad esempio, della politica commerciale e del ravvicinamento delle legislazioni, fornisce alcune indicazioni sulla loro capacità di attuare l'*acquis*. In molti casi, tuttavia, gli accordi non stabiliscono obiettivi precisi, bensì prevedono solo che i paesi garantiscano una graduale compatibilità della propria legislazione a quella dell'Unione. Esistono però disposizioni specifiche in materia di aiuti di Stato e di concorrenza.

In secondo luogo, il Libro bianco sul mercato interno, pubblicato nel 1995, stabilisce i punti chiave dell'*acquis* da realizzare in ciascun settore. Tuttavia, nessuno dei paesi candidati è stato finora in grado di recepire un'ampia porzione della legislazione comunitaria relativa al mercato unico nella propria legislazione nazionale e saranno necessari grandi sforzi prima dell'adesione per effettuare tale trasposizione in base ad un calendario preciso e ad una procedura di controllo.

In terzo luogo, vi è l'*acquis* di settori non figuranti o figuranti solo parzialmente nel Libro bianco, che riguarda vari altri importanti settori di attività dell'Unione quali l'agricoltura, l'ambiente, l'energia, i trasporti e la politica sociale.

La progressiva adozione, nel quadro dei suddetti tre livelli, dell'*acquis* relativo a questi differenti settori è un'opera che i paesi candidati devono completare possibilmente prima dell'adesione. I loro progressi sono finora ineguali, a giudicare dalle tendenze emergenti dagli indicatori presi in considerazione dalla Commissione in ciascun parere. Si tratta dei seguenti indicatori:

- a) gli obblighi stabiliti negli accordi europei, in particolare quelli relativi al diritto di stabilimento, al trattamento nazionale, alla libera circolazione delle merci, alla proprietà intellettuale e agli appalti pubblici;

- b) i progressi compiuti nella trasposizione e nell'effettiva applicazione delle misure fissate nel Libro bianco, in particolare delle direttive fondamentali del mercato unico in settori quali l'imposizione fiscale, gli appalti pubblici e il sistema bancario;
- c) la progressiva trasposizione ed applicazione delle altre parti dell'*acquis*. In questo settore la situazione varia notevolmente da un paese all'altro. Nella maggior parte dei paesi sono necessari adeguamenti significativi e profondi nei settori dell'ambiente, dell'energia, dell'agricoltura, dell'industria, delle telecomunicazioni, dei trasporti, degli affari sociali, dell'amministrazione doganale e degli affari interni e giudiziari. La valutazione a questo proposito ha perciò un carattere previsionale più spiccato che negli altri settori.

In base a questi indicatori e prendendo in considerazione i paesi candidati nell'ordine in cui hanno presentato domanda di adesione, si possono formulare le seguenti valutazioni:

- L'Ungheria sta compiendo progressi soddisfacenti rispetto a tutti e tre i principali criteri, il che fa supporre che dovrebbe essere in grado di adottare la parte fondamentale dell'*"acquis"* a medio termine; progressi dovrebbero essere realizzati in particolare nei settori dell'ambiente, delle dogane, dei controlli e dell'energia;
- la Polonia, nonostante abbia messo in atto un'ampia strategia, ha incontrato problemi per quanto riguarda (a) (controversie commerciali), ma i risultati ottenuti rispetto a (b) sono soddisfacenti; per quanto riguarda (c), gli attuali sforzi devono essere intensificati in settori in cui i progressi sono rallentati (ad esempio agricoltura, ambiente e trasporti); a questa condizione la Polonia dovrebbe essere in grado di adottare la parte fondamentale dell'*"acquis"* a medio termine;
- la Romania, nonostante gli sforzi che sta compiendo in relazione ad (a), non ha ancora attuato parti fondamentali di (b) e (c) e non sarà in grado di assumere gli obblighi connessi all'*"acquis"* a medio termine;
- la Slovacchia si trova in buona posizione rispetto a (b) e (c), ma ha ancora alcuni problemi da risolvere riguardo ad (a). Se intensificherà notevolmente gli sforzi, la Slovacchia dovrebbe essere in grado di adottare la parte principale dell'*"acquis"* a medio termine, anche se sono necessari ulteriori interventi in taluni settori, in particolare nella protezione ambientale;
- la Lettonia ha assolto in anticipo importanti obblighi connessi agli accordi europei, ma deve compiere notevoli sforzi per quanto riguarda (b) e (c) per poter adottare la parte fondamentale dell'*"acquis"* a medio termine;
- l'Estonia ha assolto in anticipo importanti obblighi connessi agli accordi europei, ma deve compiere notevoli sforzi per quanto riguarda (b) e (c) per poter adottare la parte principale dell'*"acquis"* a medio termine;
- la Lituania ha assolto in anticipo importanti obblighi connessi agli accordi europei, ma deve compiere ancora sforzi molto importanti per quanto riguarda (b) e (c) per poter adottare la parte principale dell'*"acquis"* a medio termine;

- la Bulgaria ha compiuto progressi soddisfacenti in relazione ad (a), ma non in relazione a (b) e (c) e non sarà in grado di assumere gli obblighi connessi all’*“acquis”* a medio termine;
- la Repubblica Ceca ha incontrato problemi in relazione ad (a), ma sta compiendo progressi soddisfacenti riguardo a (b); per quanto riguarda (c), il paese dovrà continuare gli sforzi che sta compiendo attualmente; a questa condizione la Repubblica ceca dovrebbe essere in grado di adottare la parte principale dell’*“acquis”* a medio termine; sforzi particolari saranno necessari in settori quali l’agricoltura, l’ambiente e l’energia;
- la Slovenia è rimasta notevolmente indietro per quanto riguarda (a), in seguito a ritardi nella firma e ratifica degli accordi europei; inoltre, la situazione relativa a (b) e (c) è insoddisfacente e non sono stati elaborati programmi nazionali per l’attuazione dell’*“acquis”*; la Slovenia dovrà compiere sforzi considerevoli per adottare l’*“acquis”*, compresa la normativa relativa al mercato unico (imposizione indiretta).

Capacità amministrativa e giudiziaria di applicare l’*“acquis”*

La capacità amministrativa e giudiziaria dei paesi candidati è di importanza decisiva per l’adozione, l’attuazione e l’applicazione dell’*“acquis”* e per il buon utilizzo del sostegno finanziario, in particolare di quello fornito dai fondi strutturali. È essenziale che la legislazione dell’Unione sia recepita nella legislazione nazionale dei paesi candidati, ma ciò non è sufficiente a garantire la sua corretta applicazione. È altrettanto importante che le amministrazioni di questi paesi siano ammodernate per essere in grado di attuare e applicare l’*“acquis”*. Per far ciò sarà necessario in molti casi creare nuove strutture amministrative e dotarle di amministratori adeguatamente formati e remunerati. I sistemi giudiziari dei paesi candidati devono poter garantire l’applicazione della legge; ciò richiederà la riqualificazione e in alcuni casi la sostituzione dei giudici, per garantire che i tribunali siano in grado di giudicare efficacemente nelle cause riguardanti la legislazione comunitaria. È importante che le giurisdizioni di questi paesi siano in grado fin dall’adesione di applicare i principi del diritto comunitario, quali il suo primato sul diritto nazionale e l’applicazione diretta di taluni testi. È inoltre altrettanto fondamentale che tali giurisdizioni dispongano di un numero sufficiente di magistrati competenti in materia di diritto comunitario che possano utilizzare il ricorso pregiudiziale di cui all’articolo 177, in vista di un’efficace cooperazione con la Corte di giustizia delle Comunità europee.

In molti casi però i paesi candidati non dispongono ancora delle strutture necessarie all’applicazione di nuove regolamentazioni, ad esempio in materia di ispezioni tecniche e di protezione ambientale, vigilanza bancaria, conti pubblici e statistiche. Sono inoltre diffuse pratiche di corruzione che la maggior parte dei governi dei paesi candidati è attualmente impegnata a combattere.

Ciascun parere fa un quadro delle amministrazioni nazionali e degli organi di vigilanza, indicando il numero di addetti che saranno incaricati di attuare l’*“acquis”*. La situazione generale suscita notevoli preoccupazioni. Gli sforzi intrapresi stanno

cominciando a dare risultati in Ungheria, Polonia, Estonia, Lituania e nella Repubblica Ceca.

Ciascun paese candidato dovrebbe essere invitato ad adottare un calendario per il rafforzamento delle istituzioni, delle amministrazioni e delle giurisdizioni responsabili dell'applicazione dell'“*acquis*” nel quadro della strategia di preparazione all'adesione con il sostegno di PHARE. Fornire una formazione particolare a tal fine è una delle due priorità di PHARE. Il 30% dei fondi PHARE potrebbe essere utilizzato per finanziare scambi di personale e il distaccamento a lungo termine di esperti degli Stati membri nei paesi candidati nel quadro di programmi gemelli. Questa iniziativa di formazione di specialisti dell'applicazione dell'“*acquis*” comunitario deve essere accompagnata da misure che garantiscano il mantenimento all'interno del servizio pubblico per vari anni del personale così formato.

Conclusioni

Alla luce delle principali tendenze osservate nei paesi candidati si può affermare che, intensificando gli sforzi attuali, l'Ungheria, la Polonia e la Repubblica ceca dovrebbero essere in grado a medio termine di adottare l'essenziale dell'“*acquis*” comunitario e di predisporre le strutture amministrative per la sua applicazione concreta, mentre la Slovacchia, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania e la Slovenia potrebbero essere in grado di farlo solo con un'intensificazione notevole e sostenuta dei loro sforzi.

II. I PRINCIPALI PROBLEMI SULLA VIA DELL'AMPLIAMENTO (STUDIO DI IMPATTO)

Il Consiglio europeo di Essen aveva invitato la Commissione ad effettuare “un'analisi dettagliata degli effetti dell'ampliamento nel quadro delle attuali politiche dell'Unione e del loro futuro sviluppo”. La Commissione aveva predisposto per il Consiglio europeo di Madrid una relazione provvisoria in cui richiamava l'attenzione sui vantaggi conferiti dall'ampliamento in termini di pace e sicurezza nonché di crescita economica e sviluppo per tutta l'Europa e identificava i settori in cui esso avrebbe influito in misura significativa sulle politiche dell'Unione. In risposta all'invito formulato dal Consiglio europeo quest'analisi è stata proseguita in forma approfondita e con particolare riferimento alla politica agricola comune e alle politiche strutturali.

I risultati di questo lavoro (cfr. volume II di COM 2000) confermano che l'ampliamento dell'Unione a circa 25 paesi e 475 milioni di abitanti apporterà considerevoli vantaggi sul piano economico e politico e promuoverà le politiche dell'Unione, purché vengano rispettate certe condizioni.

Dall'ampliamento scaturirà però anche un'Unione più eterogenea, con conseguenti problemi di aggiustamento settoriale e regionale che potrebbero limitarne i benefici e rendere più difficile l'ulteriore sviluppo dell'“*acquis*” in assenza di adeguati preparativi.

È fondamentale che si utilizzi al massimo il periodo di preadesione per assicurare un'adeguata preparazione dei paesi candidati all'adesione. A tal fine saranno necessari cospicui investimenti in settori quali l'ambiente, i trasporti, l'energia, la ristrutturazione industriale, le infrastrutture agricole e la società rurale. I finanziamenti necessari dovranno provenire da fonti pubbliche e private negli stessi paesi candidati, dall'Unione e da altre fonti di capitali esteri. I paesi candidati sono caratterizzati in generale da bassi livelli qualitativi in campo sociale, in particolare nei settori della sanità pubblica, della disoccupazione e della salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Un adattamento troppo lento delle norme potrebbe compromettere il carattere unitario dell'*acquis* o indurre addirittura delle distorsioni nel funzionamento del mercato unico. Sarà necessario sostenere il processo di adattamento nella strategia di preadesione rafforzata.

1. AGRICOLTURA

Nella maggior parte dei paesi candidati esistono attualmente forti divari in termini di prezzi (nel senso di prezzi inferiori a quelli dell'Unione) per molti prodotti. Nel caso dei prodotti vegetali questi variano dal 10-30% circa per i cereali, i semi oleosi e le colture proteiche al 40-50 % per la barbabietola da zucchero (sebbene lo scarto sia in generale un po' meno accentuato per lo zucchero); nel settore dei prodotti zootecnici il divario va dal 30-40 % per i prodotti lattiero-caseari al 35-45 % per le carni bovine. Per le carni la cui produzione è basata sul consumo di cereali (suini e pollame) le differenze sono relativamente modeste, ma risultano per contro ingenti nel caso dei prodotti ortofrutticoli (ad esempio fino all'80% per i pomodori). Da oggi fin verso la metà del prossimo periodo di prospettive finanziarie è prevedibile in questi paesi un ulteriore aumento dei prezzi alla produzione che ridurrà in qualche misura, ma senza peraltro eliminare, i divari di prezzo.

Entro tale data le differenze potrebbero risultare in gran parte eliminate per i cereali e le carni bovine se verranno attuate le riforme proposte. Per quanto riguarda lo zucchero, i prodotti lattieri e certi prodotti ortofrutticoli sono ancora prevedibili a medio termine scarti dell'ordine di 20-30 % o più. Per lo zucchero e l'industria lattiero-casearia un improvviso allineamento dei prezzi (ossia la piena integrazione nella PAC sin dal primo giorno) si tradurrebbe in un forte aumento dei prezzi delle materie prime, esponendo al contempo questi paesi alle pressioni competitive del mercato unico in tutta la loro intensità. L'introduzione di quote servirebbe da contrappeso alla tendenza verso l'aumento della produzione di barbabietola da zucchero e di latte, indotta dall'esistenza di prezzi alla produzione più elevati. Si potrebbe prevedere un impatto negativo sulla domanda interna, con un aumento delle eccedenze di zucchero e di prodotti caseari. Per certi ortofrutticoli l'immediata integrazione nella PAC provocherebbe squilibri sul mercato.

Per il settore primario nei paesi candidati, caratterizzato da aziende agricole di dimensioni medie relativamente ampie, in particolare nel settore dei seminativi, si presenterebbero relativamente pochi problemi di integrazione nel mercato PAC e di politica dei prezzi. Nel settore zootecnico una tale integrazione richiederà più tempo, considerati gli investimenti di capitale, il lavoro di ristrutturazione e la riorganizzazione della gestione tuttora necessari. In alcuni paesi candidati le strutture

agricole sono caratterizzate da una maggiore debolezza dovuta alle dimensioni in media molto minori delle aziende.

Nei settori a valle, compresa l'industria della prima trasformazione, resta necessario in tutti i paesi un intenso lavoro di ristrutturazione e ammodernamento, anche se i paesi caratterizzati da una presenza straniera relativamente forte nell'industria alimentare sembrano essere più avanzati. Si prevedono forti pressioni all'adeguamento sull'industria alimentare dei PECO all'atto dell'adesione al mercato unico, particolarmente nelle industrie esposte ad aumenti dei prezzi delle materie prime e nei paesi in cui è debole il settore primario.

La debolezza dell'agricoltura e del settore agroalimentare, unita ai prevedibili differenziali di prezzo, porta a prospettare per la maggioranza dei candidati un periodo di transizione la cui durata potrebbe variare da un paese all'altro. Un tale periodo permetterebbe di attenuare nella misura necessaria il trauma causato dall'allineamento dei prezzi ed eviterebbe di esporre ad una concorrenza troppo brutale l'industria di trasformazione dei paesi candidati. In ogni caso non sarebbe opportuno prevedere, per questo periodo, la concessione di aiuti diretti al reddito quali risultano dalla riforma della PAC del 1992. Al contrario, questi paesi dovrebbero poter beneficiare di aiuti allo sviluppo delle loro strutture agricole e di trasformazione che li preparino progressivamente alla piena integrazione nel mercato comune agricolo.

2. *POLITICA DI COESIONE*

L'impegno costante alla coesione economica e sociale che emerge dalla prima parte della presente comunicazione presuppone che sin dalla data di adesione i nuovi Stati membri beneficino progressivamente - e in linea con la loro capacità di assorbimento - del cofinanziamento dei Fondi strutturali dell'Unione. Verso la fine del prossimo periodo di prospettive finanziarie (2000 - 2006) è così possibile che i trasferimenti finanziari dai Fondi strutturali risultino paragonabili a quelli concessi agli Stati membri dell'Unione che manifestano ritardi di sviluppo.

È della massima importanza che i paesi candidati acquisiscano familiarità con i principi e le procedure delle politiche strutturali così da prepararsi prima dell'adesione all'introduzione progressiva di tali politiche. A tale fine - nel quadro della strategia rafforzata di preadesione - i paesi candidati dovrebbero effettuare tale preparazione avvalendosi dell'assistenza preadesione.

Va inoltre osservato che l'elevato livello di cofinanziamento (85%) da parte del Fondo di Coesione dovrebbe consentire sin dall'inizio della fase di adesione, e data l'esistenza di un programma di convergenza, il finanziamento di importanti progetti in settori quali l'ambiente e le reti transeuropee che sono cruciali per l'integrazione nell'Unione.

3. *REALIZZARE IL MERCATO UNICO*

Un mercato unico pienamente funzionante è d'importanza cruciale per i nuovi Stati membri in quanto fonte potenziale di crescita e di posti di lavoro. È dunque importante applicare prima ancora dell'adesione tutti gli elementi del Libro bianco sul

mercato unico tramite una procedura specifica. Soltanto allora sarà concepibile la piena applicazione di un mercato unico senza controlli alle frontiere.

Eventuali difficoltà relative agli scambi di prodotti agricoli o alla libera circolazione dei lavoratori e delle persone in generale non dovrebbero impedire la piena realizzazione, da parte dei paesi candidati, delle misure previste nel Libro bianco in materia di abolizione dei controlli alle frontiere.

4. APPLICARE LE NORME AMBIENTALI

L'ambiente rappresenta una sfida di grande importanza per il processo di ampliamento: se da un lato si presenta essenziale l'adozione delle norme e dei livelli di tutela ambientale vigenti nell'Unione, non è realistico attendersi da alcuno dei paesi candidati la piena osservanza dell'*acquis* nel prossimo futuro, dati gli attuali problemi ambientali e la necessità di massicci investimenti.

Questi problemi sono molto più gravi di quelli cui sono confrontati gli attuali Stati membri. Il persistere di divari tra i livelli di protezione ambientale negli Stati membri attuali e quelli nuovi falserebbe il funzionamento del mercato unico e potrebbe indurre reazioni protezionistiche. Questa situazione si ripercuoterebbe sulla capacità dell'Unione di sviluppare la propria politica ambientale.

Per applicare efficacemente le norme ambientali dell'Unione sarebbero tuttavia necessari, oltre ad un intenso lavoro sul piano legislativo e amministrativo, anche massicci investimenti nei dieci paesi candidati. Tali livelli d'investimento risulterebbero, anche a lungo termine, insostenibili per i bilanci nazionali. L'Unione non sarà in grado di coprire il risultante disavanzo entro la data di ampliamento. Gli investimenti per l'adozione dell'*acquis* rappresentano tuttavia una delle priorità della strategia di preadesione rafforzata e sono alla base del riorientamento del programma PHARE.

A questa apparente *impasse* si può opporre una duplice strategia:

- In collaborazione con l'Unione tutti i paesi candidati dovranno elaborare e iniziare a mettere in atto, prima dell'adesione, strategie nazionali realistiche di lungo respiro per un allineamento graduale ma effettivo, in particolare per quanto riguarda i problemi di inquinamento idrico e atmosferico. Queste strategie dovrebbero definire i principali settori di intervento prioritario ed i principali obiettivi da realizzare entro le date di adesione, nonché il calendario per la successiva piena attuazione; i relativi obblighi dovranno essere incorporati nei trattati di adesione. Tutti i nuovi investimenti dovranno essere conformi all'*acquis* comunitario
- Sarà necessario mobilitare considerevoli risorse finanziarie interne ed estere, provenienti in particolare dal settore privato, a sostegno di queste strategie. L'Unione potrà apportare solo un contributo parziale.

5. TRASPORTI

Saranno necessari investimenti molto considerevoli nelle infrastrutture di trasporto dei paesi candidati per evitare le strozzature dovute all'aumento dei flussi e consentire a

questi paesi di beneficiare pienamente dell'integrazione. Lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto rivestirà inoltre, con ogni probabilità, carattere altamente prioritario per gli stessi paesi candidati. Il fabbisogno di investimenti in questo campo sarà molto elevato e una quota significativa dovrà essere finanziata attingendo a fonti diverse dai bilanci nazionali. Sarà necessario un notevole sostegno da parte dell'Unione per i corridoi connessi alle reti transeuropee.

Affinché l'ampliamento proceda senza intoppi sarà necessario un adeguamento totale alle norme europee in materia di sicurezza e ad altre norme tecniche. Nell'insieme gli operatori dovrebbero essere in grado di sostenere i costi di un adattamento graduale, accompagnato da un vasto rinnovamento del loro parco veicoli. Potrebbero comunque rendersi necessarie, soprattutto nel settore ferroviario, misure specifiche destinate ad incoraggiare uno sviluppo modale favorevole, in linea con gli orientamenti della politica comune dei trasporti e per ovviare alle conseguenze della ristrutturazione.

6. SICUREZZA NUCLEARE

L'industria nucleare rappresenta, in media, il 30% della produzione di elettricità nei paesi candidati e fino all'80% in alcuni di essi. La maggioranza delle centrali sono state costruite con tecnologie sovietiche e non sono conformi alle norme di sicurezza internazionali. La soluzione non può consistere nella chiusura pura e semplice, in quanto non tutte le centrali comportano lo stesso grado di rischio e il costo delle fonti di energia alternative sarebbe estremamente elevato. Vari paesi candidati hanno già iniziato a costruire nuove centrali nucleari, soluzione che essi ritengono economicamente la più idonea a soddisfare la domanda di energia indotta dalla crescita e ad acquisire l'indipendenza nel settore energetico.

L'Unione deve proteggere la vita e la salute dei suoi cittadini attuali e futuri. Ciò significa che i paesi candidati dovranno cooperare pienamente a iniziative volte ad allineare i loro livelli di sicurezza nucleare sulle norme internazionali, conformemente all'impostazione seguita dal G7 dal 1992, e che in pratica:

- Quando sono utilizzate centrali di modello occidentale (Romania e Slovenia) ne dovrà essere controllato l'andamento per assicurare il rispetto delle relative norme di sicurezza. Potrà essere eventualmente fornita assistenza tecnica.
- Nei casi in cui la sicurezza delle centrali nucleari di modello sovietico, in funzionamento o in via di costruzione, può essere migliorata per conformarsi alle norme di sicurezza internazionali, sarà indispensabile realizzare integralmente un programma di modernizzazione su un periodo di 7-10 anni (ciò vale per Dukovany e Temelin nella Repubblica Ceca, per Paks in Ungheria e per certe unità situate a Bohunice e Mochovce in Slovacchia e a Kozloduy in Bulgaria).
- Dovranno essere rispettati i calendari concordati dai governi, subordinatamente a certe condizioni, per la chiusura delle unità che non possono essere migliorate. (Ciò vale per Bohunice in Slovacchia, per Ignalina in Lituania e per certe unità situate a Kozloduy in Bulgaria).

- Andranno nel frattempo effettuate le urgenti migliorie richieste dagli esperti internazionali.

Gli impegni di chiusura sottoscritti da Bulgaria e Lituania in contropartita di prestiti accordati dalla BERS/Nuclear Safety Account sono stati subordinati a certe condizioni. Il “Nuclear Safety Account Agreement”, sottoscritto nel 1993 dalla Bulgaria, prevedeva la chiusura delle quattro unità in questione a Kozloduy non appena si fossero rese disponibili altre fonti di energia debitamente specificate. I lavori necessari avrebbero dovuto avere termine alla fine del 1998; essendosi verificati ritardi, si ritiene ormai che le unità 1 e 2 potrebbero essere chiuse nel 2001 e le unità 3 e 4 nel 2001-2002. Lo stesso accordo sottoscritto nel 1994 con la Lituania per la chiusura di due unità a Ignalina prevedeva la chiusura della prima nel 1998 e della seconda nel 2002; il funzionamento delle due centrali potrebbe essere prorogato però rispettivamente fino al 2004 e 2008 al più tardi, subordinatamente al rispetto di certi criteri.

La Slovacchia non ha sottoscritto impegni internazionali in materia di chiusura dei due reattori di Bohunice, ma il governo ha adottato nel 1994 una risoluzione che prevede tale chiusura, al più tardi nel 2000, se nel frattempo saranno diventate operative sul piano commerciale le due nuove unità in costruzione a Mochovce.

Le istituzioni che offrono un appoggio finanziario e i singoli paesi interessati dovranno pervenire quanto prima ad un accordo sulla data più ravvicinata proponibile sul piano pratico per la chiusura delle centrali nucleari in questione e su un programma di sostegno destinato a rendere possibile tale operazione. Questi programmi dovranno essere elaborati dalla BERS unitamente a PHARE, ad EURATOM e alla Banca mondiale, che dovranno agire in uno stretto coordinamento reciproco.

Tale coordinamento andrà esteso a tutte le operazioni di aiuto e modernizzazione. Dati gli importi in questione (circa 4-5 miliardi di ECU per le principali operazioni su un arco di dieci anni), l’Unione non potrà apportare che un contributo parziale.

L’Unione dovrà agire in stretta cooperazione con le autorità preposte alla sicurezza dei paesi interessati per creare un clima favorevole alla sicurezza nucleare e appoggiarne l’indipendenza nei confronti delle autorità politiche.

7. *LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA*

Giustizia e Affari interni sono entrati a far parte dell’ambito di responsabilità dell’Unione con l’entrata in vigore del trattato di Maastricht. Il trattato di Amsterdam trasferisce alcuni di questi settori alla competenza comunitaria e rafforza la cooperazione nelle restanti aree del terzo pilastro, oltre ad integrare gli accordi di Schengen nel trattato dell’Unione europea. Tutti i paesi candidati si trovano a fronteggiare, in maggiore o minore misura, la sfida rappresentata dalla lotta alla criminalità organizzata, al terrorismo, al traffico di donne e di droga.

Il controllo delle frontiere esterne e il rispetto delle norme internazionali in settori quali il diritto d’asilo, i visti e l’immigrazione conferisce una dimensione supplementare. La posizione geografica di alcuni tra i paesi candidati li espone al rischio di importare certi problemi dai paesi limitrofi.

L'impatto esercitato da questi fattori sull'attuale Unione è già visibile, ma l'ampliamento offre l'opportunità di misurarsi più efficacemente con i problemi comuni in questi settori che interessano sia gli Stati membri che i paesi candidati. Alcuni fra questi ultimi hanno provveduto ad attuare riforme energiche e tempestive in questo settore; altri hanno registrato ritardi dovuti in particolare a cambiamenti di governo. Nell'insieme la misura dei successi realizzati varia notevolmente sia in termini giuridici che in fatto di realizzazioni pratiche. È comunque una caratteristica comune la carenza di personale formato e sperimentato.

In questi settori rivestirà inoltre la massima importanza la creazione di istanze istituzionali nel periodo di preadesione.

8. *VERTENZE TERRITORIALI*

L'ampliamento non dovrebbe tradursi nell'importazione di conflitti territoriali; la prospettiva dell'adesione costituisce anzi per gli Stati interessati un forte incentivo alla composizione di eventuali vertenze e il patto di stabilità promosso dall'Unione tra il maggio 1994 e il marzo 1995 ha esercitato anch'esso un'influenza in tal senso. Restano oggi ancora da risolvere diverse vertenze d'importanza minore.

La vertenza che oppone Ungheria e Slovacchia a proposito della diga sul Danubio è oggi all'esame della Corte internazionale di giustizia. La questione della determinazione della frontiera marittima tra Lituania e Lettonia è in via di composizione. Vi sono poi contenziosi fra certi Stati candidati e paesi terzi. La Commissione ritiene che prima di aderire all'Unione i candidati debbano fare il possibile per risolvere eventuali vertenze territoriali irrisolte, reciproche o riguardanti paesi terzi, accettando in subordine di rinviare il contenzioso alla Corte internazionale di giustizia.

Di conseguenza, prima del completamento dei negoziati di adesione sarà comunque opportuno che per qualsiasi controversia di questo ordine, attuale o futura, tutti gli Stati candidati si impegnino ad accettare incondizionatamente la giurisdizione preventiva e obbligatoria della Corte internazionale di giustizia, come hanno fatto Ungheria e Slovacchia per la vertenza sopracitata.

9. *APPLICARE LE NORME COMUNITARIE PRIMA DELL'ADESIONE*

I paesi candidati devono attenersi agli impegni formulati nel quadro dell'OMC e dell'OCSE. Vanno però segnalate varie controversie che hanno opposto l'Unione a certi paesi candidati in casi in cui questi ultimi hanno accordato la priorità alle norme internazionali, come la clausola della nazione più favorita, o a certi accordi commerciali, rispetto alle disposizioni degli accordi europei e dei futuri obblighi che incomberanno loro in quanto Stati membri. Una tale impostazione è contraria allo spirito di progressiva adozione dell'*acquis* comunitario. Il rafforzamento della strategia di preadesione dovrebbe pertanto includere una soluzione a questi problemi.

Risulta inoltre necessaria l'applicazione di certe norme comunitarie in materia di concorrenza e aiuti di Stato prima dell'adesione. Ciò significa che la Commissione dovrà essere invitata ad approvare le decisioni adottate dalle autorità nazionali dei paesi candidati o, in ogni caso, dovrà essere consultata in materia.

III. UNA STRATEGIA PER L'AMPLIAMENTO

I negoziati stabiliranno per ciascuno degli Stati candidati le modalità di adesione all'Unione. Come in passato, alla base dell'adesione si situerà l'*acquis* comunitario esistente all'atto dell'ampliamento. Anche se in alcuni casi giustificati potranno essere necessari periodi transitori di durata definita e ragionevole, l'obiettivo dell'Unione dovrebbe essere quello di vedere applicato l'*acquis* da parte dei nuovi Stati membri fin dal momento dell'adesione.

Ciò garantirà l'equilibrio fra diritti e obblighi. I nuovi membri dovrebbero accettare gli obblighi di fondo all'atto dell'adesione, altrimenti potrebbe essere messo in discussione il loro diritto a partecipare al processo decisionale a pieno titolo. L'Unione non dovrebbe prevedere la possibilità di adesioni di "seconda classe" o clausole di non partecipazione. È pertanto fondamentale una buona preparazione all'adesione da parte di tutti i paesi candidati. Il calendario effettivo dell'adesione dipenderà per lo più dai progressi compiuti dai singoli paesi nell'adozione, attuare e applicare l'*acquis*, in un'opera che dovrebbe proseguire, anche con maggior vigore, parallelamente ai negoziati d'adesione.

Per essere coronata da successo, una strategia per l'ampliamento deve pertanto combinare:

- i negoziati, fondati sul principio di applicazione dell'*acquis* fin dall'adesione;
- una strategia di preadesione rafforzata, volta ad assicurare che tutti i paesi candidati assumano quanto più possibile dell'*acquis* prima dell'adesione.

1. NEGOZIATI D'ADESIONE

Principi

La posizione dell'Unione nei confronti dei paesi candidati con cui siano aperti i negoziati dovrebbe basarsi sui principi esposti qui di seguito:

- i nuovi membri assumeranno i diritti e gli obblighi derivanti dall'adesione in base all'*acquis* esistente all'atto dell'adesione
- essi dovranno attuare e applicare l'*acquis* fin dal momento dell'adesione; in particolare, dovrebbero essere immediatamente applicabili le misure necessarie per l'ampliamento del mercato unico
- nel corso dei negoziati, in casi debitamente giustificati, è possibile concordare disposizioni transitorie ma non deroghe; tali disposizioni dovrebbero assicurare la progressiva integrazione dei nuovi membri nell'Unione entro un periodo di tempo limitato
- durante i negoziati d'adesione, si procederà, sulla base di relazioni della Commissione, ad una verifica regolare dei progressi compiuti dai paesi candidati nell'adozione dell'*acquis* e negli altri aspetti della preparazione all'adesione.

I negoziati inizieranno con l'esame del diritto derivato da parte della Commissione e di ciascuno dei paesi candidati con cui sono stati aperti i negoziati. In questa fase preliminare saranno individuati i principali settori problematici in vista dei negoziati successivi.

Negli ultimi negoziati d'adesione, che sono stati condotti con paesi candidati molto ben preparati, si sono verificate difficoltà nello svolgimento di quattro conferenze d'adesione, distinte ma parallele, di carattere intergovernativo. Le disposizioni che adotterà l'Unione per i futuri negoziati d'adesione dovranno prendere in considerazione la complessità dei temi in discussione, il grado di preparazione dei paesi candidati e la necessità di una coerenza complessiva con la strategia di preadesione rafforzata.

Periodi transitori

Nella relazione intermedia sull'ampliamento presentata al Consiglio europeo di Madrid, la Commissione ha precisato che alla base dell'adesione si situa l'*acquis* comunitario esistente alla data dell'adesione, ma che potrebbero essere necessari regimi transitori per alcuni settori quali agricoltura e libera circolazione delle persone. Eventuali periodi transitori dovrebbero tuttavia avere portata e durata limitate.

2. RAFFORZARE LA STRATEGIA DI ADESIONE

Su richiesta del Consiglio europeo di Dublino, la Commissione propone il rafforzamento della strategia di preadesione per tutti i PECO candidati, qualunque sia la fase raggiunta nel processo di transizione. Si tratta di orientare l'assistenza verso le esigenze specifiche di ciascun candidato, in vista dei negoziati, in una strategia complessiva coerente. L'Unione sarà così in grado di fornire sostegno per il superamento di problemi particolari individuati nei pareri, senza bisogno di lunghi periodi transitori che metterebbero in discussione l'*acquis* e la coesione economica e sociale dell'Unione nel suo complesso.

Due sono gli obiettivi principali della strategia di preadesione rafforzata descritta più avanti: innanzitutto, fondere le diverse forme di sostegno fornite dall'Unione in un unico quadro di riferimento, i Partenariati d'adesione, entro cui lavorare con i paesi candidati, sulla base di un programma ben definito di preparazione all'adesione, che prevede il loro impegno verso una serie di priorità specifiche e il relativo calendario di realizzazione; in secondo luogo, familiarizzare i paesi candidati con le politiche e le procedure dell'Unione, offrendo loro la possibilità di partecipare ai programmi comunitari.

L'attuale strategia di preadesione si fonda sugli Accordi europei, il Libro bianco sul mercato unico, il dialogo strutturato e Phare.

In vista dell'intensificazione dei contatti fra l'Unione e i paesi candidati nel corso delle prossime fasi del processo di adesione, nel quadro dei negoziati, degli Accordi europei e dei Partenariati d'adesione, l'attuale dialogo strutturato non appare più adeguato.

La maggior parte dei temi correlati all'adesione che sollevano le principali preoccupazioni per l'Unione e per i paesi candidati sarà oggetto di discussioni bilaterali. Qualora emergano aspetti di carattere orizzontale che potrebbero beneficiare di una cornice multilaterale, la Presidenza e la Commissione potrebbero istituire un dialogo ad hoc con i dieci PECO. Un'impostazione simile dovrebbe permettere di concentrare il dialogo su tali aspetti con un minimo di formalità.

Aiuto preadesione

Oltre a PHARE (1,5 miliardi di ECU all'anno), l'aiuto preadesione a favore dei PECO candidati comprenderà, a partire dall'anno 2000, altri due elementi:

- un aiuto allo sviluppo agricolo di 500 MECU all'anno
- un aiuto strutturale pari a 1 miliardo di ECU, destinato principalmente a favorire il ravvicinamento di questi paesi alle norme comunitarie in materia di infrastrutture, nella fattispecie - analogamente agli interventi attuali del fondo di coesione - nei settori dei trasporti e dell'ambiente. Tale aiuto permetterà inoltre ai paesi candidati di familiarizzarsi con le modalità di attuazione delle azioni strutturali.

Partenariati d'adesione

Il nuovo strumento del Partenariato d'adesione costituirà l'asse portante della strategia rafforzata, dal momento che consentirà di fornire tutte le diverse forme di assistenza ai paesi candidati dell'Europa centroorientale in un unico quadro di riferimento per l'attuazione di programmi nazionali di preparazione all'adesione.

Il Partenariato d'adesione si articolerà negli elementi illustrati qui di seguito:

- impegni precisi da parte dello Stato candidato, in particolare relativamente alla democrazia, la stabilità macroeconomica, la sicurezza nucleare e un programma nazionale di recepimento dell'*acquis* subordinato a un calendario preciso e mirato ai settori prioritari individuati in ciascun parere;
- una mobilitazione di tutti gli strumenti disponibili dell'Unione per la preparazione degli Stati candidati all'adesione. Si tratta innanzitutto del programma Phare ma anche di tutte le nuove forme di sostegno che l'Unione potrebbe attivare nel quadro delle future prospettive finanziarie. Altre risorse potrebbero provenire da istituzioni finanziarie internazionali per gli sforzi nel campo della normalizzazione e dello sviluppo delle PMI. Phare potrebbe fungere da catalizzatore di operazioni di cofinanziamento con la BEI, la BERS e la Banca mondiale, con le quali la Commissione concluderà accordi quadro. Dato l'enorme fabbisogno, soprattutto nei settori dell'ambiente e dei trasporti, la Commissione suggerisce di impiegare il 70% circa dei fondi Phare per gli investimenti.

Il programma di recepimento dell'*acquis* comunitario sarà definito con la Commissione in una relazione di partenariato con ciascuno dei paesi candidati. Le priorità stabilite dovrebbero in un primo tempo riguardare i settori considerati carenti nei pareri. Il

perseguimento degli obiettivi costituirà l'oggetto di un calendario provvisorio. L'assistenza sarà erogata - sulla base di convenzioni annuali di finanziamento - subordinatamente alla realizzazione di tali obiettivi e allo stato di avanzamento dei programmi in corso. L'attuazione del programma sarà così vincolata al rispetto di rigorose "condizioni d'adesione" relative a taluni meccanismi adattati di valutazione e a un dialogo permanente con la Commissione.

La Commissione presenterà una relazione periodica al Consiglio europeo sui progressi rilevati: la prima alla fine del 1998 e quelle successive con scadenza annuale. Le relazioni saranno incentrate sui progressi compiuti dai paesi candidati nell'adempimento degli obiettivi stabiliti in ogni singolo Partenariato d'adesione. La Commissione, una volta considerate soddisfatte da parte di un paese candidato le condizioni necessarie all'avvio dei negoziati d'adesione, senza che ciò sia ancora avvenuto, invierà una raccomandazione al Consiglio perché avvii i negoziati d'adesione.

Il Partenariato d'adesione avrà la forma di una decisione della Commissione adottata previa consultazione con il paese candidato e alla luce del parere dei comitati di gestione degli aiuti fino a quel momento erogati.

La preparazione dei Partenariati d'adesione avrà inizio a partire dal secondo semestre del 1997.

Partecipazione ai programmi comunitari e meccanismi per l'applicazione dell'*acquis*

Via via che adottano l'*acquis* per preparare l'adesione, i paesi candidati dovrebbero avere l'opportunità di partecipare ai programmi comunitari.

Questa possibilità è prevista negli Accordi europei e non solleva problemi di principio. Tali programmi, poiché abbracciano la maggior parte delle politiche comunitarie (istruzione, formazione, ricerca, cultura, ambiente, PMI e mercato unico), costituiranno un utile strumento di preparazione all'adesione, familiarizzando i paesi candidati e i loro cittadini alle politiche e ai metodi operativi dell'Unione.

Il problema consiste nel rendere effettiva tale partecipazione per l'insieme dei programmi. Sarà opportuno, a seconda della capacità di bilancio di ciascun paese, permettere al programma PHARE di cofinanziare la partecipazione dei paesi candidati ai programmi, al di là del limite del 10% dei suoi interventi stabilito dal Consiglio europeo di Essen.

La graduale integrazione dei paesi dell'Europa centrorientale nei diversi programmi consentirà ai loro rappresentanti di acquisire maggiore familiarità con la normativa e le procedure comunitarie e di mettere a profitto l'esperienza degli Stati membri in settori

quali: appalti pubblici, diritto di soggiorno e IVA. Tuttavia, ciò non comporta l'attribuzione di un potere decisionale a paesi che non sono ancora membri dell'Unione.

La partecipazione di alcuni organi e organismi comunitari contribuirà ad una migliore preparazione in vista dell'adozione dell'*acquis*. Grazie a contatti più frequenti in seno a tali organi sarà possibile risolvere alcuni problemi a livello tecnico. Uno sforzo particolare sarà compiuto per associare i paesi candidati ad organi comunitari quali l'Agenzia europea dell'ambiente, l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali, l'Istituto statistico delle Comunità europee (Eurostat) o l'Ufficio comunitario di ispezioni e di controlli veterinari e fitosanitari, nonché agli organismi di certificazione e normazione.

IV. CIPRO

Nel luglio 1993 la Commissione ha espresso parere favorevole in relazione alla domanda d'adesione di Cipro. Il Consiglio europeo ha successivamente ribadito in varie occasioni, più di recente a Firenze nel giugno 1996, che i negoziati d'adesione con Cipro dovrebbero essere avviati sei mesi dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa.

1. SVILUPPO ECONOMICO

Nel parere del 1993, la Commissione aveva rilevato il grado avanzato di sviluppo e dinamismo economico della Repubblica di Cipro. Tale osservazione risulta tuttora valida a fronte di una piena occupazione (2,5% di disoccupati), un'inflazione moderata (3%) e un debito pubblico al 53% del PNL nel 1996. La parte meridionale dell'isola non dovrebbe incontrare problemi di rilievo nell'adozione dell'*acquis* comunitario o nel fronteggiare la concorrenza nell'ambito dell'UE. Resta, tuttavia, la necessità di allineare con maggior rigore regolamenti e pratiche del settore finanziario con quelli in vigore nell'Unione e di potenziare la cooperazione e i controlli in tutti i campi della giustizia e degli affari interni.

Nella zona settentrionale di Cipro rimangono immutate le tendenze registrate dalla Commissione nel 1993. Il reddito medio pro capite si aggira sui 3 600 ECU all'anno, pari a un terzo di quello della parte meridionale dell'isola. L'economia risulta sempre più dipendente dal settore pubblico, cioè in definitiva da trasferimenti finanziari provenienti dalla Turchia. Gli investimenti restano bassi nonostante la disponibilità di risorse umane e naturali.

2. PROSPETTIVE DI UN ACCORDO POLITICO

Il parere del 1993 rilevava il permanere della divisione di Cipro. Da allora gli sforzi compiuti, per lo più sotto l'egida dell'ONU, per il conseguimento di una soluzione politica, in linea con varie proposte delle Nazioni Unite, non hanno registrato progressi sostanziali. Nel corso della prima metà del 1997, l'ONU ha sviluppato una serie di contatti approfonditi con i leader delle due comunità, che hanno adesso condotto allo svolgimento di colloqui diretti fra le parti sotto gli auspici dell'ONU. Esiste la possibilità di avanzare su questo terreno prima delle elezioni presidenziali di Cipro del febbraio 1998.

Il profilo di un'intesa, che sancisca la creazione di una federazione bizonale e bicomunitaria, è ormai ben consolidato ed è appoggiato dall'Unione. Per la sua realizzazione sono state esplorate varie opzioni di accordi costituzionali e territoriali; talvolta è stato possibile scorgere l'embrione di un eventuale consenso, ma sono mancati finora stimoli sufficienti perché le due comunità raggiungessero un accordo.

L'Unione, dal canto suo, è ben determinata a svolgere un ruolo attivo per il conseguimento di una soluzione giusta e durevole in linea con le Risoluzioni dell'ONU. Lo status quo viola il diritto internazionale, minaccia la stabilità dell'isola e della regione e ha ripercussioni sulla sicurezza dell'Europa nel suo complesso. L'Unione non può né desidera interferire negli accordi istituzionali che le parti dovranno raggiungere, ma è disponibile a fornire la sua consulenza sulla compatibilità di tali accordi con l'*acquis* comunitario. L'incentivo potrebbe venire dalla prospettiva stessa dell'adesione, i cui vantaggi politici ed economici risultano via via più evidenti ai ciprioti sia turchi che greci.

3. *RELAZIONI CON L'UNIONE EUROPEA*****

Il calendario convenuto per i negoziati d'adesione con Cipro comporta la possibilità di un loro avvio prima del raggiungimento di una soluzione politica. L'Unione condivide la posizione del Segretario Generale dell'ONU, secondo cui la decisione di aprire i negoziati dovrebbe essere considerata come un passo positivo verso la ricerca di un accordo politico.

I negoziati d'adesione si vedrebbero facilitati se quest'anno, sotto l'egida delle Nazioni Unite, si realizzeranno progressi sufficienti nei contatti fra le parti in modo da ottenere il coinvolgimento dei rappresentanti della comunità turca di Cipro nel processo di adesione. L'accordo su una soluzione politica consentirebbe di concludere i negoziati più rapidamente. Se non ci saranno progressi in direzione di un accordo entro la data prevista per l'inizio dei negoziati, questi ultimi dovrebbero essere avviati con il governo della Repubblica di Cipro, in quanto unica autorità riconosciuta dal diritto internazionale.

V. *LA CONFERENZA EUROPEA*****

L'ampliamento è un processo a lungo termine che interessa tutta l'Europa. È opportuno riunire in un unico quadro gli Stati membri dell'Unione e tutti i paesi europei che abbiano una vocazione all'adesione e che siano legati all'Unione da un accordo di associazione. La Commissione propone di istituire a tal fine una conferenza.

La Conferenza europea offrirebbe un'opportunità di consultazione su un'ampia gamma di temi collegati alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) nonché alla giustizia e agli affari interni.

Per quanto attiene alla PESC, la Conferenza costituirebbe una sede di dialogo su problemi internazionali di interesse comune, come le relazioni con la Russia, l'Ucraina ed altri paesi della CSI o la sicurezza europea. La Conferenza permetterebbe ai paesi partecipanti di intervenire più attivamente nella preparazione e nell'esecuzione di azioni congiunte,

dichiarazioni e iniziative. Ne beneficerebbe la coerenza e l'autorevolezza complessiva delle decisioni e delle azioni in ambito PESC.

Nel settore della giustizia e degli affari interni, l'Unione e gli altri partecipanti alla conferenza hanno interessi comuni in relazione a temi quali: lotta alla criminalità organizzata, terrorismo, corruzione, traffico di stupefacenti, commercio illegale di armi, riciclaggio di denaro sporco e immigrazione clandestina. La Conferenza europea faciliterebbe la cooperazione con Europol e tra le autorità nazionali, comprese quelle giudiziarie e di polizia.

La Conferenza si riunirebbe ogni anno a livello di capi di Stato o di governo e di presidente della Commissione nonché, all'occorrenza, a livello ministeriale.

VI. RELAZIONI CON LA TURCHIA

L'ammissibilità della candidatura della Turchia all'adesione, sollevata per la prima volta nell'accordo di associazione di Ankara del 1964, è stata ribadita nel parere della Commissione del 1989 sulla domanda d'adesione presentata dalla Turchia nel 1987. Il 29 aprile 1997 il consiglio di associazione UE/Turchia ha riaffermato l'ammissibilità della candidatura e ha confermato che la Turchia sarà giudicata in base ai medesimi criteri obiettivi degli altri paesi candidati.

L'entrata in vigore dell'unione doganale il 31 dicembre 1995 ha segnato un importante passo avanti nelle relazioni fra UE e Turchia. L'unione doganale sta funzionando in modo soddisfacente e costituisce una solida base per il futuro sviluppo delle relazioni fra UE e Turchia. Tuttavia, le circostanze politiche non hanno finora consentito di perseguire la cooperazione finanziaria e il dialogo politico, come concordato allorché era stata adottata la decisione relativa all'unione doganale il 5 marzo 1995.

L'economia turca ha conosciuto una crescita rapida negli ultimi dieci anni. A seguito dell'entrata in vigore dell'unione doganale, gli scambi complessivi fra UE e Turchia sono passati da 22 miliardi di ECU nel 1995 a 27 miliardi di ECU stimati per il 1996 (con un'eccedenza per l'UE stimata attorno ai 9 miliardi di ECU). L'unione doganale ha dimostrato che **l'economia turca** è in grado di far fronte alla sfida concorrenziale del libero scambio di prodotti finiti e alle componenti dell'*acquis* comunitario relative al commercio, alla concorrenza e alla proprietà intellettuale. È l'instabilità macroeconomica che continua invece a destare preoccupazione. Nel corso dell'ultimo decennio, la Turchia non è riuscita a uscire dal ciclo di inflazione, disavanzo della spesa pubblica e svalutazione valutaria. Devono essere affrontate le cause strutturali dell'instabilità macroeconomica, ad esempio migliorando l'efficienza della riscossione delle imposte, ristrutturando e privatizzando le imprese pubbliche, riformando il sistema della sicurezza sociale o modificando la spesa pubblica. Occorre inoltre compiere degli sforzi per promuovere la coesione economica e sociale, ammodernare l'agricoltura e stimolare maggiormente gli investimenti nelle infrastrutture e nel capitale umano.

Dal punto di vista politico, in Turchia il governo e il parlamento sono il risultato di elezioni democratiche e pluripartitiche; l'amministrazione è in grado di elaborare ed applicare normative compatibili con l'*acquis* comunitario. Nonostante il riconoscimento politico della necessità di miglioramenti e la recente introduzione di modifiche di legge, la condotta della Turchia nel campo dei diritti individuali e della libertà d'espressione non è certo all'altezza degli standard dell'UE. Nella sua lotta al terrorismo nella zona sudorientale, la Turchia deve

evitare eccessi, compiere maggior sforzi di rispetto della legalità e dei diritti umani, trovare una soluzione politica e non militare. I continui casi di torture, sparizioni ed esecuzioni extragiudiziali, malgrado le ripetute dichiarazioni ufficiali del governo che si è impegnato a porre fine a pratiche del genere, sollevano dubbi sulla capacità delle autorità di tenere sotto controllo le attività delle forze di sicurezza pubblica.

Gli ultimi sviluppi nel campo dell'amministrazione e dell'istruzione, pur essendo nelle intenzioni volti a consolidare la secolarizzazione del paese, mettono in risalto il ruolo particolare dei militari nella società turca. Il consiglio di sicurezza nazionale riveste una funzione speciale, riconosciuta dalla Costituzione, nella formulazione e nell'attuazione della politica di sicurezza del paese e alle sue decisioni il consiglio dei ministri deve attribuire la priorità. Il sistema giuridico turco presenta aspetti di ambiguità relativamente al controllo politico che le autorità civili esercitano sui militari.

Il prosieguo del processo di democratizzazione in Turchia dovrebbe accompagnarsi ad un preciso impegno per la soluzione di una serie di problemi ancora aperti nella regione. Come rilevato in occasione del consiglio d'associazione CE/Turchia il 29 aprile 1997, le tensioni nell'Egeo si possono superare soltanto attraverso la composizione delle controversie fra Turchia e Grecia nel rispetto del diritto internazionale, compresa la Corte internazionale di giustizia, nonché attraverso relazioni di buon vicinato e il rifiuto della minaccia o dell'uso della forza in conformità della Carta delle Nazioni Unite. La Turchia dovrebbe inoltre contribuire attivamente al raggiungimento di una soluzione giusta e durevole della questione di Cipro in linea con le relative risoluzioni dell'ONU.

L'UE dovrebbe continuare a sostenere gli sforzi che la Turchia compie per la soluzione dei suoi problemi e per il rafforzamento dei legami con l'UE. L'accordo d'associazione e l'unione doganale costituiscono le fondamenta per la costruzione di relazioni politiche ed economiche sempre più strette, che dovrebbero procedere di pari passo con il processo di democratizzazione all'interno del paese, con la realizzazione di progressi verso l'istituzione di relazioni stabili di buon vicinato con la Grecia e con la definizione di un accordo giusto e durevole a Cipro.

Alcune proposte volte a promuovere le relazioni UE/Turchia sono contenute nella comunicazione della Commissione al Consiglio sul futuro sviluppo delle relazioni con la Turchia (COM (97) 394). Come richiesto dal Consiglio il 24 marzo 1997, tali proposte mirano a sviluppare le relazioni al di là dell'unione doganale alla luce delle decisioni adottate dal consiglio d'associazione nell'aprile 1997.

Varie proposte tra quelle avanzate dalla Commissione avranno bisogno di finanziamenti dal bilancio comunitario, senza i quali la maggior parte di esse non potrà essere attuata. La Commissione ritiene che dovrebbe essere adottato quanto prima il regolamento finanziario speciale volto ad integrare l'unione doganale. La Commissione rileva inoltre che per la cooperazione finanziaria con la Turchia è disponibile il programma MEDA e confida nella definizione delle condizioni relative al pieno impiego di tale strumento.

VII. RACCOMANDAZIONI FINALI

1. La Commissione invita il Consiglio ad avallare per la sfida dell'ampliamento l'approccio definito nella presente comunicazione.

L'ampliamento, come ha segnalato il Consiglio europeo di Amsterdam, è un processo che abbraccia tutti i paesi candidati. Il processo nel suo insieme comprende: da un lato, l'apertura di negoziati d'adesione con i singoli paesi, a seconda della fase che ciascuno di essi ha raggiunto nel preparare l'adesione e nel soddisfarne i requisiti di fondo; dall'altro lato, un quadro di riferimento complementare che consiste nel rafforzamento della strategia di preadesione per i PECO e nella costituzione di una istanza multilaterale di cooperazione sotto forma di Conferenza europea.

2. Per quanto attiene all'apertura di negoziati d'adesione, il Consiglio europeo ha già stabilito che dovranno essere avviati con Cipro sei mesi dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa.
3. Riguardo ai PECO, la Commissione ha presentato ora nei suoi pareri un'analisi obiettiva, alla luce dei criteri fissati dal Consiglio europeo di Copenhagen. La Commissione ritiene che attualmente nessuno di essi soddisfi appieno la totalità dei criteri. Nove paesi soddisfano le condizioni di carattere politico, mentre taluni hanno compiuto progressi sufficienti per soddisfare le condizioni economiche e quelle relative agli altri obblighi derivanti dall'adesione.

Alla luce della sua analisi, la Commissione ritiene che, tenendo conto dei loro rispettivi meriti, Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica ceca e Slovenia potrebbero a medio termine essere in grado di soddisfare tutte le condizioni dell'adesione, a condizione che proseguano e sostengano con vigore i loro sforzi di preparazione.

La Commissione sottolinea che una decisione di avvio simultaneo dei negoziati d'adesione con i suddetti paesi non ne comporta la conclusione ugualmente simultanea. La data di chiusura dei negoziati d'adesione dipenderà per lo più dalla realizzazione degli sforzi supplementari richiesti a ciascun paese candidato secondo le indicazioni dei rispettivi pareri.

4. In considerazione di tali elementi, la Commissione raccomanda al Consiglio di aprire i negoziati con i seguenti paesi (elencati in base all'ordine cronologico delle rispettive domande d'adesione):

Ungheria

L'Ungheria presenta le caratteristiche di una democrazia, dotata di istituzioni stabili che garantiscono lo stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la tutela delle minoranze. Il paese può essere considerato come un'economia di mercato funzionante e dovrebbe essere in grado, a medio termine, di fronteggiare la pressione concorrenziale e le forze di mercato in seno all'Unione. A medio termine, l'Ungheria dovrebbe avere la capacità di assumere l'*acquis* comunitario, soprattutto in relazione al mercato unico, a condizione di proseguire gli sforzi di recepimento e attuazione. Tuttavia, saranno necessari sforzi particolari nei settori dell'ambiente, delle dogane e dell'energia. Occorreranno inoltre riforme supplementari per dotare il paese delle strutture che gli permettano di applicare e far rispettare l'*acquis*.

Polonia

La Polonia presenta le caratteristiche di una democrazia, dotata di istituzioni stabili che garantiscono lo stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la tutela delle minoranze. Il paese può essere considerato come un'economia di mercato funzionante e dovrebbe essere in grado, a medio termine, di fronteggiare la pressione concorrenziale e le forze di mercato in seno all'Unione. A medio termine, la Polonia dovrebbe avere la capacità di partecipare appieno al mercato unico, a condizione di proseguire gli sforzi di recepimento dell'*acquis* e intensificare il relativo lavoro di attuazione. Tuttavia, saranno necessari sforzi e investimenti particolari per integrare l'*acquis* in settori quali l'agricoltura, l'ambiente e i trasporti. Occorreranno inoltre riforme supplementari sul versante amministrativo per dotare la Polonia delle strutture che le permettano di applicare e far rispettare l'*acquis* in maniera efficace.

Estonia

L'Estonia presenta le caratteristiche di una democrazia, dotata di istituzioni stabili che garantiscono lo stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la tutela delle minoranze. Si impone, tuttavia, la necessità di misure volte ad accelerare la concessione della cittadinanza ai residenti di lingua russa, così da permettere loro di integrarsi meglio nella società estone. Il paese può essere considerato come un'economia di mercato funzionante e dovrebbe essere in grado, a medio termine, di compiere i progressi necessari a fronteggiare la pressione concorrenziale e le forze di mercato in seno all'Unione. L'Estonia ha realizzato notevoli passi avanti nel recepire ed attuare l'*acquis* comunitario, soprattutto in relazione al mercato unico. A medio termine, con qualche sforzo supplementare, il paese dovrebbe essere capace di partecipare appieno al mercato unico. Saranno necessari sforzi particolari, ivi compresi investimenti, per applicare l'*acquis* fino in fondo in settori quali l'ambiente. Occorrerà inoltre rafforzare la struttura amministrativa per dotare l'Estonia delle strutture che le permettano di applicare e far rispettare l'*acquis* in maniera efficace.

Repubblica ceca

La Repubblica ceca presenta le caratteristiche di una democrazia, dotata di istituzioni stabili che garantiscono lo stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la tutela delle minoranze. Il paese può essere considerato come un'economia di mercato funzionante e

dovrebbe essere in grado, a medio termine, di fronteggiare la pressione concorrenziale e le forze di mercato in seno all'Unione. A medio termine, la Repubblica ceca dovrebbe avere la capacità di applicare completamente l'*acquis*, a condizione di proseguire gli sforzi di recepimento dell'*acquis* e intensificare il relativo lavoro di attuazione. Tuttavia, saranno necessari sforzi particolari, ivi inclusi investimenti, per integrare l'*acquis* in settori quali l'agricoltura, l'ambiente e l'energia. Occorreranno inoltre riforme supplementari sul versante amministrativo per dotare la Repubblica ceca delle strutture che le permettano di applicare e far rispettare pienamente l'*acquis*.

Slovenia

La Slovenia presenta le caratteristiche di una democrazia, dotata di istituzioni stabili che garantiscono lo stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la tutela delle minoranze. Il paese può essere considerato come un'economia di mercato funzionante e dovrebbe essere in grado, a medio termine, di fronteggiare la pressione concorrenziale e le forze di mercato in seno all'Unione. Saranno tuttavia necessari sforzi notevoli per l'assunzione dell'*acquis*, soprattutto per l'applicazione efficace del mercato unico. Occorreranno progressi importanti in settori quali l'ambiente, l'occupazione, gli affari sociali e l'energia. Saranno inoltre indispensabili riforme supplementari per dotare la Slovenia delle strutture amministrative che le permettano di applicare l'*acquis* in maniera efficace.

La Slovenia non ha ancora ratificato l'Accordo europeo, sebbene il governo si sia impegnato a ottenere le necessarie modifiche della Costituzione e la ratifica dell'Accordo nel più breve tempo possibile; tale ratifica da parte della Slovenia deve essere considerata la *conditio sine qua non* per l'apertura dei negoziati d'adesione.

5. Per quanto riguarda il rafforzamento della strategia di preadesione, l'Unione è fermamente decisa a lavorare con ciascuno dei PECO candidati, nella fattispecie attraverso i Partenariati d'adesione, al fine di superare le difficoltà che dovessero incontrare tali paesi nella preparazione all'adesione e che sono state individuate nei pareri. La Commissione presenterà una relazione periodica al Consiglio europeo sui progressi rilevati: la prima alla fine del 1998 e quelle successive con scadenza annuale. Le relazioni saranno incentrate sui progressi compiuti dai paesi candidati nell'adempimento degli obiettivi stabiliti in ogni singolo Partenariato d'adesione. La Commissione, una volta considerate soddisfatte da parte di un paese candidato le condizioni necessarie all'avvio dei negoziati d'adesione, senza che ciò sia ancora avvenuto, invierà una raccomandazione al Consiglio perché avvii i negoziati d'adesione.
6. Invece dell'esistente dialogo strutturato, la Presidenza e la Commissione potrebbero organizzare una serie di riunioni multilaterali con i PECO candidati, al fine di esaminare le questioni relative all'adesione diverse da quelle emerse nei singoli negoziati.
7. Il quadro complessivo dovrebbe essere completato dall'istituzione di una Conferenza europea, che si occupi di temi collegati alla cooperazione nel campo della politica estera e di sicurezza comune e in quello della giustizia e degli affari interni. La Conferenza europea riunirebbe gli Stati membri dell'Unione e tutti i paesi europei che

abbiano una vocazione all'adesione e che siano legati all'Unione da un accordo di associazione.

PARTE TERZA

IL NUOVO QUADRO FINANZIARIO (2000-2006)

I. LA PROBLEMATICHE D'INSIEME

Dal 1988 l'evoluzione del bilancio comunitario si inserisce in un quadro finanziario definito a medio termine e accettato congiuntamente dal Consiglio, dal Parlamento e dalla Commissione. Rispettando i limiti di un massimale garantito delle risorse proprie, tale sistema ha consentito una crescita ordinata delle grandi categorie di spese, in conformità delle priorità definite per lo sviluppo delle politiche comunitarie. Le norme e le procedure convenute, anche mediante accordo interistituzionale, hanno certamente contribuito a garantire uno svolgimento più agevole delle procedure di bilancio annuali.

Questo sistema di inquadramento finanziario si è dimostrato valido in un contesto politico, economico e di bilancio caratterizzato da profondi mutamenti nel corso dell'ultimo decennio. La Commissione è del parere che il mantenimento di tale dispositivo sia essenziale.

Anche il nuovo quadro finanziario per gli anni successivi al 1999 dovrà affrontare, in modo coerente ed entro limiti di bilancio ragionevoli, lo sviluppo delle politiche comunitarie e l'impatto dell'ingresso nell'Unione dei nuovi membri, secondo l'orientamento delineato nella presente comunicazione.

Si dovrà peraltro valutare l'eventuale opportunità di modificare l'attuale sistema di finanziamento, in particolare alla luce delle previste evoluzioni della situazione di bilancio.

Il nuovo quadro finanziario dovrà rispondere essenzialmente a tre esigenze:

- coprire un periodo di tempo sufficientemente lungo;
- essere in grado di finanziare i bisogni essenziali;
- garantire una gestione sana delle finanze pubbliche.

La Commissione prevede una prima ondata di adesioni approssimativamente a metà del periodo coperto dalle nuove prospettive finanziarie (2000-2006).

1. COPRIRE UN PERIODO DI TEMPO ADEGUATO

Il nuovo quadro finanziario dovrà coprire un periodo sufficientemente lungo da consentire di far fronte ai seguenti aspetti:

- il probabile impatto del riorientamento di talune politiche comunitarie;
- l'impatto dei primi ampliamenti e dei successivi regimi transitori che interesseranno i paesi in questione;

- lo sviluppo di aiuti di preadesione per tutti i paesi candidati.

Il periodo in oggetto copre pertanto gli anni 2000-2006.

2. *CONSENTIRE IL FINANZIAMENTO DEI BISOGNI ESSENZIALI*

La riforma della politica agricola comune a beneficio dei consumatori europei produrrà in prima istanza costi di bilancio supplementari. Tenuto conto dei caratteri della riforma proposta, tuttavia, tali costi dovrebbero essere relativamente limitati e le spese agricole dovrebbero stabilizzarsi.

L'obiettivo della coesione resterà prioritario per i quindici Stati membri attuali con una maggiore concentrazione degli aiuti su temi o aree geografiche specifiche. Ci si impegnerà anche per migliorare l'efficienza semplificando la gestione degli aiuti, ripartendo in modo più efficace le responsabilità e sottoponendo i risultati a una valutazione sistematica.

Le altre priorità dell'Unione delle cui ricadute finanziarie si dovrà tenere conto nel nuovo quadro sono le seguenti:

- lo sviluppo di una serie di politiche interne volte a sostenere gli obiettivi prioritari, che sono condivisi da tutti gli Stati membri e presentano un evidente valore aggiunto;
- l'affermazione dell'immagine dell'Unione sulla scena internazionale, proseguendo la cooperazione con i paesi terzi, nonché gli aiuti allo sviluppo economico e finanziario e gli aiuti umanitari;
- il finanziamento di un'amministrazione comunitaria moderna, che permetta un contenimento dei costi, tanto in termini finanziari quanto di risorse umane.

Le nuove adesioni implicheranno senza dubbio costi supplementari di rilievo per i quindici membri attuali. L'ampliamento, tuttavia, avrà luogo gradualmente e sarà preceduto da un rafforzamento degli aiuti di preadesione, che consentiranno di sostenere e scaglionare nel tempo gli sforzi di adattamento richiesti ai paesi candidati.

3. *GARANTIRE UNA SANA GESTIONE DELLE FINANZE PUBBLICHE*

Per consolidare una crescita sana, tanto le finanze pubbliche degli Stati membri quanto il bilancio comunitario dovranno essere sottoposti a un rigoroso controllo.

Tale disciplina di bilancio non è incompatibile con le grandi sfide cui dovranno far fronte le nuove prospettive finanziarie.

In base a una serie di considerazioni appare possibile coprire l'aumento delle misure prioritarie che dovranno essere finanziate dal bilancio comunitario nel periodo 2000-2006, lasciando inalterato l'attuale massimale delle risorse proprie, pari all'1,27% del PNL.

- Il bilancio per il 1999 dovrebbe restare ben al di sotto del massimale dell'1,27%, lasciando disponibile, fin dall'inizio del periodo, un margine non trascurabile.
- Con una crescita economica stimata del 2,5% all'anno nel periodo 2000-2006 per i quindici Stati membri attuali e del 4% all'anno da ora al 2006 per i paesi candidati all'adesione e mantenendo il massimale delle risorse proprie al livello del 1999 rispetto al PNL, entro la fine del periodo in oggetto si dovrebbe disporre di risorse aggiuntive potenziali leggermente superiori a 20 miliardi di ECU (a prezzi del 1997).
- Trascurando gli aiuti di preadesione e sulla base delle ipotesi di lavoro utilizzate, fino al 2002-2003 il primo gruppo di adesioni non dovrebbe avere alcun impatto sul bilancio. In ogni caso, per tutto il restante periodo delle prospettive finanziarie verranno applicati a tali paesi i regimi transitori, in particolare in materia di politica agricola comune. Le dotazioni previste per i nuovi membri a titolo delle azioni strutturali, pertanto, aumenteranno solo gradualmente.

II. DINAMICA DELLE SPESE

I bisogni sono stati stimati sulla base della classificazione delle spese utilizzata nel quadro finanziario attualmente in vigore, che si articola nelle seguenti sei rubriche principali:

- Politica agricola comune, le cui spese sono limitate dalla direttrice agricola
- Azioni strutturali
- Altre politiche interne
- Azioni esterne
- Spese amministrative
- Riserve (riserva monetaria e riserve per gli aiuti d'urgenza e per le garanzie dei prestiti)

Nei casi appropriati, i bisogni sono stati ripartiti in bisogni dei quindici Stati membri attuali, aiuti di preadesione e spese legate all'effettiva adesione dei nuovi Stati membri.

1. SPESE AGRICOLE

Mantenendo l'attuale metodo di calcolo, non si dovrebbero incontrare difficoltà a soddisfare i bisogni individuati in campo agricolo.

Le spese previste dalla politica agricola riformata per i quindici Stati membri coprirebbero:

- le misure di intervento sui mercati e restituzioni all'esportazione; grazie alla riforma (che avvicinerà i prezzi comunitari a quelli del mercato mondiale) tali costi dovrebbero diminuire, entro il 2006, di circa 3,7 miliardi di ECU (1,4 miliardi per i cereali, 1,2 miliardi per la carne bovina e 0,9 miliardi per i prodotti lattiero-caseari) rispetto ai livelli prevedibili senza la riforma;
- gli aiuti compensatori diretti; sotto questo aspetto la riforma provocherebbe, intorno alla stessa data, spese aggiuntive nell'ordine di 7,7 miliardi di ECU (1,7 miliardi per i cereali, 4,1 miliardi per la carne bovina, 3,0 miliardi per il settore

lattiero-caseario, con un risparmio di 1 miliardo dovuto all'abolizione dei pagamenti diretti per il mais insilato);

- le misure di accompagnamento esistenti (ambiente agricolo, rimboschimento, prepensionamenti); tali spese implicherebbero costi nell'ordine di 2,8 miliardi di ECU all'anno, a cui si dovrebbe aggiungere un importo compreso, nel periodo in esame, fra 1,9 e 2,0 miliardi all'anno per le nuove misure di accompagnamento dello sviluppo rurale e le misure orizzontali nel settore della pesca (SFOP), che sarebbero riprese nella sezione FEAOG-Garanzia. In tale occasione, verranno proposti i necessari adeguamenti al regolamento finanziario FEAOG.

Nel medesimo tempo, le spese agricole per gli Stati candidati comprenderebbero:

- Un aiuto di preadesione, attualmente stimato a circa 500 milioni di ECU all'anno, destinato a misure di modernizzazione delle imprese agricole e dei circuiti agro-alimentari dei paesi candidati. Dopo le prime adesioni, a tale aiuto dovrebbe continuare a essere destinata la stessa dotazione globale, con un aumento dei fondi per i paesi la cui adesione è prevista in una fase successiva.
- Le spese connesse all'adesione di un primo gruppo di nuovi Stati membri, destinate a misure di organizzazione dei mercati (stimate a circa 1,1-1,4 miliardi all'anno), a misure di accompagnamento più consistenti e ad aiuti specifici per la modernizzazione, che dovrebbero proseguire gli sforzi compiuti nella fase di preadesione (per un importo supplementare che passerebbe da 0,6 a 2,5 miliardi nel periodo successivo all'adesione).

L'applicazione della direttrice secondo modalità immutate lascerebbe un margine che dovrebbe crescere a partire dal 2003 per raggiungere un importo molto consistente verso la fine del periodo.

La decisione di lasciare un margine consistente è comunque giustificata dalla necessità di far fronte ai rischi di mercato. Tale margine deve inoltre consentire la prosecuzione della riforma della politica agricola comune prima della fine del periodo coperto dalle prospettive finanziarie. Oltre a ciò, al momento opportuno, si dovrebbe poter mettere fine ai regimi transitori per i nuovi Stati membri. La Commissione ritiene tuttavia che, indipendentemente dall'effetto adesione (1,3-1,4 miliardi di ECU) non sarebbe opportuno modificare già ora il metodo di calcolo della direttrice, ma piuttosto riaffrontare la questione intorno al 2005.

2. SPESE STRUTTURALI

Il finanziamento delle azioni strutturali, comprese quelle per i nuovi Stati membri, dovrebbe mantenersi, in termini relativi, al livello del 1999, vale a dire allo 0,46% del PNL dell'Unione, con una dotazione totale per il periodo 2000-2006 pari a 275 miliardi di ECU a prezzi costanti del 1997.

Di questo importo, 210 miliardi di ECU dovrebbero essere destinati ai Fondi strutturali propriamente detti per azioni da realizzare nei quindici Stati membri attuali, in linea con i nuovi orientamenti:

- due terzi dovrebbero essere destinati a interventi nelle regioni dell'obiettivo 1, compresi i regimi transitori per regioni che si collocano oltre la soglia del 75% in relazione al PIL per abitante e che dovrebbero quindi uscire progressivamente dall'obiettivo 1;
- il resto, per interventi a titolo degli altri obiettivi, dovrebbe essere ripartito secondo un andamento leggermente decrescente nel corso del periodo in esame, concentrando più fondi su meno beneficiari, ferme restando peraltro le nuove misure d'accompagnamento dello sviluppo rurale e le misure orizzontali nel settore della pesca incluse nella direttrice agricola.

A livello generale, e in particolare in settori in cui l'aiuto comunitario deve subire tagli consistenti, si dovranno elaborare metodi per ottenere i massimi risultati dalle azioni finanziate a titolo del bilancio comunitario, attirando anche finanziamenti pubblici e privati e combinando le varie formule di sovvenzioni, prestiti e contributi in capitali di rischio.

I nuovi Stati membri dovrebbero ricevere una dotazione totale di circa 45 miliardi di ECU, con un graduale aumento che, alla fine del periodo, dovrebbe rappresentare il 30% della dotazione totale prevista a titolo delle misure strutturali.

Sin dall'anno 2000 si metterebbe in opera un aiuto di preadesione prelevato sulla predetta dotazione di 45 miliardi. Tale aiuto, che dovrebbe avere un importo costante di un miliardo di ECU all'anno, dovrebbe in un primo tempo essere consentito a tutti i paesi candidati, per concentrarsi però successivamente su quelli la cui adesione si rivelasse più tardiva. L'aiuto sarebbe destinato principalmente a contribuire a ravvicinare la situazione dei paesi candidati alle norme comunitarie in materia di infrastrutture, in particolare e per analogia con gli attuali interventi del Fondo di coesione, nei settori dei trasporti e dell'ambiente.

Il Fondo di coesione sarà dotato di 20 miliardi di ECU: verso la metà del periodo di riferimento si procederà ad una valutazione dell'ammissibilità ai suoi finanziamenti secondo il criterio di un PNL pro capite inferiore al 90% della media comunitaria.

3. ALTRE CATEGORIE DI SPESE

Le cifre proposte per le spese agricole e strutturali, nonché per il massimale delle risorse proprie sono fissate sulla base della crescita del PNL comunitario, che deve costituire il valore di riferimento per determinare l'andamento degli altri tipi di spese.

Il bilancio 1999 dovrebbe lasciare margini disponibili rilevanti rispetto ai massimali previsti per le rubriche 3-5. In termini reali, dunque tali massimali potrebbero essere mantenuti costanti nel 2000 per riprendere ad aumentare solo a partire da tale data.

A partire dal 2000, l'aumento delle spese di cui alle rubriche 3-5 deve essere deciso sulla base delle caratteristiche specifiche delle azioni in oggetto e della loro evoluzione futura, ma anche degli effetti dell'ampliamento, il cui impatto sulla dinamica delle spese sarà diverso per le varie politiche.

Politiche interne

Lo sviluppo delle politiche interne nel periodo oggetto delle prossime prospettive finanziarie dovrebbe rispondere a due ordini di considerazioni, destinati entrambi a stimolare l'efficacia delle iniziative adottate a livello comunitario. In primo luogo, le risorse disponibili in tale settore dovranno essere destinate a obiettivi accuratamente selezionati per evitare qualsiasi dispersione in azioni prive di un impatto rilevante. Al tempo stesso, le dotazioni di taluni programmi, a cui è stato riconosciuto un ruolo prioritario in considerazione del valore aggiunto che ad essi deriva da un'azione a livello comunitario (per esempio in termini di crescita e di occupazione, nonché di sviluppo e divulgazione di nuove tecnologie) dovrebbero crescere più rapidamente del PNL. Tale situazione riguarda essenzialmente le reti transeuropee, la ricerca, l'istruzione e la formazione, nonché l'introduzione di tecnologie più rispettose dell'ambiente e le misure a sostegno delle piccole e medie imprese.

Indipendentemente dall'ampliamento, tale riorientamento delle politiche interne potrebbe tradursi, in termini generali, in un aumento del massimale della rubrica 3 leggermente superiore a quello del PNL dei quindici Stati membri.

L'effetto dell'ampliamento varierà da programma a programma. Aumenti in linea con i PNL dei nuovi paesi possono rivelarsi adeguati per un ampio numero di programmi; in taluni settori, tuttavia, i fabbisogni possono essere maggiori, come nel caso delle politiche in cui la popolazione o la lingua interessate costituiscono un criterio più rilevante del PNL (istruzione e formazione, cultura, informazione, ecc.). Anche lo sviluppo delle reti transeuropee avrà necessariamente una dimensione diversa in un'Unione più ampia. Oltre a ciò, è prevedibile che l'ampliamento abbia ripercussioni importanti anche su tutti i programmi che contribuiscono al buon funzionamento del mercato unico, e che costituiscono quindi il fulcro dell'azione comunitaria (come statistiche, normalizzazione, cooperazione amministrativa e controlli in campo agricolo e nella pesca). Prima dell'ampliamento, il programma PHARE finanzia, nel quadro degli aiuti di preadesione, la partecipazione dei paesi candidati a determinate politiche interne, compreso il programma di ricerca e sviluppo tecnologico; dopo l'adesione però tale finanziamento dovrà essere assegnato ai nuovi Stati membri nel quadro della rubrica 3.

L'aumento delle dotazioni per le politiche interne, connesso all'ampliamento, pertanto, dovrà essere più che proporzionale al PNL dei nuovi Stati membri. Esso non dovrà servire esclusivamente a finanziare azioni nei nuovi Stati membri, ma dovrà anche consentire all'Unione di gestire efficacemente un insieme più ampio e meno omogeneo, senza penalizzare le azioni condotte negli attuali Stati membri.

Da quanto precede risulta che il massimale della rubrica 3 dovrebbe registrare un aumento più rapido del PNL della Comunità ampliata dopo le prime adesioni.

Azioni esterne

A partire dall'inizio del prossimo periodo, la Commissione dovrebbe dedicare particolare attenzione allo sviluppo degli aiuti di preadesione, fra i cui obiettivi, oltre alle misure di cui alle rubriche 1 e 2, rientra il finanziamento della partecipazione dei paesi candidati ai programmi comunitari, inclusi quelli di ricerca. Dopo il primo gruppo di adesioni, l'importo totale di tali aiuti dovrebbe stabilizzarsi su di un

importo di 15 miliardi di ECU e concentrarsi esclusivamente sui paesi la cui adesione è prevista in una fase successiva.

Per quanto concerne altre azioni esterne dell'Unione, a differenza di quanto si è fatto per l'ultimo ampliamento, non sono previsti aumenti basati sul PNL dei nuovi membri, perché entreranno paesi che, fino al momento dell'adesione, sono stati beneficiari di aiuti esterni.

Per tutto il periodo 2000-2006, il massimale per la rubrica 4 dovrebbe pertanto aumentare, in media, a un ritmo analogo a quello del PNL dei quindici Stati membri attuali. In questo modo la Comunità potrà sviluppare le proprie azioni di cooperazione internazionale, in particolare con i vicini più prossimi quali l'ex Unione Sovietica, l'ex Jugoslavia, l'Albania, i paesi mediterranei e la Turchia. Essa potrà inoltre potenziare gli aiuti umanitari, come richiederebbero le gravi responsabilità da essa acquisite in questo campo. Per raggiungere tale obiettivo, tuttavia, è necessario che nei prossimi anni il finanziamento comunitario per la politica estera e di sicurezza comune non registri aumenti consistenti.

Spese amministrative

Gli sforzi della Commissione per modernizzare il suo funzionamento dovrebbero consentire di contenere gli aumenti delle spese amministrative entro limiti ridotti. Se dunque tutte le istituzioni applicano la stessa disciplina di bilancio, il massimale per la rubrica 5 può aumentare più lentamente del PNL dei quindici Stati membri. Tale dotazione dovrà coprire i programmi immobiliari in corso e gli impegni assunti per le pensioni che, nel periodo in questione, aumenteranno di circa 250 milioni di ECU.

Per contro, l'ampliamento provocherà un aumento dei costi proporzionalmente maggiore rispetto all'aumento del PNL dovuto ai nuovi Stati membri. Le istituzioni dovranno essere in grado di lavorare con le nuove lingue, di far fronte a un aumento dei loro compiti in una Comunità più diversificata e di accogliere i cittadini dei nuovi Stati membri.

La Commissione, tuttavia, ritiene che, se l'ingresso dei nuovi Stati membri nelle varie istituzioni avverrà in modo sufficientemente graduale e sarà accompagnato dalle necessarie misure di razionalizzazione, il massimale globale delle spese amministrative, pur tenendo conto dell'ampliamento, potrà aumentare più lentamente del PNL della Comunità ampliata per tutto il periodo 2000-2006. In tal modo si potrebbe ridurre il costo relativo della gestione delle istituzioni comunitarie.

Evoluzione globale delle rubriche 3-5

Dagli orientamenti proposti emergono evoluzioni diverse per ciascuna delle tre rubriche esaminate. Fra il 2000 e il 2006, tuttavia, la loro crescita globale dovrebbe essere leggermente inferiore a quella del PNL della Comunità ampliata.

4. RISERVE

Create rispettivamente nel 1988 e nel 1993, la riserva monetaria e le riserve per garanzie e per aiuti d'urgenza hanno dimostrato di funzionare globalmente in modo efficace.

Nel corso del prossimo periodo dovrebbe essere tuttavia possibile ridurre le riserve:

- potrebbe essere prevista la soppressione progressiva della *riserva monetaria* entro il 2003 tenuto conto della riforma della PAC, che dovrebbe allineare i prezzi comunitari di vari settori importanti su quelli dei mercati mondiali, riducendo quindi in modo rilevante l'incidenza sul bilancio delle fluttuazioni del dollaro.
- La *riserva per aiuti d'urgenza* potrebbe essere ridotta a un importo di 200 milioni di ECU. L'utilizzazione sistematica di questa riserva mostra infatti che essa è venuta ad aggiungersi alle dotazioni disponibili per le azioni esterne, a detrimento della disciplina di bilancio. Bisognerebbe dotare maggiormente le linee corrispondenti della rubrica 4 e ridare a questo strumento la sua finalità iniziale di riserva cui attingere per far fronte a situazioni realmente impreviste al momento della compilazione del bilancio.

5. QUADRO DI RIFERIMENTO PROPOSTO

L'evoluzione delle grandi masse di spesa in stanziamenti per impegni, ai prezzi del 1997, mostra un aumento, dal 1999 al 2006, del totale degli stanziamenti per impegni del 17%, inferiore a quello del PNL (24% secondo le previsioni accolte per il medesimo periodo, compresa l'incidenza di un primo ampliamento). Tuttavia, il debole aumento degli impegni rispetto al periodo precedente accentua l'aumento in termini di pagamenti (20,5%), e il rapporto "stanziamenti per impegni/stanziamenti per pagamenti" tende a diminuire rispetto a quelli utilizzati per la compilazione delle attuali prospettive finanziarie.

Entro il massimale delle risorse proprie mantenuto all'1,27% del PNL dell'Unione resterebbe comunque disponibile un margine più che sufficiente a coprire i rischi di una crescita economica inferiore al previsto. Questo margine è giustificato dai seguenti motivi:

- al termine del prossimo periodo non sarà ancora terminata l'integrazione dei paesi candidati. È quindi prudente lasciare disponibili delle risorse per coprire la fine dei regimi transitori dei primi aderenti e le adesioni successive.
- In funzione delle condizioni politiche, la questione dell'iscrizione a bilancio del FES potrebbe porsi nuovamente nel 2005. Tuttavia, dovrebbe incidere significativamente sugli stanziamenti per pagamenti solo dopo un certo tempo.

III. IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO

Durante il periodo coperto dalle prossime prospettive finanziarie sarà possibile, senza oltrepassare il massimale attuale delle risorse proprie (1,27% del PNL), far fronte alle sfide risultanti dalla necessaria riforma di alcune delle principali politiche comunitarie, sfide legate alla prima ondata di adesioni. Nessuna ragione di carattere tecnico o giuridico giustifica pertanto una modifica della decisione che è alla base del sistema di finanziamento. L'attuale

decisione risorse proprie resterà in vigore finché non sarà stata modificata da una nuova decisione.

L'opportunità di una proposta di modifiche del sistema finanziario in vigore dipende quindi da una valutazione del suo successo attuale e da quello atteso. La valutazione dovrà tener conto del fatto che qualsiasi modifica della decisione risorse proprie esige l'unanimità degli Stati membri e la ratifica da parte dei parlamenti nazionali.

1. FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA

Come previsto dall'articolo 10 della decisione sulle risorse proprie, la Commissione presenterà entro il 1998 una relazione completa sul funzionamento del sistema delle risorse proprie che verterà anche sul meccanismo messo in atto per ridurre il contributo del Regno Unito e sulla possibilità di introdurre una nuova risorsa propria. È tuttavia possibile trarre già in questa fase delle conclusioni più generali.

Il sistema attuale ha garantito all'Unione delle *risorse finanziarie sufficienti* ed è probabile che ciò si verifichi anche per il periodo coperto dalle prossime prospettive finanziarie. I margini disponibili entro il massimale delle risorse proprie non è stato mai utilizzato interamente. Ciò è dovuto a vari fattori quali la sottoutilizzazione sistematica degli stanziamenti, ad esempio nel settore agricolo, e i ritardi nell'esecuzione degli impegni, ad esempio nel settore delle spese strutturali. Dal 1997, il rallentamento dell'aumento delle spese misurato in percentuale del prodotto nazionale lordo è stato il risultato di decisioni di bilancio prudenti, in linea con le politiche di restrizioni di bilancio degli Stati membri. Queste tendenze, associate all'aumento del massimale delle risorse proprie per gli anni 1997-1999, hanno liberato un margine che sarà prezioso per accogliere la prima ondata di adesioni.

L'ultima modifica della decisione risorse proprie, i cui effetti hanno cominciato a farsi sentire a partire dal 1995, ha reso il sistema più equo equilibrando i contributi nazionali con le rispettive quote PNL. L'incidenza della risorsa IVA, che non rispecchia adeguatamente la capacità contributiva, è stata ridotta. Infatti, mentre nel 1992 la risorsa IVA rappresentava ancora il 61,6% del totale delle risorse messe a disposizione dell'Unione, essa è passata al 51% nel 1996 e dovrebbe scendere ancora a circa il 33% nel 1999. Invece l'aumento dell'incidenza relativa del contributo PNL è stato meno rapido del previsto in quanto le spese reali (e i contributi) dell'Unione aumentano meno di quanto non lo permetta il massimale delle risorse proprie e di quanto era stato previsto nel 1992. Benché siano già stati apportati alcuni miglioramenti all'equità del sistema di finanziamento, la maggior parte di essi è prevista solo per il futuro.

Anche la quota del bilancio comunitario finanziata da quelle che si chiamano normalmente le "risorse proprie tradizionali" (dazi doganali e diritti agricoli) ha continuato a scendere. Nel 1992 queste risorse rappresentavano ancora il 22% del totale delle entrate, ma si prevede che questa percentuale scenderà a meno del 15% nel 1999.

2. EVENTUALE INTRODUZIONE DI UNA NUOVA RISORSA PROPRIA

La tendenza descritta al paragrafo precedente induce spesso a chiedere di introdurre una nuova risorsa propria per aumentare la percentuale delle risorse proprie di origine fiscale. I contributi PNL e IVA sono riscossi dagli Stati membri sotto forma di trasferimenti dalle tesorerie nazionali e non come effettive risorse proprie della Comunità.

Tuttavia, l'introduzione di nuove risorse proprie presenta ancora degli ostacoli di carattere tecnico e, soprattutto, istituzionale. È pur vero che l'autonomia fiscale dell'Unione non aumenterebbe aumentando la percentuale del finanziamento basato sulle risorse proprie di origine fiscale. Infatti, finché il finanziamento residuo del bilancio è garantito da una risorsa "complementare", coperta da trasferimenti dalle tesorerie nazionali, qualsiasi aumento della spesa comunitaria continuerà a comportare un aumento corrispondente dei pagamenti dovuti a titolo delle risorse proprie. Una reale modifica potrebbe consistere solo in un sistema in cui l'insieme del bilancio comunitario sia finanziato da risorse fiscali autonome. Ciò rappresenterebbe tuttavia un'evoluzione istituzionale di portata tale da avere poche probabilità di essere approvata dagli Stati membri nell'attuale fase del processo d'integrazione.

Inoltre, l'introduzione di una qualsiasi nuova risorsa propria renderebbe probabilmente il sistema di finanziamento meno equo dal momento che la ripartizione del gettito della nuova risorsa tra gli Stati membri non corrisponderebbe alla ripartizione del PNL e implicherebbe quindi l'introduzione di un meccanismo di perequazione per adeguare i contributi nazionali alla ripartizione del PNL. Questo meccanismo renderebbe probabilmente il sistema più equo, resta tuttavia da chiedersi se non sarebbe più efficace passare a un sistema interamente basato sui contributi PNL.

Per sostituire la risorsa IVA potrebbe essere addotto un solido argomento. Il fatto di non essere che minimamente legata alla capacità contributiva ha già condotto alla decisione di ridurre la sua importanza. Inoltre, negli Stati membri nei quali l'imponibile armonizzato è livellato, questa risorsa è già effettivamente una risorsa PNL in quanto la sua base è fissata convenzionalmente al "50% del PNL". Si potrebbe inoltre sostenere il progetto di sostituire le risorse proprie tradizionali con contributi PNL. Dato che l'importanza delle risorse proprie tradizionali nel finanziamento del bilancio comunitario è andata diminuendo, l'equilibrio tra i vantaggi e gli svantaggi che esse offrono in quanto fonti di finanziamento comunitario si è modificato a favore di questi ultimi. In particolare, le procedure di riscossione e di recupero di queste risorse sono molto complesse, si prestano alla frode e sono infine costose in termini di controlli. Con ciò non si vuol dire che l'Unione potrebbe trascurare la riscossione efficace dei dazi doganali da parte degli Stati membri, poiché tali dazi sono uno strumento della politica commerciale dell'Unione, ma si modificherebbe sostanzialmente la prospettiva del suo coinvolgimento in questo settore complesso.

Nell'insieme, le considerazioni del presente paragrafo non fanno emergere degli argomenti solidi a favore di una rapida modifica degli accordi in vigore.

3. *PRINCIPALI TENDENZE FINO AL 2006*

Una prima ondata di adesioni inciderà sulla situazione di bilancio di tutti gli Stati membri attuali riducendo i saldi positivi dei beneficiari netti e aumentando i saldi

negativi degli altri Stati. Il livello di prosperità dei paesi candidati è nettamente inferiore a quello dell'Unione. Una prima conseguenza sarà che essi riceveranno notevoli somme a titolo delle spese strutturali. Inoltre, l'esperienza dell'ampliamento precedente riguardante Spagna e Portogallo ha dimostrato che potrebbe essere previsto un lungo periodo di transizione a livello dei versamenti dovuti dai paesi candidati a titolo delle risorse proprie.

Il livello della spesa futura dell'Unione sarà influenzato anch'esso dalla necessaria riforma delle principali politiche comunitarie. La politica agricola comune sarà modificata nella scia della riforma precedente e i cambiamenti riguarderanno fondamentalmente gli stessi prodotti. La nuova riforma inciderà quindi sulla situazione di bilancio degli Stati membri secondo il medesimo schema. Tuttavia, i suoi effetti sulle situazioni di bilancio potrebbero essere inferiori in quanto le perdite saranno solo parzialmente compensate da aumenti degli aiuti diretti.

Le spese dei nuovi Stati membri a titolo dei fondi strutturali saranno finanziate grazie a una maggiore concentrazione delle spese degli Stati membri attuali (che potrebbe fornire circa un terzo degli importi necessari) e all'utilizzazione dei margini liberati dalla crescita economica (che potrebbe fornire i restanti due terzi). Tuttavia, le regioni che restano iscritte "nell'obiettivo 1", e nelle quali peraltro i livelli di disoccupazione sono elevati, beneficeranno di trasferimenti finanziari pro capite più elevati.

Le politiche interne si concentreranno maggiormente su un certo numero di temi chiave, come gli sforzi in materia di ricerca e di sviluppo e il sostegno al completamento delle reti transeuropee. Assieme a questo sforzo di concentrazione sarà posto maggiormente l'accento sulla selezione dei criteri di attribuzione, come l'eccellenza o l'interesse comunitario. Tutto ciò dovrebbe condurre ad una ripartizione più equilibrata della spesa tra gli Stati membri.

Mentre l'evoluzione della situazione di bilancio futura del Regno Unito non è più difficile da prevedere di quella degli altri Stati membri, numerose incertezze pesano sulla sua situazione futura in termini di prosperità relativa, che è uno dei criteri di base della compensazione accordata a questo Stato membro. Le proiezioni concernenti la prosperità relativa del Regno Unito fino al 2006 dipendono infatti da previsioni, su un periodo di nove anni, dei tassi di crescita e di inflazione di tutti gli Stati membri nonché dall'evoluzione relativa del corso della sterlina se il Regno Unito decidesse di non partecipare all'UEM. In un'Unione a 15 Stati membri è probabile che nel 2006 la prosperità relativa del Regno Unito sia ancora al di sotto della media comunitaria. L'adesione di quattro o cinque dei paesi candidati potrebbe però modificare questa conclusione provvisoria.

Al momento dell'ampliamento sarà necessario adattare la definizione della spesa presa in considerazione per il calcolo della compensazione onde evitare un aumento ingiustificato del suo importo dovuto a cambiamenti puramente statistici. Ciò è particolarmente necessario dato che con l'ampliamento un certo numero di spese in direzione dei nuovi Stati membri, attualmente ritenute spese esterne e quindi non prese in conto per il calcolo della compensazione, saranno sostituite da pagamenti a titolo delle politiche interne, che invece rientrano in tale calcolo.

4. SISTEMA DI FINANZIAMENTO FUTURO

È migliorato l'equilibrio tra i contributi nazionali al bilancio dell'Unione e le quote PNL; ciò ha migliorato di conseguenza il grado di equità dell'attuale sistema di finanziamento. La spesa comunitaria si è sempre più orientata verso la realizzazione degli obiettivi di coesione, con la conseguente redistribuzione di sostanziali importi finanziari. Anche se l'evoluzione delle posizioni relative è stata conforme a quanto era stato previsto al momento del negoziato della decisione attuale sulle risorse proprie, la combinazione di queste tendenze con una bassa resa in materia di spese agricole ha dato luogo in alcuni casi a situazioni di bilancio ritenute eccessive in termini di onere finanziario netto.

L'ondata di adesioni che interverrà nel periodo coperto dalle prossime prospettive finanziarie provocherà inevitabilmente un deterioramento della situazione di bilancio di tutti gli Stati membri attuali, fatto che in realtà non è una sorpresa e non dovrebbe dar luogo a domande di compensazione.

Tuttavia, durante il medesimo periodo il mantenimento del sistema di finanziamento attuale e le conseguenze della riforma delle principali politiche comunitarie non dovrebbero comportare importanti cambiamenti nelle situazioni di bilancio relative degli Stati membri.

Ciò detto, le incertezze sulla futura prosperità relativa del Regno Unito inducono la Commissione a proporre di rinviare il riesame del meccanismo di compensazione al periodo immediatamente successivo alla prima ondata di adesioni.

Sarà allora possibile procedere a una stima della situazione sulla base di dati più attendibili. Ove la prosperità relativa di questo paese fosse superiore alla media comunitaria sarebbe opportuno rivedere il meccanismo attuale e forse prevedere una riduzione progressiva della compensazione.

Questo riesame potrebbe essere esteso al finanziamento della compensazione di bilancio. Se si constatasse che gli effetti della riforma della politica agricola comune sono notevolmente diversi da quelli previsti e inducono a situazioni di bilancio ingiustificabili, potrebbe essere previsto un ritocco della chiave di finanziamento della compensazione. Un primo passo in questa direzione è già stato fatto a Fontainebleau quando si è deciso che la Germania avrebbe pagato i due terzi dell'importo risultante, per essa, dall'applicazione della chiave di ripartizione PNL normale.

Nell'ipotesi e nel momento in cui l'Unione avesse bisogno di aumentare le risorse finanziarie al di là dell'attuale massimale dell'1,27% del PNL, potrebbe essere presa in considerazione una riforma più sostanziale. In questo caso si potrebbe riesaminare la struttura globale del sistema delle risorse proprie. Inoltre, se l'aumento delle spese o la riforma del sistema di finanziamento incidessero considerevolmente sulle situazioni di bilancio, potrebbe essere opportuno prevedere l'introduzione di un meccanismo generalizzato di correzioni che comprenderebbe anche i problemi del Regno Unito e che sarebbe inteso ad attenuare nuovi deterioramenti degli squilibri di bilancio più importanti.

ALLEGATO ALLA PARTE 3: TABELLE E GRAFICO

Tabella 1: Tabella riepilogativa del nuovo quadro finanziario 2000-2006. Prezzi 1997

Tabella 2: Rubrica 1. Evoluzione delle spese agricole. Prezzi correnti

Tabella 3: Rubrica 2. Evoluzione delle spese a titolo delle azioni strutturali. Prezzi 1997

Tabella 4: Aiuto preadesione e spese legate all'adesione di nuovi Stati membri. Prezzi 1997

Grafico: Evoluzione delle spese a titolo delle rubriche 3 (Altre politiche interne), 4 (Azioni esterne) e 5 (Amministrazione). Prezzi 1997

Principali ipotesi (tabelle 1-4 e grafico)

- *1999: Prospettive finanziarie attuali. Prezzi 1997. Sulla base delle previsioni economiche di maggio 1997.*
- *Crescita in volume del PNL, dopo il 1998: 2,5% all'anno, in media, per l'insieme degli Stati membri attuali; 4% all'anno, in media, per i paesi candidati.*
- *Deflatore implicito del PNL in ECU, dopo il 1998 (per il calcolo ai prezzi correnti della linea direttrice agricola): 2% all'anno, in media.*
- *Ipotesi tecnica di lavoro di un'adesione di cinque PECO e di Cipro nel 2002.*

Tabella 5: Massimali delle risorse proprie e risorse di bilancio effettive (1993-1999)

Tabella 6: Percentuali nel finanziamento dell'Unione e nel PNL totale (1992, 1996 e 1999)