



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.3.2003  
COM(2003) 110 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**  
**ORIENTAMENTI INDICATIVI COMPLEMENTARI**  
**PER I PAESI CANDIDATI**

## **1. IL QUADRO GENERALE E IL CONTESTO PARTICOLARE DELLA PRIMA PROGRAMMAZIONE PER I NUOVI STATI MEMBRI**

In applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (articolo 10, paragrafo 3), il 1° settembre 1999 la Commissione ha pubblicato alcuni «orientamenti indicativi per i programmi del periodo 2000-2006». Il presente documento mira ad aiutare le autorità nazionali e regionali nella «preparazione della loro strategia di programmazione a titolo di ciascuno degli obiettivi 1, 2 e 3 dei Fondi strutturali, nonché dei loro legami con il Fondo di coesione», per un impiego ottimale degli interventi comunitari.

Tenuto conto della particolare situazione delle regioni dei dieci paesi candidati all'adesione che dovrebbero divenire membri dell'Unione europea nel corso dell'attuale periodo di programmazione e in conformità delle posizioni comuni dell'Unione europea in merito ai negoziati relativi al capitolo 21 «Politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali», la Commissione ha deciso di pubblicare degli «orientamenti indicativi complementari».

Questo nuovo documento non sostituisce la comunicazione del 1999, che rimane il testo di riferimento, ma lo completa utilmente, proponendo alcuni orientamenti complementari specifici che tengono conto sia del particolare contesto di tali paesi sia del quadro istituzionale proprio di questo ampliamento.

### **1.1. Un aiuto rafforzato durante il periodo di preadesione**

Tre strumenti finanziari contribuiscono alla preparazione dei paesi candidati all'adesione:

- ISPA è il precursore del Fondo di coesione;
- SAPARD contribuisce all'adeguamento del settore agricolo e delle zone rurali;
- una parte significativa di PHARE (coesione economica e sociale e cooperazione transfrontaliera) costituisce una prefigurazione dei programmi dei Fondi strutturali.

I servizi della Commissione completano questo aiuto mediante un'assistenza tecnica e una cooperazione amministrativa rafforzata: gemellaggi, seminari, guida per la preparazione alla gestione dei Fondi strutturali<sup>2</sup>, sostegno alla preparazione dei documenti di programmazione.

---

<sup>1</sup> Sebbene Cipro e Malta non beneficino né di ISPA né di SAPARD, essi ricevono comunque alcune sovvenzioni destinate essenzialmente allo sviluppo della loro amministrazione.

<sup>2</sup> La Commissione ha proposto ai paesi candidati una guida specifica per la preparazione ai Fondi strutturali, in tre fasi successive:

- i paesi candidati sono stati invitati a designare le proprie autorità di gestione e di pagamento a livello di QCS, PO o DOCUP, ai sensi dell'articolo 9, lettere n) e o) del regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio per la fine del 2001, allo scopo di poter acquisire la capacità amministrativa necessaria e creare le strutture di attuazione appropriate; la stessa richiesta è stata loro formulata per la chiusura provvisoria del capitolo 21;

Inoltre, i prestiti BEI stanno già finanziando gli investimenti principali nei paesi candidati, spesso a complemento delle sovvenzioni ISPA.

## **1.2. Un approccio realistico e pragmatico per l'attuazione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione**

Per i nuovi Stati membri, il primo periodo di programmazione sarà molto breve in quanto coprirà, nella migliore delle ipotesi, gli anni 2004-2006, invece di sette anni, come avviene per gli attuali Stati membri. Pertanto, durante la prima fase di una strategia di sviluppo che va dal medio al lungo termine, i paesi candidati non dovrebbero mirare ad affrontare e risolvere tutte le difficoltà che incontreranno nel corso di tale triennio, ma dovrebbero invece stabilire alcune priorità che consentano loro di concentrare l'impatto dei Fondi sui propri bisogni più urgenti.

Inoltre, malgrado i significativi progressi conseguiti, le capacità amministrative, di programmazione, gestione e controllo dei paesi candidati sono ancora limitate. Rispettare le norme comunitarie, soprattutto in materia di appalti pubblici e ambiente, risulta ancora estremamente difficile.

La quasi totalità delle regioni dei dieci paesi candidati figura tra il 25% delle regioni caratterizzate dal PIL pro capite più basso. L'impegno principale consiste quindi nel promuovere condizioni e fattori di crescita in grado di favorire una convergenza reale e concreta di tutte le regioni<sup>3</sup> e nel far sì che la strategia adottata sia incentrata sull'attivazione di investimenti capaci di rafforzare la competitività, preparando il terreno per una più decisa creazione di posti di lavoro e per uno sviluppo sostenibile.

Quindi, per conseguire l'obiettivo dell'attuazione della prima programmazione 2004-2006 nei nuovi Stati membri, è necessario soddisfare tre condizioni fondamentali.

- (1) Una strategia anticipatrice: preparare e negoziare, per quanto possibile, i documenti di programmazione con la Commissione prima dell'adesione, in modo che il periodo di attuazione risulti il più lungo possibile.
- (2) Una ricerca di semplificazione, che ha spinto la Commissione e gli Stati membri a proporre a tali paesi di adottare un approccio realistico e pragmatico per l'attuazione dei Fondi, durante questo primo periodo di programmazione.

Tale approccio, pur rimanendo conforme all'*acquis*, si basa innanzitutto sulla limitazione del numero di interventi e di iniziative comunitarie:

---

- la chiusura provvisoria del capitolo 21 è stata accettata sulla base di un impegno del paese candidato interessato di presentare il proprio piano di sviluppo, i propri progetti di DOCUP e i propri programmi operativi, contenenti tutti gli elementi enumerati rispettivamente agli articoli 17, 18 e 19 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, al momento della firma del trattato di adesione;  
- poiché la Commissione intende approfittare del periodo di ratifica che precede l'adesione per avviare discussioni con i futuri Stati membri sui documenti di programmazione, i progetti di programmi operativi dovranno essere presentati in tempo utile e la Commissione raccomanda vivamente di presentare il progetto di complemento di programmazione *allo stesso tempo* dei progetti di DOCUP o dei programmi operativi.

<sup>3</sup> La crescita è stata differente da un paese candidato all'altro; i progressi più marcati verso la convergenza sono stati registrati in Slovenia, Estonia e Ungheria. A livello regionale, le regioni a reddito più elevato hanno conseguito risultati mediamente superiori a quelli delle regioni a basso reddito (1995-1998).

- sei paesi candidati su dieci hanno scelto come forma di intervento il documento unico di programmazione (DOCUP);
  - quattro paesi presenteranno un piano di sviluppo e un numero limitato di programmi operativi settoriali, ai quali si aggiungerà un programma operativo regionale unico per l'insieme delle rispettive regioni comprese nell'obiettivo 1;
  - solo due programmi di iniziativa comunitaria, INTERREG e EQUAL, verranno attuati nei dieci paesi tra il 2004 e il 2006;
  - misure del tipo di LEADER+ o URBAN potranno essere inglobate nei documenti unici di programmazione o nei programmi operativi;
  - i DOCUP o i PO degli obiettivi 1 o 2 potranno rafforzare, se del caso, i programmi di cooperazione transfrontaliera INTERREG III A;
  - le azioni innovatrici non saranno attuate nei nuovi Stati membri durante il periodo di programmazione attuale.
- (3) Una limitazione del numero di interventi, priorità e misure, mediante scelte concrete in grado di orientare l'azione dei Fondi strutturali verso le esigenze prioritarie.

Questo approccio dovrebbe facilitare la gestione finanziaria dei futuri programmi e permettere di rispondere in maniera più flessibile a problemi di assorbimento, che possono incidere sull'attuazione di talune misure.

Tuttavia, la strategia di sviluppo decisa in seno al quadro comunitario di sostegno (QCS) o al DOCUP dovrà dedicare particolare attenzione alla coerenza tra le diverse priorità e i diversi interventi previsti. Inoltre, dovrà tenere conto della capacità reale di assorbimento, valutata in funzione della capacità di elaborazione di progetti nonché dell'esistenza di strutture di gestione adeguate per le diverse priorità e misure previste.

Per quanto concerne la conformità alle norme in materia di aiuti di Stato, e conformemente al meccanismo illustrato nelle posizioni comuni sulla politica della concorrenza, viene chiesto ai paesi candidati di compilare un elenco delle misure di aiuto attuali che intenderebbero applicare dopo l'adesione e che l'autorità competente per gli aiuti di Stato ritiene compatibili con l'*acquis*. Solo le misure di aiuto che figurano nell'elenco e nei cui confronti la Commissione non ha formulato obiezioni o che sono state notificate alla Commissione in un altro modo e approvate da quest'ultima al momento dell'adesione sono ammesse a beneficiare del cofinanziamento dei Fondi strutturali.

## **2. BISOGNI ISTITUZIONALI COMUNI A TUTTI I PAESI: IL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA**

Nella prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale<sup>4</sup>, nonché nella propria «Comunicazione sul quadro finanziario comune per i negoziati di adesione», la Commissione fa riferimento al necessario perseguimento del rafforzamento della capacità istituzionale dei paesi candidati.

Sulla base dell'esperienza acquisita nell'applicazione degli strumenti di preadesione, gli obiettivi del periodo 2004-2006 dovranno mirare ai seguenti risultati:

- la creazione di “riserve di progetti” utili, una "condicio sine qua non" perché i nuovi Stati membri dispongano di un numero adeguato di progetti accuratamente elaborati, che consentano loro di assorbire interamente l'aiuto comunitario;
- la definizione di meccanismi di garanzia della trasparenza degli investimenti, mediante il controllo delle procedure relative agli appalti pubblici e lo scambio/controllo incrociato delle informazioni tra autorità competenti a livello nazionale e regionale;
- l'approntamento di sistemi di attuazione efficaci, soprattutto per l'insegnamento, la formazione e l'occupazione.

Il metodo migliore consisterà nel concentrarsi sulle seguenti priorità:

- rafforzamento della capacità istituzionale e delle risorse delle unità di programmazione;
- rafforzamento o creazione di adeguati organismi di attuazione;
- formazione iniziale e continua del personale e potenziamento delle risorse umane come elementi principali dell'aiuto a favore dei cambiamenti strutturali e della promozione della coesione economica e sociale;
- rafforzamento della qualificazione professionale dell'amministrazione pubblica nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

A livello più generale, è importante rafforzare la capacità delle autorità incaricate di lottare contro la criminalità (la forza pubblica e le autorità giudiziarie), sia sul piano delle attrezzature che su quello della formazione delle risorse umane<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> COM(2002) 46 def. del 30.01.2002.

<sup>5</sup> Nel corso dell'attuale periodo di programmazione, la Comunità partecipa già alla promozione di iniziative a favore della coesione economica e sociale che contribuiscono indirettamente alla lotta contro la criminalità: in Italia, il programma dell'obiettivo 1 prevede azioni in materia di sicurezza nel Mezzogiorno, un caso particolare che riflette i problemi strutturali con i quali la società si confronta e che condizionano lo sviluppo economico e sociale delle regioni. INTERREG permette di effettuare interventi più mirati alle frontiere interne ed esterne, nonché nelle zone transfrontaliere dell'Unione, soprattutto in relazione allo sviluppo urbano, all'integrazione sociale e alla cooperazione giudiziaria e amministrativa.

### **3. BISOGNI SETTORIALI E PRIORITÀ DEGLI ATTUALI PAESI CANDIDATI**

#### **3.1. Bisogni sostanziali in termini di infrastrutture e attrezzature**

Garantire collegamenti efficaci tra l'Unione europea e gli altri mercati e ridurre le barriere locali agli scambi e alla mobilità della manodopera sono condizioni determinanti per promuovere il recupero economico dei futuri Stati membri.

I bisogni di questi paesi, in termini di infrastrutture e attrezzature, sono particolarmente consistenti tanto nei settori dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente, quanto in quelli dell'informazione, della ricerca, dell'istruzione e della sanità, settori che possono parimenti beneficiare del finanziamento dei Fondi strutturali.

Lo studio TINA<sup>6</sup> stima a circa 90 miliardi di euro il costo totale della costruzione di infrastrutture di trasporto da realizzare nei PECO, utilizzando per questa stima gli obiettivi e i criteri degli orientamenti comunitari in materia di sviluppo della rete transeuropea di trasporto<sup>7</sup>, applicabili agli Stati membri attuali. Altri studi valutano il costo dell'applicazione delle norme comunitarie in materia di ambiente ad un livello compreso tra 50 e 100 miliardi di euro. Nei prossimi dieci anni, saranno quindi necessari investimenti annui da 15 a 20 miliardi di euro, esclusivamente per questi due settori.

Gli impegni per il cofinanziamento dei grandi progetti infrastrutturali dovranno essere assunti, in via prioritaria, dal Fondo di coesione. La Commissione ha quindi proposto che per i nuovi Stati membri la parte a carico del Fondo di coesione sia circa un terzo del totale degli strumenti strutturali, rispetto al 18% per gli attuali paesi "della coesione". La strutturazione del piano (o del DOCUP) dovrà porre in sinergia le strategie settoriali applicate ai trasporti e all'ambiente che sono state definite dal Fondo di coesione e quelle su cui si basano gli interventi realizzati a titolo dei Fondi strutturali. Potrà essere utile fare ricorso ai prestiti della BEI per completare i cofinanziamenti dei Fondi strutturali o del Fondo di coesione.

Al fine di evitare la dispersione dei contributi comunitari, le misure o azioni in questi settori dovranno concentrarsi su progetti per i quali venga dimostrato quanto segue:

- il contributo all'adeguamento strutturale della zona o regione ammissibile interessata;
- la capacità dei beneficiari finali di elaborare e attuare tali progetti.

#### **3.2. Trasporti**

Vi sono circa 19 000 km di strade, 21 000 km di ferrovie, 4 000 km di vie navigabili, 40 aeroporti e 20 porti marittimi che dovranno essere costruiti o ricostruiti (essendo tali infrastrutture obsolete).

Cinque priorità completano gli orientamenti del 1999:

---

<sup>6</sup> Le infrastrutture di trasporto devono formare oggetto di una valutazione.

<sup>7</sup> Decisione 1692/96 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti - GU L 228 del 9 settembre 1996.

- (1) l'ammodernamento delle reti, mediante consistenti investimenti nei seguenti settori:
  - sviluppo delle reti autostradali (che risultano talvolta molto poco sviluppate);
  - adeguamento alle norme comunitarie delle reti stradali esistenti<sup>8</sup>, soprattutto riguardo al peso e alle dimensioni dei veicoli<sup>9</sup>;
  - ammodernamento delle reti ferroviarie che stanno diventando obsolete e che non beneficiano più di alcun investimento da diversi decenni;
- (2) il miglioramento delle infrastrutture urbane di trasporto, attualmente inadeguate all'espansione particolarmente sostenuta del traffico;
- (3) il rispetto degli obiettivi del libro bianco sulla politica europea dei trasporti<sup>10</sup>, che riguarda in particolare le strozzature di traffico e la sicurezza<sup>11</sup> e lo sviluppo dei trasporti marittimi a breve distanza e dei trasporti fluviali, compresi i collegamenti portuali, in particolare sul Danubio;
- (4) il miglioramento della sicurezza stradale;
- (5) l'ammodernamento del sistema ferroviario sulla base di un obiettivo volontaristico tendente a portare la parte modale del trasporto merci ferroviario al 35% entro il 2010<sup>12</sup> attraverso il riequilibrio modale, l'intermodalità e la ristrutturazione delle compagnie ferroviarie.

Di conseguenza, occorrerà distinguere tre livelli d'intervento:

- i corridoi e gli spazi paneuropei definiti alle conferenze ministeriali di Creta e Helsinki;
- la futura rete transeuropea concordata nel quadro dell'adeguamento tecnico della decisione 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari;
- le reti di interesse regionale e urbano.

Il Fondo di coesione interverrà esclusivamente su progetti infrastrutturali realizzati sulla rete transeuropea conformemente al regolamento. Uno degli obiettivi precipui dei Fondi strutturali consisterà nel completare questo strumento per le infrastrutture regionali di accesso alla rete transeuropea, le infrastrutture urbane e le azioni non connesse con le infrastrutture (ad esempio, formazione del personale). Gli interventi

---

<sup>8</sup> Direttiva 96/53/CE.

<sup>9</sup> Si stima che il 70% della rete stradale dei PECO non sia conforme alla norma di 11,5 t per assale.

<sup>10</sup> COM (2001) 370.

<sup>11</sup> Tenuto conto delle esigenze della sicurezza stradale, per i progetti stradali sarà incoraggiata l'analisi preliminare dell'impatto sulla sicurezza.

<sup>12</sup> I paesi candidati dispongono di una rete ferroviaria capillare che assorbe circa il 40% del traffico (8% nell'Unione). A causa dell'obsolescenza delle infrastrutture e dell'inadeguatezza delle società di trasporto ferroviario, le ferrovie sono minacciate dalla predominanza dei trasporti stradali: congestione, problemi ambientali e mancanza di sicurezza della rete stradale. Sulla base delle tendenze attuali, la quota del trasporto ferroviario merci potrebbe scendere al 10% entro il 2010, in assenza di una politica volontaristica.

urbani mireranno in particolare alle politiche di mobilità, privilegiando i trasporti pubblici<sup>13</sup>.

### 3.3. Ambiente

Dovranno essere intraprese azioni strutturali a tutela dell'ambiente attraverso

- il finanziamento diretto degli investimenti a favore dell'ambiente, allo scopo di contribuire all'applicazione dell'*acquis* ambientale (acqua potabile, acque reflue, rifiuti);
- l'inserimento della problematica ambientale in altri ambiti politici, in modo da favorire lo sviluppo secondo un modello più sostenibile<sup>14</sup>.

#### *Risorse idriche*<sup>15</sup>

Mentre il 90% della popolazione dell'Unione è collegata a reti di distribuzione idrica e il 70% a un sistema di fognature a sfogo diretto, soltanto il 60% della popolazione dei paesi candidati è collegata a un rete collettiva di approvvigionamento idrico e soltanto il 42% delle acque utilizzate è sottoposto a trattamento di depurazione, di cui una percentuale minima secondo i requisiti imposti dalla normativa comunitaria.

Le priorità relative al 1999 sono pienamente applicabili al periodo 2004-2006.

#### *Gestione dei rifiuti*

Sebbene i paesi candidati abbiano adottato un sistema di riciclaggio dei rifiuti su vasta scala, quasi tutti incontrano difficoltà nel conseguire gli obiettivi fissati nella direttiva comunitaria al riguardo<sup>16</sup>. Gli impianti esistenti non sono stati modernizzati e, in mancanza di sovvenzioni pubbliche, alcuni hanno dovuto essere chiusi. Questa situazione è destinata a peggiorare in quanto la crescita economica prevista per tali paesi nei prossimi anni eserciterà probabilmente un impatto significativo sulla quantità di rifiuti prodotti. Pertanto, un sostegno degli strumenti strutturali in questo settore sarà fondamentale per consentire uno sviluppo sostenibile nell'Unione allargata, anche se la maggior parte dei paesi candidati dispone di un periodo transitorio per procedere all'applicazione delle principali direttive, che richiede consistenti investimenti.

Oltre ad accertarsi del pieno rispetto degli impegni assunti nel quadro dei negoziati, i nuovi Stati membri dovranno applicare le raccomandazioni del 1999 in materia di gestione e eliminazione dei rifiuti solidi, urbani, industriali e pericolosi, in materia di

---

<sup>13</sup> Gli aiuti comunitari a titolo delle reti transeuropee sono limitati al 10% del costo totale del progetto (regolamento (CE) n. 2236/95) e i nuovi Stati membri saranno ammessi a beneficiare di tali aiuti a partire dalla loro adesione. Occorrerà quindi badare al coordinamento del Fondo di coesione e dei Fondi strutturali con tale strumento (in applicazione delle norme sul divieto di cumulo degli aiuti). La Commissione ha proposto di modificare il regolamento per consentire il cofinanziamento fino al 20% delle sezioni transfrontaliere delle infrastrutture di trasporto che collegano l'Unione con i paesi candidati.

<sup>14</sup> *La strategia di sviluppo sostenibile* approvata dal Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001 fornisce un quadro importante per il periodo 2004-2006 e per gli anni successivi.

<sup>15</sup> I programmi/progetti dovrebbero tenere conto delle esigenze della direttiva quadro in materia di acque.

<sup>16</sup> 50% di rifiuti riciclati nel 2001 per gli Stati membri attuali.

riciclaggio e recupero dei rifiuti, nonché in materia di attuazione della direttiva relativa alle discariche dei rifiuti<sup>17</sup>, in conformità con la politica e la legislazione comunitaria (vedi pagina 17 del documento del 1999).

*Inoltre, i nuovi Stati membri dovranno occuparsi essenzialmente delle seguenti tre priorità:*

- attuazione della direttiva sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC)<sup>18</sup>;
- creazione di infrastrutture di prevenzione dei rischi naturali;
- protezione delle regioni con svantaggi naturali costanti.

### **3.4. Energia**

Le priorità in questo settore dovranno concentrarsi sulla realizzazione di interventi finalizzati a

- rafforzare le reti energetiche dei nuovi paesi aderenti e la loro interconnessione con quelle dell'Europa occidentale;
- colmare il considerevole ritardo di tali paesi nel settore dell'efficienza energetica<sup>19</sup>;
- conseguire l'obiettivo del raddoppiamento della quota di energie rinnovabili, obiettivo applicabile all'insieme degli Stati membri<sup>20</sup>.

Inoltre, in virtù del principio della flessibilità e senza modificare i testi di base che disciplinano il Fondo di coesione, potrebbero essere presi in considerazione alcuni interventi:

- azioni di disinquinamento nelle centrali elettrotermiche (filtraggio delle polveri, captazione degli SO<sub>x</sub>);
- azioni volte a migliorare radicalmente il rendimento energetico;
- azioni a favore della produzione di energie rinnovabili / non inquinanti.

Il FESR è lo strumento finanziario utilizzato per gli investimenti nelle reti e, se del caso, nella produzione di energia.

---

<sup>17</sup> Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche dei rifiuti – GU L 182, pag. 1 del 16.07.1999

<sup>18</sup> Questa direttiva rappresenta la sfida principale che deve affrontare il settore sotto il profilo ambientale nei paesi candidati, in quanto oltre 6000 aziende industriali avranno bisogno di ingenti investimenti per conformarsi a tale legislazione entro il 2007. Ove le norme in materia di aiuti di Stato lo consentono, un sostegno dei Fondi strutturali nel quadro dei regimi di aiuti nazionali o regionali potrebbe contribuire alla realizzazione di tale obiettivo.

<sup>19</sup> L'intensità energetica delle loro economie è molto più rilevante che negli Stati membri attuali e si ripercuote sfavorevolmente sull'ambiente.

<sup>20</sup> Le tecnologie termiche solari sono già utilizzate correntemente negli Stati membri mediterranei e a Cipro.

Gli aiuti comunitari saranno condizionati dall'attuazione di riforme strutturali in grado di consentire l'applicazione delle direttive nei settori del gas e dell'elettricità (separazione delle funzioni di distributore e di produttore, introduzione di un regolatore, tariffazione). Tali riforme richiederanno un'assistenza tecnica che verrà finanziata attraverso i Fondi strutturali.

### **3.5. Settore della pesca**

La produzione del settore della pesca nei paesi candidati che dispongono di un affaccio marittimo ha registrato un calo netto a seguito dell'eccessivo sfruttamento delle risorse e del crollo dei mercati. Malgrado alcune drastiche riduzioni, le flotte da pesca restano relativamente vecchie e poco competitive e l'industria della pesca dipende da infrastrutture vetuste che necessitano di seri interventi di adeguamento alle norme europee.

Le priorità dovranno essere identificate tenendo conto della riforma della politica comune della pesca, adottata dal Consiglio alla fine del 2002.

### **3.6. Agricoltura e sviluppo rurale<sup>21</sup>**

Nella maggior parte dei paesi candidati, malgrado gli sforzi compiuti e gli sviluppi conseguiti, la riorganizzazione dell'agricoltura e delle industrie alimentari è lungi dall'essere completata. La competitività dell'agricoltura e la catena agroalimentare di tali paesi è in generale nettamente inferiore alla media dell'Unione.

La struttura sfavorevole delle aziende agricole e, in particolare, l'esistenza di un ampio numero di piccole aziende agricole e di un'agricoltura sostenibile di semisussistenza associata a un settore agricolo commerciale nascente comportano una serie di dilemmi sotto il profilo amministrativo ed economico per la politica agricola comune. Questo dualismo strutturale potrebbe aggravare le tensioni politiche durante il processo di riorganizzazione, quando non solo le strutture delle aziende agricole ma anche le infrastrutture a monte e a valle nonché i servizi e le possibilità di occupazione extra-agricole richiederanno azioni di sviluppo.

A livello rurale, la maggior parte dei paesi candidati ha già acquisito una certa esperienza nell'elaborazione e nell'attuazione di una politica cofinanziata dallo strumento di preadesione SAPARD<sup>22</sup>. Poiché il periodo di programmazione ha una breve durata, i nuovi Stati membri dovranno basarsi sull'esperienza degli organismi di attuazione creati a titolo di SAPARD, essere selettivi nella scelta delle proprie misure e concentrare i propri finanziamenti sui bisogni principali durante il periodo considerato<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> La Commissione ha presentato la sua posizione su "Allargamento e agricoltura: l'integrazione riuscita dei nuovi Stati membri nella PAC" nel documento SEC(2002) 95 def. del 30.01.2002.

<sup>22</sup> Regolamento (CE) n. 1268/1999 del Consiglio.

<sup>23</sup> Una buona parte delle misure di sviluppo rurale della maggior parte dei nuovi Stati membri sarà inserita nel loro programma dell'obiettivo 1, cofinanziato attraverso la sezione "orientamento" del FEAOG.

### 3.7. Giustizia e affari interni<sup>24</sup>

La sicurezza pubblica e la solidità dello "Stato di diritto" sono le condizioni fondamentali per lo sviluppo economico e sociale. È pertanto opportuno lottare contro le reti della criminalità organizzata.

I programmi per il periodo 2004-2006 dovrebbero rivelarsi utili nella misura in cui

- prevedono le capacità istituzionali necessarie per riunire e utilizzare i fondi pubblici e controllarne l'impiego;
- favoriscono lo "Stato di diritto" attraverso la sensibilizzazione dell'opinione pubblica;
- incoraggiano una cultura di "lotta contro la criminalità", soprattutto riunendo tutti i soggetti competenti nel campo della prevenzione della criminalità a livello regionale o locale (autorità giudiziarie e forza pubblica, imprenditori, sindacati, ONG, rappresentanti delle istituzioni europee, ecc.);
- rafforzano la capacità delle autorità incaricate di lottare contro la criminalità (autorità giudiziarie e forza pubblica), in particolare attraverso una migliore formazione delle risorse umane.

### 3.8. Occupazione e risorse umane

L'ordine del giorno di Lisbona sottolinea la necessità di potenziare l'investimento nel capitale umano. Ciò è particolarmente importante per quanto riguarda i paesi candidati, nei quali è diminuito il tasso di occupazione ed è aumentata sensibilmente la disoccupazione, soprattutto a seguito della ristrutturazione delle economie di tali paesi e dei mercati del lavoro. Sei dei dieci paesi candidati accusano tassi di disoccupazione sensibilmente più elevati della media comunitaria. Permangono forti disparità regionali che riflettono spesso la differenza tra la regione della capitale e le altre regioni. L'occupazione femminile è spesso diminuita in misura minore rispetto a quella maschile e ciò è spiegabile con la concentrazione delle perdite di posti di lavoro nell'industria e con la crescita delle attività di servizio.

Le priorità di sviluppo delle risorse umane dipendono dalle priorità e dalle conclusioni indicate nei documenti comuni di valutazione (JAP) adottati congiuntamente dalla Commissione e da ciascun paese candidato<sup>25</sup>. Esse mirano a costituire una base solida per la realizzazione delle seguenti attività:

---

<sup>24</sup> Nel corso dell'attuale periodo di programmazione, la Comunità partecipa già alla promozione di iniziative a favore della coesione economica e sociale che contribuiscono indirettamente alla lotta contro la criminalità: in Italia, il programma dell'obiettivo 1 prevede azioni in materia di sicurezza nel Mezzogiorno, un caso particolare che riflette i problemi strutturali con i quali la società si confronta e che condizionano lo sviluppo economico e sociale delle regioni. INTERREG permette di effettuare interventi più mirati alle frontiere interne ed esterne, nonché nelle zone transfrontaliere dell'Unione, soprattutto riguardo allo sviluppo urbano, all'integrazione sociale e alla cooperazione giudiziaria e amministrativa.

<sup>25</sup> I JAP propongono un'analisi dei grandi problemi e delle principali sfide con le quali deve confrontarsi ciascun paese candidato nel prepararsi a essere in grado di rispettare pienamente la strategia europea per l'occupazione (SEO).

- promuovere politiche dell'occupazione attive (PAE), che presuppongono la valutazione e il controllo accurato dei programmi esistenti, allo scopo di migliorarne l'efficacia e di realizzarli nel quadro di una strategia globale di attivazione, destinata anche a correggere gli squilibri regionali;
- migliorare i servizi pubblici di collocamento e i servizi della manodopera che costituiscono il principale strumento di cui dispongono i paesi candidati per dotarsi di politiche dell'occupazione attive e per attuare strategie preventive basate su tre funzioni: collocamento, adeguamento dei posti di lavoro e orientamento professionale; l'aiuto dovrebbe contribuire fundamentalmente all'arricchimento delle qualifiche dei lavoratori dipendenti dai servizi pubblici per l'impiego (SPI), in particolare nelle zone svantaggiate, alla formazione del personale degli SPI e alla creazione di sistemi automatizzati di ricerca dell'occupazione;
- ampliare e migliorare la qualità dei sistemi scolastici e di formazione, in particolare nell'insegnamento secondario e superiore e migliorare i sistemi scolastici e di formazione che sono in grado di identificare e prevedere l'evoluzione delle esigenze di formazione dei diversi settori dell'economia e di rispondere a tali esigenze;
- affrontare e prevenire le disparità e la separazione tra uomini e donne nel mercato del lavoro, in particolare nell'approfondire le competenze nel settore dell'informatica e in altri settori di servizi; un aspetto importante consiste nell'offerta di servizi di assistenza sanitaria di qualità per i bambini e altre persone a carico e nell'adozione di disposizioni a favore della famiglia;
- favorire l'integrazione sociale, fornendo un aiuto socioeconomico integrato ai membri delle comunità socialmente svantaggiate, rafforzare il loro inserimento nella scuola primaria e secondaria e promuovere l'offerta di programmi di riciclaggio, al fine di migliorare la posizione di tali persone nel mercato del lavoro; combattere la discriminazione delle minoranze etniche o linguistiche (in particolare i rom), adottando misure antidiscriminatorie, sia nel settore pubblico che in quello privato.

Per attuare tali priorità, è indispensabile fornire il tipo di sostegno necessario a tutti i livelli.

### **3.9. Ricerca e sviluppo**

Il prossimo ampliamento dell'Unione europea sarà concomitante con le prime realizzazioni del progetto di Spazio europeo della ricerca<sup>26</sup>, che si propone di creare l'ambiente europeo più favorevole allo sviluppo della ricerca e alla promozione dell'innovazione. A questa sfida si accompagna un obiettivo quantitativo per la politica europea di ricerca, fissato al Consiglio europeo di Barcellona nel marzo 2002: raggiungere entro il 2010 un livello di impegno finanziario per le attività di ricerca e di innovazione corrispondente alla soglia del 3% del PIL dell'Unione.

L'ampliamento apre prospettive favorevoli alla costruzione dello Spazio europeo della ricerca, in quanto facilita gli scambi e la mobilità dei ricercatori e rafforza la

---

<sup>26</sup> Adottato dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 2000.

cooperazione nei principali settori scientifici tra gruppi di ricerca dei paesi candidati che sono associati ai programmi quadro di RST.

Tuttavia, malgrado una lunga tradizione scientifica e universitaria, il confronto dei sistemi di ricerca dei paesi candidati con quelli degli attuali Stati membri può comportare rischi di varia natura, quali la mobilità dei ricercatori a svantaggio di quei paesi e la scomparsa o l'indebolimento di ampi settori scientifici per la mancanza di infrastrutture adeguate o conformi alle norme internazionali.

Le risorse destinate alla ricerca dalla maggior parte dei paesi candidati sono diminuite negli ultimi dieci anni e, poiché il potenziale umano si è indebolito sotto l'effetto di numerose ondate di «fuga di cervelli», si accentua il divario tra i paesi più avanzati dell'Europa dei Quindici e la maggior parte dei paesi candidati, per quanto riguarda parametri essenziali della capacità di ricerca, quali il potenziale umano, il livello di investimenti pubblici e privati, ecc. Diversi fattori limitano la dinamica di innovazione e la competitività di tali paesi:

- debolezza dei servizi tecnologici, giuridici e finanziari di livello internazionale forniti alle imprese;
- mancanza di capitali orientati verso l'innovazione o la creazione di imprese a carattere tecnologico;
- complessità dell'accesso a tali finanziamenti per le imprese più piccole.

Si raccomanda di rispettare tre priorità negli interventi e cioè

- (1) consolidare e potenziare le risorse umane nel settore della ricerca:
  - migliorare la formazione dei ricercatori;
  - sostenere le attività dei giovani ricercatori all'inizio della carriera;
  - incoraggiare i più giovani ad orientarsi verso i settori scientifici;
  - sviluppare reti di informazione basate in particolare sul concetto di «Grid»;
  - promuovere la mobilità dei ricercatori mediante l'approfondimento e il trasferimento delle competenze da e verso i paesi candidati e attraverso l'ampliamento delle possibilità di carriera dei ricercatori;
  - aiutare gli scienziati che hanno lasciato i paesi candidati a farvi ritorno;
- (2) rafforzare le infrastrutture esistenti e crearne di nuove, in funzione delle esigenze e del contesto economico e sociale dei paesi candidati<sup>27</sup>;
- (3) favorire l'interazione tra insegnamento, formazione professionale, sviluppo economico, ricerca, accesso al capitale di rischio e servizi alle imprese in fase di creazione o di espansione, ecc.

---

<sup>27</sup>

Occorre attribuire priorità alle infrastrutture che possono costituire una massa critica di mezzi, indipendentemente dal settore scientifico considerato, e permettere un accesso transnazionale a tali risorse.

La priorità *Networking and industrial cooperation* («creazione di reti e cooperazione industriale») degli orientamenti del 1999 riveste un'importanza particolare per gli attuali paesi candidati.

### **3.10. Cultura di impresa e di innovazione**

Le piccole e medie imprese (PMI), che sono chiamate a svolgere un ruolo chiave nella crescita dell'economia e dell'occupazione dei paesi candidati, contribuiscono alla creazione di posti di lavoro e di ricchezza, nonché all'aumento della produttività, in particolare nel settore dei servizi. Tuttavia, le PMI incontrano ancora difficoltà, soprattutto a livello di accesso al finanziamento, ma anche di sviluppo dell'innovazione, trasferimento di tecnologie, accesso all'informazione e gestione. Pertanto, occorre incentivare una cultura d'impresa e d'innovazione più favorevole alle imprese.

Le politiche di innovazione in atto sono recenti o mancano ancora di dinamismo. Inoltre, rigidi vincoli di bilancio limitano spesso la portata delle misure adottate dai governi.

In questo settore, occorrerà promuovere, in particolare, le seguenti misure:

- raccomandazioni della Carta europea delle piccole imprese<sup>28</sup>;
- misure di accesso al finanziamento (garanzia di credito e di capitale di rischio);
- protezione dei diritti di proprietà intellettuale e riorganizzazione degli uffici dei brevetti;
- trasferimenti di tecnologie e diffusione dei risultati della ricerca;
- cooperazione tra centri di ricerca e imprese e associazioni di imprese, settori bancari, sistemi di istruzione, organizzazioni professionali e reti di imprese;
- iniziative per migliorare il contesto in cui operano le imprese;
- semplificazione delle procedure amministrative e riduzione degli oneri a carico delle imprese, in particolare le giovani imprese a crescita rapida;
- servizi di sostegno alle PMI.

### **3.11. Società dell'informazione**

Nei paesi candidati sussistono forti disparità tra le infrastrutture di telecomunicazione, sia rispetto alla media dell'Unione che tra gli stessi paesi candidati. Sebbene sia stato avviato un processo di modernizzazione delle reti pubbliche delle infrastrutture di comunicazione avanzata, quale l'accesso a banda larga, esistono ancora notevoli differenze nei livelli di modernizzazione raggiunti.

La maggior parte di questi paesi dovrà quindi compiere un notevole sforzo in termini di investimenti per conformarsi all'*acquis*, che richiede che i servizi di base (linee

---

<sup>28</sup>

[http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/charter/charter\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/charter/charter_fr.pdf)

fisse, fax e accesso a Internet in banda stretta) siano disponibili ovunque a un prezzo accessibile.

Il minore potere d'acquisto delle economie locali e la difficoltà nell'ottenere gli investimenti necessari dalle fonti commerciali (investimenti scarsamente lucrativi a breve termine) rappresentano seri rischi per il piano d'azione eEuropa 2005.

In questo contesto, le azioni strutturali dovranno contribuire

- all'approntamento di strategie nazionali e regionali concernenti la società dell'informazione;
- agli investimenti per l'applicazione dell'*acquis* nei servizi di comunicazione;
- all'attuazione del piano d'azione eEurope 2005 in questi paesi.

L'aiuto in questo settore verrà deciso tenendo conto dei risultati di un'analisi completa e di una valutazione comparativa dei bisogni nazionali e regionali. Per conseguire tali obiettivi, sarà necessario ricorrere a strategie globali per la società dell'informazione (sviluppo delle infrastrutture e del contenuto) che terranno conto delle priorità europee, nazionali e regionali e che cercheranno di inglobare adeguatamente tali priorità in altre politiche comunitarie.

Infine, il contributo della Comunità sarà subordinato all'applicazione di riforme strutturali che consentiranno di attuare le direttive nel settore dei servizi di comunicazione. Tali riforme necessiteranno di un'assistenza tecnica.