

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Gli effetti dell'ampliamento dell'Unione sul mercato unico (OMU)»

(1999/C 329/11)

Il Comitato economico e sociale, in data 29 gennaio 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3 del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vever, in data 22 luglio 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 22 settembre 1999, nel corso della 366^a sessione plenaria, con 77 voti favorevoli, 3 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

1. Osservazioni preliminari

1.1. Dalla creazione della Comunità europea, il «mercato comune» dei sei Stati fondatori non ha cessato di ampliarsi in seguito alle nuove adesioni, che hanno successivamente portato a nove, dieci, dodici e oggi quindici Stati membri. Gli ampliamenti hanno avuto effetti molto benefici sul mercato unico: ne hanno sviluppato la dimensione, l'impatto e gli effetti di scala, senza per questo diluirne le discipline né le acquisizioni. Essi sono andati infatti di pari passo con l'approfondimento, sotto l'impulso dei programmi presentati dalla Commissione europea e attuati dagli Stati membri per le scadenze del 1993 e del 1999.

1.2. Nel corso di questo periodo, il mercato unico si è anche esteso, sotto molteplici aspetti economici e commerciali, ad altri paesi europei non membri dell'Unione europea. Tali estensioni sono state realizzate attraverso degli accordi di cooperazione e di associazione, incentrati sulle libertà di circolazione e sul recepimento di parti intere dell'acquis comunitario relativo al mercato unico. Riguardano i paesi partecipanti allo Spazio economico europeo (i quindici dell'Unione europea più Norvegia, Islanda e Lichtenstein), con l'aggiunta, grazie ad un dispositivo bilaterale, della Svizzera. Oltre ad aver esteso a questi quattro paesi non-membri i vantaggi e le esigenze del mercato unico, tali accordi hanno anche facilitato notevolmente l'adesione senza transizione di Austria, Finlandia e Svezia fin dal 1995, in quanto grazie all'SEE avevano potuto recepire progressivamente le parti essenziali dell'acquis comunitario. Si ricorderà inoltre che anche la Turchia è legata al mercato unico tramite un accordo di unione doganale, concluso già nel 1962.

1.3. Oggi l'Unione europea si trova dinanzi a nuove prospettive politiche di ampliamento, questa volta su scala molto più ampia: il nuovo processo avviato riguarda dodici paesi candidati, di cui dieci appartenenti all'Europa centrale ed orientale (Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Romania e Bulgaria) e due al bacino del Mediterraneo (Cipro e Malta). Tali paesi sono del resto anch'essi già legati al mercato unico tramite accordi di associazione che prevedono un'ampia libertà di scambi e un

recepimento progressivo dell'acquis comunitario. In futuro, potranno candidarsi anche altri paesi, soprattutto della regione sud-orientale dell'Europa segnata negli ultimi anni da numerosi conflitti locali — in particolare nel 1999 da quello del Kosovo — che aspirano ad aderire, al momento opportuno, all'Unione europea. Una prospettiva futura di adesione esiste anche per la Turchia, qualora tutte le condizioni politiche definite dall'Unione europea vengano rispettate.

1.4. In tale situazione geopolitica in profonda evoluzione, l'obiettivo del presente parere del Comitato economico e sociale è duplice:

- da un lato, fare il punto sull'evoluzione della preparazione degli ampliamenti e sugli effetti di tale evoluzione sul mercato unico, basandosi sulle testimonianze dei rappresentanti socioprofessionali, sia dell'Unione europea che dei paesi candidati;
- dall'altro, formulare delle raccomandazioni sui mezzi per agevolare l'integrazione dei paesi candidati nel mercato unico e assicurare in futuro una gestione efficace del mercato unico ampliato.

1.5. L'Osservatorio del mercato unico ha basato le proprie riflessioni su quattro audizioni dei rappresentanti socioprofessionali. Il 13 e 14 luglio 1998 a Bruxelles sono stati organizzati dei dibattiti con rappresentanti dei paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale e il 15 settembre 1998 con rappresentanti dei paesi membri dell'Unione europea. Si sono svolte anche due audizioni ad hoc, il 23 giugno 1998 a Berlino con rappresentanti tedeschi e il 20 aprile 1999 a Praga con rappresentanti cechi. L'Osservatorio ha tenuto conto anche dei dibattiti del Convegno delle parti sociali sull'ampliamento, svoltosi il 18 e 19 marzo 1999 a Varsavia.

2. Le nuove prospettive

2.1. Le nuove prospettive dell'ampliamento del mercato unico comportano delle grandi opportunità che per essere sfruttate appieno impongono altrettante nuove esigenze.

Opportunità inedite

2.2. Sul piano politico, la dimensione storica dell'ampliamento dell'Unione europea appare evidente: l'unificazione pacifica e democratica del continente, prolungamento naturale di un lungo processo avviato con la riunificazione tedesca del 1990, costituirà un avvenimento senza precedenti che corroborerà l'irreversibilità del mutamento politico ed economico intervenuto all'est e costituirà una garanzia di stabilità e di cooperazione per tutti i paesi che vi parteciperanno, come per i loro diretti vicini. L'ampliamento permetterà all'Europa di difendere uno zoccolo duro di valori comuni, pur rispettando le diversità culturali. Assicurerà all'Unione un maggior peso nel mondo, costituendo un processo esemplare che potrà spingere altre regioni del mondo a realizzare anch'esse raggruppamenti politici ed economici di questo tipo.

2.3. Sul piano economico, l'ampliamento del mercato unico offrirà numerose opportunità, in particolare l'estensione degli investimenti, dei mercati e degli scambi, un maggior numero di produttori e di consumatori, nuove possibilità di cooperazione, subforniture ed economie di scala, nuove prospettive di crescita economica, nuovi progetti di infrastrutture nei PECO e su scala transeuropea, migliori mezzi per costruire un'Europa più competitiva dinanzi alla globalizzazione.

2.4. Anche sul piano sociale, l'ampliamento del mercato unico sarà un elemento positivo, i cui effetti potranno esprimersi pienamente solo in modo progressivo, che agevoierà gli scambi, assicurando con una maggiore crescita l'innalzamento del livello di vita e la creazione di nuovi posti di lavoro, estendendo le acquisizioni sociali europee ed equilibrando, se condotto in modo ordinato, i flussi migratori stessi.

E nuove sfide da affrontare

2.5. Le esigenze di un nuovo ampliamento del mercato unico sono esse stesse proporzionate alle opportunità offerte e si pongono in termini molto più complessi rispetto ai precedenti ampliamenti.

2.6. Innanzi tutto, occorre constatare che l'integrazione del mercato unico dei quindici continua a progredire, sotto l'impulso delle riforme successive dei trattati, dell'approfondimento dell'*acquis* comunitario e dell'introduzione dell'euro: tale integrazione si situa, per i paesi candidati, ad un livello molto più elevato rispetto al passato.

2.7. Inoltre, il numero dei paesi oggi candidati è di un ordine di grandezza finora sconosciuto: l'organizzazione e la gestione di un mercato unico che comporta quasi il raddoppiamento nel tempo degli Stati partecipanti, con numerosi paesi di piccole dimensioni, una grande diversità linguistica

e culturale e dei divari di sviluppo maggiori, impongono una nuova riflessione sugli strumenti per farlo funzionare bene. Le sfide sono numerose: maggiori complicazioni per le decisioni che richiedono l'unanimità, controllo del diritto comunitario e del recepimento a livello nazionale, nuovi bisogni di armonizzazione doganale, gestione della diversità dei paesi membri, funzionamento dei mutui riconoscimenti, coesione economica e sociale, l'azione per evitare nuovi ostacoli nazionali.

2.8. Gli aspetti sociali, in particolare, devono formare oggetto di una grande attenzione per poter riuscire a conciliare esigenze complesse. Da un lato, occorre evitare di provocare dei movimenti migratori eccessivi e di creare delle perturbazioni occupazionali nei paesi dell'Unione europea, dati i costi sociali attualmente molto inferiori nei paesi candidati, nonché preservare la qualità delle norme sociali in vigore nell'Unione. Dall'altro, occorre sostenere la crescita economica e lo sviluppo occupazionale nei paesi candidati, tenendo conto della necessità di transizione nel recepimento integrale dell'*acquis* comunitario in campo sociale. Tutto ciò imporrà dei tempi necessari alla realizzazione degli adeguamenti, che dovranno effettuarsi in modo progressivo ed equilibrato.

2.9. Sarà assolutamente necessario assicurarsi che i nuovi ampliamenti non abbiano l'effetto di diluire la coesione del mercato unico, tanto più che l'Unione europea oggi non è più dotata di un nuovo piano di completamento del mercato unico e si limita soprattutto a completare l'adozione o la trasposizione delle direttive dei piani precedenti, salvo lavori mirati complementari. Un ampliamento mal preparato indebolirebbe la coesione del mercato unico. Comprometterebbe le prospettive economiche e sociali positive che ogni europeo, all'ovest come all'est, ha legittimamente il diritto di attendersi. Un ampliamento ordinato invece permetterà di sfruttare appieno il periodo di preadesione per realizzare con successo gli adeguamenti e le ristrutturazioni. Tappa per tappa, conferirà progressivamente al mercato unico il supplemento di dinamismo e di dimensione che giustificherà tutti gli sforzi profusi per la riuscita di questo processo storico.

3. La valutazione della situazione

3.1. L'ampliamento del mercato unico in direzione dei paesi candidati all'adesione è fin d'ora ben avviato. Tale situazione è verificabile sul campo, al di là degli accordi conclusi e dei negoziati in corso. La maggior parte del commercio esterno dei paesi candidati si effettua del resto oggi verso l'Unione europea ed essenzialmente senza dazi doganali.

I progressi in corso

3.2. Durante le audizioni sono stati constatati dei progressi significativi, il primo dei quali è costituito dall'accettazione del

processo di cambiamento nei paesi candidati. Ciò va di pari passo con l'accettazione della logica del mercato unico europeo, delle sue esigenze e delle sue discipline, indissolubilmente legate ai suoi vantaggi e alle sue opportunità. Si comprende e si accetta altresì l'aspetto condizionale dell'aiuto europeo. In tale contesto, non si è rilevata alcuna contraddizione fra il buon funzionamento del mercato unico e il suo ampliamento all'Europa centrale ed orientale.

3.2.1. I progressi in corso trovano conferma nel miglioramento dei dati economici, soprattutto sul piano della crescita e della stabilizzazione dei prezzi. Gli scambi commerciali dei paesi dell'Europa centrale ed orientale con l'Unione europea continuano ad intensificarsi. Rappresentano ormai in media il 60 % del commercio esterno di tali paesi (una percentuale pari a quella raggiunta dagli Stati membri nei loro scambi reciproci) contro solo il 30 % nel 1993. Nel loro complesso, questi paesi sono divenuti oggi perfino il secondo partner dell'Unione europea, dopo gli Stati Uniti. Gli investimenti, i trasferimenti di tecnologie e gli aiuti finanziari dell'Unione europea in Europa centrale ed orientale hanno già avuto numerosi effetti positivi. Hanno contribuito a sviluppare una migliore produttività, una nuova cultura imprenditoriale e di management, una modernizzazione delle infrastrutture (alloggi, trasporti, energia, ecc.) e dell'apparato produttivo industriale. Hanno permesso l'attuale sviluppo del settore delle banche, delle assicurazioni e delle altre attività di servizi, quali il commercio e l'audiovisivo. Si osservano altresì un miglioramento della qualità dei prodotti e dei servizi, nuovi approcci decentrati, una riduzione già significativa dell'inquinamento (idrico, atmosferico, rifiuti industriali, nucleare), una maggiore cooperazione nell'ambito della normalizzazione tecnica, un innalzamento degli standard di salute e sicurezza, un rafforzamento del livello di organizzazione e di protezione dei consumatori.

3.2.2. I rappresentanti socioprofessionali dei paesi dell'Unione europea hanno sottolineato il loro coinvolgimento attivo e positivo nell'ampliamento del mercato unico, la volontà di intensificare la loro presenza, i loro investimenti, oltre che i partenariati e gli scambi reciproci.

3.2.3. I rappresentanti socioprofessionali dei paesi candidati hanno sottolineato il fatto che essi chiedono non solo maggiore protezione di per sé, ma migliori mezzi per adattarsi all'apertura e alla concorrenza, e migliori sbocchi sul mercato unico europeo. Sono pronti ad intraprendere gli sforzi necessari al loro adeguamento, hanno fiducia nelle proprie capacità di svolgere pienamente il loro ruolo nel mercato unico e sottolineano la necessità di sviluppare la loro complementarità con l'Unione europea al servizio di un mercato unico ampliato già vantaggioso per entrambe le parti.

I problemi sollevati

3.3. Oltre al chiaro accordo sui reciproci benefici derivanti dell'ampliamento del mercato unico e sui progressi in corso, sono state espresse anche delle preoccupazioni.

3.3.1. Esse riguardano in primo luogo, per entrambe le parti, le incognite del processo politico avviato. Ci si continua ad interrogare sul grado diverso di avanzamento dei negoziati a seconda dei paesi, sui calendari per l'adesione, sulla dimensione che assumeranno gli ampliamenti successivi, sulla portata globale e perfino finale del processo di ampliamento. Sono state sottolineate le molteplici difficoltà del processo, che si annuncia più lungo del previsto, ivi compresi i cambiamenti nel modo di pensare e di passare pienamente da un'economia amministrata e controllata ad una basata sull'iniziativa e la responsabilità. Un miglior chiarimento delle condizioni operative dei futuri ampliamenti aiuterebbe sicuramente gli attori socioeconomici a prepararsi più efficacemente.

3.3.2. Sul piano economico, le preoccupazioni comuni ad entrambe le parti riguardano soprattutto i rischi di squilibrio nelle condizioni degli scambi e della concorrenza, le difficoltà di adeguare le regolamentazioni e le strutture, i problemi di protezione dell'ambiente, i costi di aggiornamento, i ritardi nella formazione e nella qualificazione della manodopera, la necessità di modernizzare l'apparato produttivo e i sistemi commerciali, gli adeguamenti necessari della manodopera, spesso eccedentaria in agricoltura, ma insufficiente in altri settori. Le difficoltà appaiono maggiori per i paesi candidati che hanno rinviato le riforme. Si è parlato anche di un'insufficiente cooperazione fra i paesi dell'Europa centrale ed orientale (gli scambi commerciali reciproci restano relativamente deboli e sono perfino in calo, se si considera che la percentuale del commercio estero che essi rappresentano è passata dal 15 % nel 1993 al 13 % nel 1997), malgrado alcuni progressi nelle regioni transfrontaliere. Nel complesso, prevale la sensazione che ci si debba impegnare in molti settori contemporaneamente e che sia necessario prendere delle precauzioni e distinguere delle tappe nello svolgimento del processo.

3.4. Gli ulteriori problemi citati dai paesi candidati sono numerosi.

3.4.1. In linea generale, le difficoltà menzionate riguardano la complessità e i vincoli dell'attuazione dell'acquis comunitario, tanto più che i paesi dell'Europa centrale ed orientale hanno quarant'anni di ritardo da recuperare. L'accento è stato posto sui ritardi di competitività di fronte ad una maggiore concorrenza, sui disavanzi della bilancia commerciale, sulle restrizioni di accesso dei prodotti agricoli al mercato dell'UE,

sui limiti degli aiuti commerciali, sulla preoccupazione di evitare la fuga della manodopera qualificata e sui problemi connessi allo sviluppo di un'economia sommersa. Si è constatato che le infrastrutture restano spesso mediocri e penalizzano l'intensificazione degli scambi (cfr. trasporti, telecomunicazioni, energia, acqua). È stata menzionata anche la necessità di migliorare il funzionamento dell'amministrazione e del settore pubblico, che soffrono soprattutto di forti differenze salariali rispetto al settore privato. Si è espressa anche la preoccupazione di evitare che si approfondiscano tali differenze salariali con conseguenti categorie a due velocità fra i paesi candidati.

3.4.2. Si è posto un accento particolare sui problemi delle piccole e medie imprese. La maggior parte di esse hanno delle difficoltà a svilupparsi, sono mal preparate all'aspetto internazionale, soffrono della mancanza di capitali e di accesso al credito, godono di scarsi aiuti finanziari da parte dell'Unione europea e non sono sufficientemente informate sul significato reale dell'adesione. La complessità dell'applicazione delle regolamentazioni comunitarie, specie i costi sociali dell'adeguamento, è particolarmente sentita dalle PMI. È stata espressa anche la preoccupazione di non passare da una situazione in cui dominavano i monopoli pubblici nazionali ad un'altra di abuso di posizione dominante da parte dei monopoli o degli oligopoli privati, in particolare stranieri, in taluni settori; ciò implica dare alle imprese locali i mezzi per svilupparsi e ristrutturarsi al fine di mantenere la loro posizione sul mercato.

3.4.3. Si è rilevata la mancanza di sostegno concreto ad una migliore informazione degli ambienti socioprofessionali, delle imprese e dei consumatori dinanzi alle innovazioni introdotte dall'integrazione nel mercato unico. Si tratta di una richiesta non tanto di sostegno finanziario quanto di sostegno in termini di esperti e di conferenzieri con missioni e distaccamenti in loco, nonché di utilizzo dei nuovi mezzi di comunicazione quali Internet. L'Unione europea, le sue organizzazioni e le sue imprese dovrebbero prendere maggiori iniziative in tali ambiti (seguendo l'esempio degli Stati Uniti). È soprattutto necessario rafforzare la comprensione, la partecipazione e la piena adesione dell'opinione pubblica dei paesi candidati al processo di ampliamento.

3.5. Anche da parte dei paesi dell'Unione europea si citano numerosi altri problemi.

3.5.1. Sono stati sottolineati i ritardi nell'adeguamento della regolamentazione e nell'apertura economica nei paesi candidati: persistenza di ostacoli non tariffari agli scambi, limitazioni alla libertà di stabilimento, mancato rispetto o rimessa in questione del quadro giuridico e fiscale, mantenimento delle regolamentazioni dei prezzi, mancata apertura di appalti pubblici, complessità e livello della fiscalità, restrizioni all'acquisizione fondiaria, ritardi nelle privatizzazioni, soprattutto nelle assicurazioni, inadeguatezza di un sistema finanziario spesso obsoleto, con osservazioni analoghe per il sistema di

distribuzione, problemi di compatibilità delle norme tecniche e contabili, restrizioni all'insediamento (licenze, succursali), lacune nella protezione intellettuale. Si è citato l'elevato livello degli aiuti di Stato, con conseguenti effetti negativi sull'eccesso di capacità di alcuni settori (es. tessile, acciaio) a livello europeo e addirittura mondiale. Sono stati menzionati dei problemi di procedure doganali, soprattutto per il transito di merci in provenienza dai paesi dell'ex-URSS. Talune forme di concorrenza, legate al dumping dei prezzi, al mancato rispetto delle esigenze ambientali, al lavoro illegale, sono percepite come anormali. Si è posto l'accento sugli attriti del mercato del lavoro in occidente (soprattutto nei nuovi Länder e negli Stati membri frontalieri), sui rischi di tensioni sociali, se tali attriti vengono trascurati, sui problemi per le regioni frontaliere dei paesi dell'Europa centrale ed orientale in mancanza di aiuti. È stata citata anche la questione della delocalizzazione di imprese e di attività in direzione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale.

3.5.2. Di fronte alle difficoltà di adattamento e addirittura alle concorrenze anormali, si è talvolta messa in discussione la capacità istituzionale delle amministrazioni dei paesi candidati: procedure troppo burocratiche e assenza di possibilità di ricorso, problemi di competenza e di indipendenza delle autorità di controllo, protezionismo doganale ricorrente, mancanza di efficacia di taluni organi di regolamentazione, di normalizzazione e di certificazione, difficoltà dei mutui riconoscimenti, esistenza di frodi e addirittura di casi di corruzione.

Le esigenze comuni

3.6. Una priorità è sicuramente quella di intensificare il dialogo e di prevenire i timori che si manifestano da entrambe le parti, tanto più che essi riguardano delle questioni che si pongono fin d'ora, mentre le opportunità possono essere talvolta percepite come maggiormente legate al medio e lungo termine.

3.7. Un obiettivo comune è quello di far sì che l'ampliamento del mercato unico avvenga in condizioni economiche e sociali equilibrate ed ordinate, rispettando l'ordine delle priorità da ambo le parti pur mantenendo la pressione per non ritardare indebitamente le scadenze. In particolare, l'ampliamento non dovrà avere l'effetto di ridurre le norme comunitarie negli ambiti sociali, dell'ambiente e dei consumatori, ma al contrario quello di estendere tali norme ai paesi candidati, a vantaggio di uno sviluppo comune che concili la competitività economica di un mercato unico più ampio con la qualità di vita di tutti gli europei.

3.8. Fra le prospettive di ampliamento del mercato unico, si deve porre anche la questione delle condizioni dell'integrazione dei paesi candidati nel processo dell'Unione economica e monetaria. Da un lato, appare chiaro che la partecipazione alla moneta unica potrà costituire solo un'ultima tappa dell'integrazione dei nuovi paesi membri, richiedendo periodi di transizione adeguati dopo l'adesione. D'altra parte tale prospettiva, seppur ancor lontana, non deve essere ignorata nei preparativi degli ampliamenti e deve essere inserita fra gli obiettivi di lungo periodo. L'euro costituisce infatti ormai un'acquisizione essenziale del mercato unico ed è stato chiaramente convenuto che non si accetterà nessun «opt-out» da parte dei nuovi Stati membri nel momento in cui adempiranno alle condizioni economiche richieste per aderire all'unione economica e monetaria. L'Unione europea avrebbe pertanto interesse ad avviare un'adeguata sorveglianza preventiva degli indirizzi economici dei paesi candidati, in funzione di tale prospettiva di lungo periodo e a subordinare i suoi aiuti al rispetto delle linee di condotta minime in tale ambito, tenuto conto del livello specifico di sviluppo di tali paesi e del lungo percorso che dovranno ancora compiere per aderire all'UEM.

3.9. Gli ambienti socioprofessionali avranno una particolare responsabilità nell'agevolare tale vasto processo di integrazione: l'ampliamento del mercato unico li riguarda direttamente, al di là delle responsabilità che spettano ai governi e alle amministrazioni. La sua riuscita dipenderà ampiamente dal loro coinvolgimento diretto.

4. Le priorità per i paesi candidati

4.1. Il Comitato sottolinea la necessità, per i paesi candidati, di perseguire con tenacia il loro adeguamento al mercato unico, di cui percepiscono già i primi dividendi in termini di sviluppo economico e di miglioramento del livello di vita. L'obiettivo di recepimento dell'acquis comunitario dovrà essere integrale, per assicurare che venga preservata la coesione del mercato unico ampliato e il suo buon funzionamento. Dei periodi di transizione potranno essere previsti in taluni casi e a determinate condizioni, ma sarà opportuno limitare al minimo il campo e la durata di tali transizioni al momento delle adesioni effettive all'Unione europea. Per assicurare che il recepimento dell'acquis comunitario avvenga nelle migliori condizioni e nei migliori tempi, si dovranno non solo adottare la legislazione e le regolamentazioni nazionali necessarie, ma soprattutto promuovere le riforme economiche e sociali che tali regolamentazioni implicano e garantire l'effettiva efficacia e qualità del recepimento di tali regolamentazioni.

I settori prioritari

4.2. È necessario, in primo luogo, proseguire e consolidare i progressi già osservati, in particolare il rigore nella gestione economica, il miglioramento della produttività e della qualità dei beni e dei servizi, la cultura imprenditoriale, l'educazione del consumatore.

4.3. Il Comitato sottolinea altresì la necessità di affrontare i problemi emersi, il che implica porre l'accento sulle riforme nei seguenti ambiti.

4.3.1. La liberalizzazione economica, che condiziona l'adesione, deve essere meglio garantita tramite una serie di misure. Occorre in particolare rafforzare la riforma dello Stato e delle amministrazioni, accentuare i decentramenti, promuovere il potenziamento di organizzazioni socioprofessionali autonome e rappresentative, capaci di impegnarsi contrattualmente, proseguire e accelerare le privatizzazioni, sviluppare la liberalizzazione dei prezzi, avviare le riforme fiscali adatte al funzionamento dell'economia di mercato, rispettare le discipline monetarie, lasciare agire più liberamente gli attori economici. Si devono garantire le procedure giuridiche necessarie al buon funzionamento dell'economia (es. recupero dei crediti, ecc.), il che implica un rafforzamento dell'efficienza dell'apparato giurisdizionale di tali paesi. La politica di concorrenza deve essere in linea con le disposizioni in vigore nell'Unione europea, il che presuppone soprattutto che in tutti i paesi candidati ci siano degli organismi nazionali efficaci preposti al controllo delle condizioni di concorrenza. Si deve rafforzare la normalizzazione, assicurando un'intensificazione del recepimento delle norme europee, delle certificazioni e dei riconoscimenti reciproci. È necessario sviluppare l'armonizzazione delle procedure doganali con quelle dell'Unione, armonizzazione che comprenda un controllo efficace del transito di merci provenienti dai paesi terzi (specie dai paesi dell'ex-URSS).

4.3.2. Si deve accelerare la modernizzazione delle strutture. È opportuno soprattutto perseguire lo sviluppo delle infrastrutture (trasporti, acqua, energia, telecomunicazioni) e collegare meglio queste ultime a quelle dei paesi dell'Unione europea nel quadro delle reti transeuropee. Si deve intraprendere inoltre un notevole sforzo per migliorare la ricerca-innovazione. Occorre altresì, per rafforzare l'efficienza economica, perseguire la modernizzazione delle strutture di vendita e di post-vendita (assistenza alla clientela).

4.3.3. Le piccole e medie imprese in particolare devono essere meglio sostenute grazie ad una serie di misure: educazione allo spirito imprenditoriale, formazione ai moderni metodi di management, incentivazione del capitale e del profitto, sviluppo dell'accesso al credito, ambiente fiscale e parafiscale favorevole che non ne ostacoli lo sviluppo, semplificazione della regolamentazione, informazione e sostegno per l'aspetto internazionale.

4.3.4. Si deve migliorare la protezione dell'ambiente, specie con il sostegno degli aiuti comunitari, anche se spesso si tratta di un'azione a lungo termine.

4.3.5. Si devono garantire le condizioni per il progresso sociale, sviluppando il dialogo sociale, recependo progressivamente l'acquis comunitario in campo sociale, sviluppando la formazione professionale. È auspicabile controllare e canalizzare i movimenti migratori, da un lato per permettere ai paesi candidati di trattenere la manodopera che avranno formato, e

dall'altro per evitare di accentuare le pressioni perturbatrici sul mercato del lavoro all'ovest, salvo organizzare delle transizioni sufficientemente lunghe, per le questioni relative al lavoro. La lotta contro l'economia sommersa deve essere rafforzata; il suo successo dipende in particolare da quello delle riforme economiche intraprese.

Le iniziative da privilegiare

4.4. Per portare a termine i diversi programmi, il Comitato raccomanda che i paesi candidati privilegino un approccio pragmatico, basato su iniziative operative in una serie di ambiti chiave. Tali iniziative dovranno coinvolgere appieno gli attori economici e sociali, che ritengono molto spesso di non essere sufficientemente coinvolti, dai loro governi come dall'Unione europea, nel processo di ampliamento.

4.5. L'adeguamento dei paesi candidati al mercato unico non dipenderà solo dagli sforzi bilaterali di ciascuno nei confronti dell'Unione europea. Si deve anche sviluppare uno spazio comune di libertà di scambi e di cooperazione fra i paesi dell'Europa centrale ed orientale, come quello che il CEFTA (Central European Free Trade Agreement) (Accordo di libero scambio dell'Europa centrale) ha già iniziato a organizzare da più anni intorno ai paesi di Visegrad. Bisognerà incoraggiare l'approfondimento della cooperazione e della libertà di scambio nella zona CEFTA e promuovere il suo ampliamento ai paesi vicini candidati all'adesione nell'UE. L'ingresso della Romania nella zona CEFTA costituisce un progresso incoraggiante in tale direzione. Ciò presuppone soprattutto che si sviluppino le cooperazioni a livello delle regioni frontaliere e si incoraggino le iniziative degli attori socioeconomici in tal senso. I programmi di sostegno dell'Unione europea dovrebbero prendere in considerazione questo bisogno e promuovere maggiormente le cooperazioni incrociate.

4.6. Il recepimento dell'*acquis* comunitario dovrà essere integrale, ma non potrà essere realizzato in blocco. Nel corso del periodo di preadesione, talune azioni si riveleranno più urgenti di altre. Sarebbe utile, più che cercare di far progredire in modo indifferenziato tutte le questioni, assicurare rapidamente il buon funzionamento di spazi di adesione limitati ma reali, destinati ad estendersi tramite pacchetti successivi di misure da realizzare ogni anno.

4.7. Il controllo del recepimento dell'*acquis* presuppone che si sviluppino nei paesi dell'Europa centrale ed orientale delle autorità forti e indipendenti nell'ambito sia amministrativo che giurisdizionale preposte al controllo del recepimento e del progresso delle riforme, con strutture di cooperazione fra tali autorità di controllo e gli organi dell'Unione e la partecipazione dei settori professionali interessati.

4.8. Per seguire i progressi dell'integrazione dei paesi candidati nel mercato unico, il Comitato raccomanda di elaborare regolarmente, almeno una volta all'anno, dei quadri di valutazione che facciano il punto della situazione sul recepimento

dell'*acquis* comunitario da parte dei paesi candidati, su modello di quanto realizzato nell'UE nel corso degli ultimi anni per verificare i progressi realizzati dai quindici per il completamento del mercato unico. I rappresentanti socioprofessionali dovrebbero essere consultati e coinvolti nell'elaborazione e nel controllo di tali quadri. È importante conoscere le loro valutazioni sull'applicazione delle riforme, per come esse sono effettivamente vissute sul campo e non solo per come appaiono nei testi legislativi e normativi.

4.9. Il Comitato raccomanda altresì di proporre ai paesi candidati di aprire nel loro territorio da un lato dei centri di coordinamento mercato unico e dall'altro dei punti di contatto mercato unico per le imprese e per i cittadini, come quelli recentemente creati negli Stati membri dell'Unione europea. Una tale iniziativa presenterebbe numerosi vantaggi.

4.9.1. In linea generale, essa avrebbe un grande impatto psicologico e operativo confermando che tali paesi rientrano fin d'ora nell'orbita del mercato unico, coinvolgendoli direttamente nella gestione del mercato unico ampliato e offrendo loro dei mezzi operativi per meglio adeguarvi le loro amministrazioni, le loro imprese e i loro cittadini.

4.9.2. La realizzazione nei paesi candidati di centri di coordinamento mercato unico consentirebbe di risolvere, in via amichevole e su base bilaterale, molti problemi concreti che penalizzano gli scambi fra i paesi dell'Unione europea e i paesi candidati, soprattutto le lungaggini amministrative e burocratiche (che possono situarsi, a seconda dei casi, sia nell'Unione europea che nei paesi candidati).

4.9.3. La realizzazione parallela nei paesi candidati di punti di contatto mercato unico per le imprese e per i cittadini consentirebbe di sviluppare le informazioni pratiche sulle opportunità del mercato unico, in particolare per le piccole e medie imprese, per i consumatori, per le parti sociali, e di supplire così alle carenze informative menzionate nel corso delle audizioni.

4.9.4. Gli ambienti socioprofessionali sarebbero i diretti beneficiari di un'estensione ai loro paesi dei centri di coordinamento e dei punti di contatto mercato unico e dovrebbero svolgere un ruolo di primo piano nell'agevolare il buon funzionamento.

4.10. In generale, il Comitato sottolinea anche l'importanza di promuovere il dialogo sociale nei paesi candidati e fra le parti sociali dell'UE e quelle di questi paesi, come ha sottolineato il Convegno europeo delle parti sociali, svoltosi a Varsavia nel marzo 1999. La creazione di istituzioni analoghe ai Consigli o ai Comitati economici e sociali esistenti in più Stati membri potrebbe anche contribuire utilmente a tale sviluppo.

4.11. Un bisogno prioritario per la coesione del mercato unico è anche quello di sviluppare, senza attendere l'armonizzazione della politica commerciale comune, la cooperazione doganale fra i paesi candidati dell'Europa centrale e l'Unione europea in tutti i settori: funzionamento degli uffici doganali (rafforzamento ai posti di controllo con i paesi terzi, coordinamento con l'Unione europea), miglioramento delle procedure, migliore reciprocità nei confronti del trattamento concesso dall'Unione, sorveglianza delle zone e dei porti franchi, lotta contro le frodi e le contraffazioni, controllo delle norme d'origine, affidabilità del sistema statistico, avvio dell'allineamento progressivo sulla politica commerciale comune. Tale cooperazione dovrebbe basarsi su accordi di assistenza amministrativa, missioni di ispezione e programmi di formazione doganale. A tal fine il Comitato raccomanda di istituire un osservatorio della cooperazione doganale, al quale dovrebbero partecipare gli ambienti socioprofessionali e che contribuirebbe a sorvegliarne l'applicazione da entrambe le parti.

4.12. La questione delle relazioni economiche e commerciali dei paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale con i loro vicini dei paesi dell'ex-URSS infine dovrà essere esaminata sotto più angolature: sviluppi recenti e attuali del commercio e degli scambi con questi paesi, effetti dell'integrazione nel mercato unico dei paesi dell'Europa centrale ed orientale su tali scambi, visione in prospettiva dell'evoluzione futura delle relazioni economiche fra l'Unione europea ampliata e i paesi dell'ex-URSS.

4.13. Bisognerebbe anche esaminare la questione delle relazioni economiche e commerciali fra i paesi candidati e i paesi europei non membri dell'UE ma legati al mercato unico da accordi di associazione (cfr. i tre paesi partner nel quadro dell'SEE, la Svizzera, la Turchia). Sarebbero utili degli scambi di esperienza sui metodi e sui risultati del recepimento, da parte di tali paesi associati, dell'acquis comunitario del mercato unico. Varrebbe anche la pena di avviare una riflessione in prospettiva sul futuro delle relazioni reciproche in seguito agli ampliamenti.

5. Le priorità per l'Unione europea

5.1. L'Unione europea deve essa stessa prepararsi all'ampliamento del mercato unico, riformando le sue istituzioni, accelerando il completamento del mercato unico negli ambiti chiave e coinvolgendo i paesi candidati nella riflessione sulla futura gestione del mercato unico ampliato. Nel raccogliere tali sfide, l'Unione europea garantirà che l'ampliamento del mercato unico, lungi dall'ostacolare l'approfondimento di quest'ultimo, sia al contrario l'occasione, proprio per le sue maggiori esigenze, di farlo progredire e di migliorarne il funzionamento.

La riforma preventiva delle istituzioni

5.2. Appare in primo luogo indispensabile che l'Unione europea riformi le sue istituzioni e le sue procedure decisionali per adeguarsi ai nuovi ampliamenti: in particolare, occorrerà garantire che la regola dell'unanimità, che costituirà un vero blocco alle decisioni in prospettiva di quasi un raddoppio degli Stati membri, sussista solo per casi molto limitati e di carattere eccezionale. L'estensione del voto a maggioranza appare ineluttabile per garantire il buon funzionamento di un mercato unico ampliato a venti, venticinque o trenta Stati membri.

5.3. Il Comitato si compiace della decisione presa dal Consiglio europeo di Colonia di convocare una Conferenza intergovernativa nel 2000, che dovrà concludersi prima della fine di quello stesso anno, al fine di rivedere il Trattato nei settori chiave istituzionali e rafforzare la coerenza e la capacità decisionale dell'Unione europea prima dei prossimi ampliamenti.

Il completamento del mercato unico

5.4. L'Unione europea dovrà mantenere la pressione verso il completamento del mercato unico assicurando, secondo delle modalità da convenire, un seguito al Piano d'azione scaduto alla fine del 1998. L'essenziale è non allentare la pressione perché resta ancora molto da fare. Il Comitato ricorda la necessità di colmare i ritardi nell'armonizzazione della regolamentazione, in particolare in riferimento al regime definitivo dell'IVA, alla soppressione della doppia imposizione transnazionale, ad un regime che faciliti le fusioni di imprese, ad uno statuto operativo e attraente di società europea, alla liberalizzazione dei servizi finanziari, all'apertura dei pubblici appalti, dei trasporti, delle telecomunicazioni, dei monopoli pubblici, all'unificazione della proprietà intellettuale con un vero brevetto comunitario. Occorrerà altresì adeguarsi ai nuovi sviluppi del commercio elettronico e dei servizi in linea che sconvolgono le condizioni degli scambi e tener conto dei maggiori bisogni di armonizzazione collegati all'introduzione dell'euro, soprattutto in campo fiscale.

5.5. Il Comitato insiste anche sul bisogno di assicurare parallelamente, con il massimo rigore, un recepimento effettivo in tutti gli Stati membri delle direttive il cui termine per l'entrata in vigore è già scaduto. Non sempre esse vengono effettivamente recepite, dato che il 15 % delle direttive concernenti il mercato unico alla fine del 1998 non erano sempre applicate, come avrebbero dovuto, in tutti gli Stati membri. Questi ultimi devono essere consapevoli del fatto che esigere dai paesi candidati il recepimento integrale dell'acquis comunitario impone a loro stessi una notevole disciplina in tale ambito: devono veramente dare l'esempio.

5.6. Il Comitato sottolinea inoltre la necessità di promuovere, nella prospettiva del buon funzionamento del mercato unico ampliato, un miglior equilibrio nella scelta degli strumenti giuridici che stabiliscono la regolamentazione applicabile al mercato unico, nell'intento di rafforzare l'efficacia delle regole comuni. Il Comitato fa riferimento al suo parere precedente nel quale si raccomanda — qualora l'interesse comune della coesione del mercato unico ne dipenda direttamente — che la legislazione europea lasci maggior spazio ai regolamenti, di applicazione diretta ed uniforme, invece di privilegiare troppo sistematicamente il ricorso alle direttive.

5.7. Il Comitato sottolinea anche il bisogno di assicurare, con la massima vigilanza, un funzionamento molto più efficace dei riconoscimenti reciproci che assumerà un'importanza ancor maggiore con l'ampliamento; oggi persistono invece troppi problemi di applicazione concreta, come la Commissione europea ha molto opportunamente ricordato in una recente comunicazione sulla questione.

5.8. Il Comitato ritiene anche indispensabile intensificare i lavori miranti a semplificare la legislazione comunitaria e soprattutto tradurli rapidamente nelle nuove regolamentazioni effettive. Tale esigenza riveste un'importanza particolare per le PMI dei paesi candidati che devono adottare l'*acquis* comunitario.

5.9. Sarà opportuno anche operare per evitare che sorgano ostacoli nazionali, il che assumerà un'importanza maggiore con la crescita del numero di Stati membri. Il Comitato ribadisce quanto già raccomandato anteriormente, ovvero che gli Stati membri sottoscrivano un «codice di buona pratica per il mercato unico», al fine di assicurare una migliore eurocompatibilità delle loro regolamentazioni nazionali. Tale eurocompatibilità mirerebbe a conciliare la necessaria conservazione di una diversità di contesti politici, culturali e sociali, inevitabilmente maggiore all'interno dell'Unione europea ampliata, con le esigenze di buon funzionamento del mercato unico.

6. Le priorità comuni ai paesi candidati e all'Unione europea

Il sostegno ai paesi candidati

6.1. L'aiuto dell'Unione europea ai paesi candidati riveste una notevole importanza. È giocoforza constatare che il bilancio pluriennale programmato fino al 2006, in seguito all'accordo di Berlino sull'Agenda 2000, offre dei mezzi finanziari molto limitati rispetto all'entità dei bisogni dei paesi candidati per portare a termine positivamente la loro integrazione nel mercato unico. Il Comitato sottolinea che è quindi indispensabile garantire con la massima vigilanza l'ottimizzazione di tali aiuti. Ciò implica valutare sistematicamente il loro impatto, destinarli in modo più mirato agli

elementi decisivi (soprattutto il miglioramento del contesto delle attività delle imprese e il sostegno agli organi che assicurano e sorvegliano l'applicazione dell'*acquis*), verificare il loro buon impiego e il rispetto dei criteri di condizionalità, vigilare sulle distorsioni di concorrenza, rafforzare la lotta anti-frode. In generale, è opportuno mirare allo sviluppo e non all'assistenzialismo, prevedere nel lungo periodo più una riduzione progressiva delle sovvenzioni che un mantenimento o uno sviluppo costanti, ricorrere maggiormente a dei prestiti o a tassi d'interesse agevolati e promuovere l'investimento dei capitali privati, fattore decisivo dello sviluppo. Infine va ulteriormente promossa e rafforzata la tendenza a sostenere maggiormente le misure in campo sociale nel quadro del programma Phare.

6.2. La concertazione e la cooperazione fra l'Unione e i paesi candidati per la riuscita del processo di integrazione non dovrà limitarsi al livello degli Stati, dei governi e delle amministrazioni. Dovrà riguardare molto direttamente le organizzazioni socioprofessionali e le imprese. In particolare, il Comitato sottolinea che l'affermazione di organizzazioni socioprofessionali forti e rappresentative in ognuno dei paesi candidati, e la loro partecipazione attiva ad un'economia di libertà e di responsabilità conforme al modello economico e sociale europeo, è una condizione indispensabile per la riuscita dell'ampliamento del mercato unico.

6.2.1. In primo luogo, il Comitato ritiene che, con l'appoggio di programmi comunitari, soprattutto di Phare, si dovrebbero incitare le associazioni socioprofessionali dei paesi dell'Unione europea a contribuire alla formazione e all'adeguamento all'integrazione nel mercato unico dei loro partner socioprofessionali dei paesi candidati. Si dovrebbero sviluppare in tale contesto e fra queste associazioni degli accordi di partenariato che prevedano una cooperazione ed un'assistenza mutua, anche per facilitare gli scambi.

6.2.2. Un particolare accento dovrà essere posto sul sostegno alle PMI. I principali programmi europei destinati alle imprese (programma quadro di ricerca, programma di sostegno alle PMI e all'artigianato, finanziamenti della Banca europea per gli investimenti, ecc.) dovranno aprirsi maggiormente alle imprese dei paesi candidati, aiutarle a finanziarsi nelle migliori condizioni (accesso al capitale di rischio, tassi d'interesse agevolati, garanzie delle istituzioni finanziarie europee, ecc.), incitarle ad utilizzare gli strumenti giuridici europei che agevolano la loro integrazione nel mercato unico (cfr. brevetto europeo, marchio comunitario, certificazione CE, ecc.) e favorire i partenariati transnazionali con le imprese dell'Unione europea.

6.2.3. Dovrà svilupparsi anche una concertazione fra organizzazioni socioprofessionali nel quadro del dialogo sociale europeo, in seguito alla prima riunione delle parti sociali, svoltasi a Varsavia nel marzo 1999, con l'appoggio della Commissione europea.

La riflessione comune sul futuro del mercato unico

6.3. Non sarà più sufficiente chiedere ai paesi candidati di applicare il mercato unico secondo le attuali modalità di funzionamento. Tali paesi devono avere la possibilità di prepararsi ai futuri sviluppi del mercato unico e di esprimersi sull'obiettivo comune che ci si prefigge per il mercato unico in futuro, in un arco di tempo che va da dieci a venti anni. E il funzionamento del mercato unico con venticinque o trenta Stati membri comporterà evidentemente delle esigenze e delle caratteristiche diverse rispetto all'attuale mercato unico dei quindici. Il Comitato ritiene che sarebbe pertanto necessario:

6.3.1. coinvolgere i paesi candidati nelle riflessioni sul futuro del mercato unico, soprattutto invitandoli a partecipare a delle sessioni del Consiglio «Mercato interno»;

6.3.2. invitare degli osservatori dei paesi candidati a partecipare ai comitati e agli organi incaricati di vigilare sul funzionamento del mercato unico;

6.3.3. coinvolgere in modo particolare i paesi candidati e i loro rappresentanti socioprofessionali nelle questioni riguardanti la semplificazione amministrativa e la prevenzione di nuovi ostacoli;

6.3.4. avviare una riflessione comune sulle riforme delle politiche comunitarie (ivi compresa la politica agricola) che dovranno continuare a svilupparsi al di là dell'Agenda 2000, negli anni 2006 e seguenti;

6.3.5. aprire infine una riflessione in prospettiva sulle complementarità e i flussi di scambio del mercato unico ampliato con i vicini paesi della regione, sia dell'SSE e della Svizzera che dell'ex-URSS e del bacino mediterraneo.

Bruxelles, 22 settembre 1999.

7. Le iniziative del Comitato economico e sociale

7.1. Il Comitato economico e sociale è consapevole delle sue responsabilità specifiche nel sostegno al processo di integrazione dei paesi candidati nel mercato unico e nell'Unione europea. In quanto rappresentante della società civile organizzata, al Comitato spetta in primo luogo il compito di assicurare la partecipazione effettiva degli attori socioeconomici dell'est e dell'ovest a tale ampio processo.

7.2. A tal fine, il Comitato ha intenzione di sviluppare nel corso dei prossimi anni le iniziative seguenti.

7.2.1. Il Comitato continuerà a sviluppare i contatti avviati tramite i Comitati bilaterali realizzati con i partner socioprofessionali dei paesi candidati, verificando l'evoluzione delle situazioni e delle priorità specifiche.

7.2.2. Il Comitato proseguirà nell'organizzazione di incontri annuali con i rappresentanti socioprofessionali dell'Europa centrale ed orientale, incontri che consentiranno soprattutto di fare il punto sul seguito dato alle diverse raccomandazioni del presente parere.

7.2.3. L'Osservatorio del mercato unico del Comitato continuerà nei prossimi anni a vegliare con un'attenzione particolare al buon funzionamento del processo di coinvolgimento dei paesi candidati e delle loro organizzazioni socioprofessionali nell'ampliamento del mercato unico europeo. In particolare estenderà progressivamente in direzione dei paesi candidati il campo di ricerca della sua indagine PRISM (Progress report on Initiatives in the Single Market) sulle iniziative e le buone pratiche che si sviluppano sul campo per far progredire il mercato unico.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Ampliamento/Statistiche

Dati relativi all'anno 1997

	Repub- blica ceca	Slovac- chia	Polonia	Estonia	Lettonia	Lituania	Ungheria	Slovenia	Bulgaria	Romania	PC 10	UE15
Popolazione (milioni)	10,3	5,38	38,64	1,5	2,5	3,7	10,3	2	8,3	22,75	105,37	374,565
Superficie (km ²)	78 866	49 034	312 685	45 227	64 589	65 301	93 030	20 253	110 994	238 391	1 078 370	3 236 180
PIL (miliardi di EUR)	45,9	17,2	119,7	4,2	4,9	8,4	39,6	16,1	9	30,6	295,6	7 130,4
PIL/pro capite (100 EUR)	45	32	31	28	20	23	39	81	11	14	28,1	189,83
PIL/pro capite in PPA (100 EUR)	63	47	40	37	27	30	47	68	23	31	—	—
PIL/pro capite (% rispetto all'UE 15)	23	17	16	15	10	12	21	43	6	7	—	—
Crescita del PIL (% all'anno)	1	6,5	6,9	11,4	6,5	5,7	4,4	3,8	-6,9	-6,6	—	—
Indice dei prezzi dei prodotti alimentari	104,4	105,4	112,6	89,3	102,5	106,1	117,5	108,6	1 224,6	249,7	—	157,1
Salario mensile medio (USD)	337,4	274,6	302,0	249,5	203,4	255	305,0	989,0	94,0	118,0	—	—
Disoccupazione (%)	4,7	11,6	11,2	10,5	14,4	14,1	8,1	7,3	15	6	—	10
Bilancia commerciale (MEUR)	20,084	7,754	22,707	2,567	1,429	3,382	16,842	7,382	3,126	7,434	92,707	10 737
Inflazione (%)	8,6	6,1	15	11,2	8,4	8,8	18,3	8,3	1 082,3 ⁽¹⁾	154,8	—	—
Esportazioni verso l'UE (%)	59,90	45,00	63,50	48,60	48,90	36,70	69,90	63,60	44,10	56,60	—	—
Importazioni dall'UE (%)	61,50	39,51	63,00	59,10	53,20	47,70	62,40	67,40	42,10	52,30	—	—
IVA (%)	—	—	—	18	—	—	25/12	—	—	—	—	—

MEUR = Milioni di EUR

PPA = parità del potere d'acquisto

PC 10 = l'insieme dei 10 nuovi paesi candidati (Cipro non inclusa nelle statistiche)

⁽¹⁾ 1996: 123 %