



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 15.07.1997
COM(97) 2000 def.

VOL. II

AGENDA 2000

LA SFIDA DELL'AMPLIAMENTO

(presentata dalla Commissione)

IL RAFFORZAMENTO DELLA STRATEGIA DI PREADESIONE

SOMMARIO

I. GLI OBIETTIVI

II IL METODO

A. Concentrazione sulle priorità dell'ampliamento

1° Rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa dei paesi candidati ("Institution building")

2° Adeguamento delle imprese alle norme comunitarie

B. Determinazione di obiettivi intermedi

III. I MEZZI FINANZIARI

A. Il programma PHARE

B. Gli aiuti preadesione per l'agricoltura

C. Gli interventi strutturali sul piano regionale

D. La complementarità degli interventi

IV. GLI STRUMENTI GIURIDICI

1° Il partenariato per l'adesione

2° Gli Accordi europei

3° La partecipazione ai programmi comunitari e ai meccanismi di applicazione dell'"acquis" comunitario

IL RAFFORZAMENTO DELLA STRATEGIA DI PREADESIONE

La strategia di preadesione - come definita dal Consiglio europeo di Essen - si fonda su tre elementi: gli accordi europei, il dialogo strutturato, il programma PHARE.

Come auspicato dal Consiglio europeo di Dublino, la Commissione propone un rafforzamento della strategia di preadesione a favore di tutti i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale che consenta di offrire a questi paesi, a prescindere dal loro grado attuale di preparazione e dalla data di apertura dei negoziati un sostegno concreto per le riforme che implica l'adesione, in funzione delle priorità indicate nei pareri.

Tale strategia di preadesione rafforzata integra due nuovi elementi che permetteranno di assicurare una migliore coerenza fra la preparazione all'adesione e i negoziati stessi:

- riunire in un quadro unico ma adeguato a ciascun paese candidato - il partenariato per l'adesione - l'insieme dei mezzi e delle forme di assistenza disponibili per facilitare il recepimento dell'"acquis" e delle discipline comunitarie;
- estendere la partecipazione dei paesi candidati ai programmi comunitari e ai meccanismi di applicazione dell'"acquis".

I. GLI OBIETTIVI

L'obiettivo generale della strategia di preadesione rafforzata è di offrire un programma coerente di preparazione dei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale in vista dell'adesione all'Unione europea.

Tale strategia si rivolge ai paesi candidati qualunque sia la loro situazione particolare e la data della loro adesione futura. Per ciascuno di essi, essa costituisce la manifestazione del sostegno dell'Unione per diventare Stati membri e una preparazione concreta alle loro future responsabilità nell'Unione.

Inoltre essa intende risolvere i principali problemi individuati dalla Commissione nei singoli pareri sulle domande di adesione. Un certo numero di questi problemi sono comuni alla maggior parte dei paesi candidati, altri hanno un carattere specifico legato alla diversità delle situazioni dei singoli paesi.

Per quanto riguarda i mezzi, devono essere attivati tutti gli strumenti e le forme di assistenza che l'Unione e gli Stati membri possono mettere a disposizione dei paesi candidati per aiutarli a risolvere i problemi più urgenti in vista dell'adesione. I paesi meno pronti attualmente a rispettare i vincoli comunitari devono essere incoraggiati più degli altri a rafforzare la loro preparazione.

II. IL METODO

Per essere efficace la strategia di preadesione deve concentrare i suoi sforzi sulle priorità legate all'adesione. La vastità di certi problemi esige che a partire dal 1998 siano fissati obiettivi intermedi corredati di condizioni precise.

A. Concentrazione sulle priorità dell'ampliamento

Poiché il recepimento dell'"acquis" comunitario è il fondamento di ogni adesione, la strategia di preadesione intende contribuire a risolvere i principali problemi indicati nei pareri. Oltre ai problemi specifici di ciascun paese candidato, le analisi svolte finora hanno messo in evidenza due tipi di esigenze orizzontali:

1° Rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa dei paesi candidati ("Institution building")

Come sottolineato dal Consiglio europeo di Madrid, la capacità istituzionale e amministrativa dei paesi candidati di applicare l'"acquis" è un problema chiave della preparazione all'ampliamento. Si tratta di aiutare questi paesi a dotarsi di istituzioni e amministrazioni capaci di recepire e di applicare concretamente la regolamentazione comunitaria.

Lo sforzo da compiere riguarderà la formazione di specialisti soprattutto nei seguenti campi: giustizia, dogane, contabilità pubblica, controllo budgetario, ambiente, telecomunicazioni, ispezioni veterinarie e fitosanitarie, controlli tecnici, statistiche, energia, ecc. Si tratterà inoltre di aiutare i paesi candidati a sviluppare una propria capacità in materia di giustizia e di affari interni: lotta contro l'immigrazione clandestina, traffico di droga, criminalità internazionale, ecc. L'Unione dovrà ugualmente instaurare una stretta cooperazione in materia nucleare con i paesi interessati e le loro autorità di sicurezza per aiutarli ad applicare il più rapidamente possibile le norme di sicurezza appropriate.

In funzione dei bisogni individuati, in particolare nei pareri, si dovranno predisporre per ciascun paese programmi adeguati che prevedano il distacco, di lunga durata, di esperti delle amministrazioni degli Stati membri nei paesi candidati.

2° Adeguamento delle imprese alle norme comunitarie

Il recepimento dell'"acquis" comunitario impone ai paesi candidati di assoggettare il più rapidamente possibile le loro imprese e i loro grandi impianti industriali al rispetto delle norme comunitarie.

Ciò riguarda essenzialmente settori come l'ambiente, le condizioni di lavoro, i trasporti, la sicurezza nucleare, l'energia, la commercializzazione dei prodotti alimentari, il controllo dei processi di produzione e la buona prassi commerciale, nonché i grandi impianti industriali. Uno sforzo d'investimento per l'adeguamento alle norme dell'Unione è l'unica alternativa a lunghi periodi transitori o deroghe. Esso contribuirà a rafforzare la competitività delle economie dei paesi candidati e la loro capacità di tenere testa alla pressione concorrenziale e alle forze del mercato con cui dovranno confrontarsi all'interno dell'Unione, come ha chiesto il Consiglio europeo di Copenaghen.

In questo contesto la strategia di preadesione dovrà promuovere lo sviluppo di infrastrutture di trasporto, in particolare le grandi reti transeuropee (TEN), che sono essenziali per un funzionamento armonioso del mercato interno e delle politiche comuni.

Un'attenzione particolare sarà riservata alla creazione di PMI e agli sforzi di ristrutturazione industriali.

B. Determinazione di obiettivi intermedi

Il rafforzamento della strategia di preadesione prevede dal 1998 una maggiore condizionalità fra il sostegno, specie finanziario, dell'Unione europea ai paesi candidati e i loro programmi di preparazione agli obblighi di futuri Stati membri, per quanto riguarda sia gli impegni già esistenti che gli obiettivi ancora da precisare con i paesi candidati nell'ambito dei partenariati per l'adesione. La condizionalità potrà riguardare il rispetto dei principi e delle pratiche legati alla democrazia, il rispetto degli impegni assunti negli accordi europei, l'attuazione delle principali disposizioni del Libro bianco, i problemi sensibili individuati nei pareri, i progressi nell'attuazione del programma PHARE nonché i primi accenni dei futuri programmi di convergenza economica.

I pareri hanno messo in evidenza l'importanza degli sforzi ancora da realizzare in certi settori, paese per paese, per rispondere ai criteri di Copenaghen. Tale situazione richiede **la fissazione di tappe intermedie in termini di priorità con obiettivi precisi definiti insieme ai paesi interessati e la cui realizzazione condizionerà l'entità dell'assistenza, i progressi dei negoziati in corso con gli uni e l'apertura di nuovi negoziati con gli altri.**

La Commissione riferirà regolarmente al Consiglio sui progressi realizzati dai paesi candidati nel programma di recepimento dell'"acquis", in particolare nel quadro dei partenariati per l'adesione, al fine di soddisfare i criteri di Copenaghen.

III. I MEZZI FINANZIARI

La valutazione dei costi del recepimento, da parte degli Stati candidati, dell'intero "acquis" comunitario (ossia l'applicazione delle norme e degli standard comunitari nonché di tutte le misure per l'attuazione delle politiche comuni) mostra che si tratta ovunque di costi molto elevati. a fronte dei quali disponibilità finanziarie saranno comunque limitate. La soluzione non sta nel promettere nuovi stanziamenti ma nell'organizzare in maniera più coordinata la risposta dell'Unione riunendo e modulando tutte le forme di assistenza e strumenti disponibili.

In altri termini, si tratta di utilizzare il più efficacemente possibile tutte le procedure e gli aiuti comunitari esistenti o futuri, cercando di stabilire la massima sinergia con altri potenziali partecipanti: Stati membri, BEI, istituzioni finanziarie internazionali. Progressivamente si dovranno integrare in questa mobilitazione di fondi a favore dei paesi candidati anche finanziamenti privati.

A. Il programma PHARE

Il programma PHARE rinnovato è e resterà lo strumento principale. In seguito ai nuovi orientamenti adottati dalla Commissione, il primo obiettivo di PHARE è di preparare i paesi candidati all'adesione concentrando i suoi interventi sulle due priorità essenziali legate al recepimento dell'"acquis" comunitario: l'"institution building" - ossia la formazione dei quadri - e il finanziamento degli investimenti rispettivamente nella misura del 30% e 70% dei suoi stanziamenti per i paesi candidati. Dotato di crescenti mezzi finanziari fino alla fine del 1999 in base alle previsioni di bilancio attuali - dotazioni che saranno ulteriormente incrementate dopo il 2000 - PHARE rafforzerà la sua efficacia adottando metodi di gestione rinnovati:

- concentrazione dei progetti sulle priorità, programmate dai partenariati per l'adesione, per l'attuazione dell'"acquis";
- migliore esecuzione budgetaria;
- aumento radicale della dimensione dei progetti;
- ulteriore decentralizzazione della gestione a profitto dei paesi beneficiari.

B. Gli aiuti preadesione per l'agricoltura

Tali aiuti, dotati di uno stanziamento di 500 milioni di ECU all'anno, saranno istituiti nel 2000. Essi dovrebbero applicarsi in settori prioritari come il miglioramento delle strutture di trasformazione, dei circuiti di commercializzazione e del controllo della qualità delle derrate alimentari. Tali misure saranno attuate sulla base di programmi nazionali. Esse dovranno ugualmente permettere il finanziamento di progetti mirati di sviluppo integrato intesi a sostenere iniziative locali riguardanti, ad esempio, la diversificazione economica locale, la fornitura di servizi di base e il miglioramento delle strutture locali.

Gli interventi saranno coordinati, nel quadro dei partenariati per l'adesione, con le azioni finanziate dal PHARE.

C. Gli interventi strutturali sul piano regionale

Essi si svolgeranno a due livelli:

1° Tenuto conto della tendenza attuale ad un aumento delle disparità regionali nei singoli paesi, si tratta anzitutto di familiarizzare non appena possibile i paesi candidati con gli obiettivi e le procedure dei Fondi strutturali. È questo il modo migliore per assicurare che questi paesi saranno capaci, al momento opportuno, di applicare le regole dei Fondi strutturali e di utilizzare i primi pagamenti provenienti da questi.

PHARE interverrà a tale scopo, dal 1998, per avviare una preparazione sulle seguenti basi:

- La determinazione delle strategie e delle priorità di sviluppo in base ai problemi individuati a livello regionale.
- La cooperazione amministrativa per ammodernare le procedure amministrative e budgetarie che saranno utilizzate nel quadro del cofinanziamento dei Fondi strutturali. La Commissione e gli Stati membri dovranno lavorare di concerto per formare le autorità competenti alle politiche strutturali dell'Unione.

- Il cofinanziamento dei progetti nel quadro della cooperazione transnazionale. I progetti saranno scelti in funzione del loro valore di “modello” e dovranno permettere ai paesi candidati di familiarizzarsi con i principi dei Fondi strutturali.

2° L'altro aspetto riguarda l'avvio di un finanziamento, da parte dei Fondi strutturali, di azioni nei paesi candidati nel quadro di un sistema di aiuti “preadesione” che sarà istituito nel 2000.

Tale sistema di aiuti, dotato di uno stanziamento costante di un miliardo di ECU all'anno, andrà a beneficio, in un primo tempo, di tutti i paesi candidati e si concentrerà in seguito sui paesi che aderiranno più tardi. L'aiuto dovrà essenzialmente contribuire a ravvicinare tali paesi candidati alle norme in materia di infrastrutture, specie per analogia con gli attuali interventi del Fondo di coesione, nei settori dei trasporti e dell'ambiente. Esso dovrà permettere inoltre di familiarizzare questi paesi con le modalità di attuazione delle azioni strutturali.

I suddetti interventi strutturali dovranno consentire di instaurare progressivamente un sistema che si avvicini ai principi della politica di coesione, procedendo per singole tappe, in particolare attraverso l'allineamento sui principi e sulle procedure in vigore (complementarità, concentrazione, programmazione, ecc.) e l'applicazione anticipata, da parte dei paesi candidati, delle regole di gestione finanziaria della Comunità (appalti pubblici, controllo finanziario, valutazione, ecc.).

Il programma PHARE integrerà, per il finanziamento di azioni strutturali regionali, le modalità operative dei Fondi strutturali.

D. La complementarità degli interventi

Ogni intervento comunitario dovrà produrre l'**effetto moltiplicatore più elevato**.

Anzitutto, in base al principio della complementarità, si dovrà esigere sistematicamente un cofinanziamento da parte dei paesi candidati come previsto normalmente dalle regole dei Fondi strutturali.

In secondo luogo, ogni qualvolta possibile, si dovranno reperire finanziamenti esterni, specie per il cofinanziamento degli investimenti legati all'“acquis” (prestiti della BEI, della BERS, della Banca Mondiale), ivi compresi finanziamenti privati, nei settori che possono generare profitti, come le telecomunicazioni, le grandi reti transeuropee (TEN), ecc. La Commissione stipulerà con queste istituzioni accordi quadro per l'attuazione dei finanziamenti legati all'osservanza delle norme comunitarie. PHARE dovrà, sotto forma di doni, svolgere il ruolo di **catalizzatore** di prestiti internazionali pubblici e privati.

Infine, in materia di **sicurezza nucleare**, tale coordinamento fra i vari datori di fondi dovrà applicarsi all'insieme delle misure (assistenza, modernizzazione, chiusura) realizzate per migliorare le norme di sicurezza. L'Unione vi contribuirà, da parte sua, tramite PHARE e i prestiti EURATOM nel rispetto delle scadenze già previste nei “Nuclear Safety Account Agreements”.

L'insieme di questi mezzi possono essere mobilitati, in gran parte fin dal 1998, per gli obiettivi della strategia preadesione, mediante una migliore articolazione fra di loro, in particolare attraverso il partenariato per l'adesione nell'ambito delle competenze di gestione già attribuite alla Commissione. È opportuno nondimeno che il Consiglio europeo, come aveva già fatto nella riunione di Essen, incrementi le possibilità di

finanziamento, tramite PHARE, degli investimenti legati al recepimento dell'“acquis” comunitario.

IV. GLI STRUMENTI GIURIDICI

Durante il periodo in cui sarà attuato il processo di adesione con l'insieme dei paesi candidati, sarà necessario disporre di un quadro più adeguato per le relazioni fra l'Unione e i singoli paesi candidati in modo da poter meglio definire ed eseguire, con ciascuno di essi, il programma preparatorio all'adesione.

La creazione di questo quadro implica, oltre al nuovo strumento del partenariato per l'adesione, un migliore uso delle altre procedure esistenti e anzitutto degli accordi europei, nonché una partecipazione più significativa dei paesi candidati ai programmi comunitari nonché ai meccanismi di valutazione dell'“acquis”.

1° Il partenariato per l'adesione

Il partenariato per l'adesione costituirà l'asse essenziale della strategia rafforzata che mobilerà tutte le forme di assistenza ai paesi candidati in un quadro unico per l'attuazione di programmi nazionali di preparazione al loro statuto di membri dell'Unione europea.

Il partenariato per l'adesione si articolerà su:

- **impegni precisi da parte dello Stato candidato, in particolare in materia di democrazia, stabilizzazione macroeconomica, sicurezza nucleare e un programma nazionale di recepimento dell'“acquis” comunitario soggetto ad un calendario preciso e concentrato sui settori prioritari individuati nei singoli pareri;**
- **la mobilitazione di tutti i mezzi disponibili della Comunità per la preparazione degli Stati candidati all'adesione.** Si tratta anzitutto del programma PHARE ma anche di nuove forme di aiuto che potrebbe attivare la Comunità nell'ambito delle future prospettive finanziarie (aiuti agricoli, prestiti EURATOM e prestiti alla bilancia dei pagamenti, cfr. supra).

Il programma di recepimento dell'“acquis” comunitario sarà definito nell'ambito di un partenariato fra la Commissione europea e ciascun paese candidato. Le priorità dovrebbero corrispondere in un primo tempo ai settori carenti individuati nei pareri. Il perseguimento degli obiettivi formerà oggetto di un calendario previsionale. La concessione dell'assistenza - sulla base di convenzioni annuali di finanziamento - sarà subordinata alla realizzazione di questi obiettivi e allo stato di avanzamento dei programmi in corso. L'attuazione dei programmi sarà in tal modo soggetta ad una rigorosa “condizionalità di accessione” fondata su meccanismi adeguati di valutazione e su un dialogo permanente con la Commissione.

La Commissione riferirà regolarmente al Consiglio europeo sui progressi rilevati. Essa sottoporrà il suo primo rapporto al Consiglio europeo a fine 1998 e, in seguito, a cadenza regolare. Tali rapporti consentiranno di giudicare i progressi realizzati dai paesi candidati con cui non sono stati ancora avviati negoziati. Se risulta che uno o più paesi candidati hanno soddisfatto le condizioni richieste, la Commissione raccomanderà al Consiglio di aprire negoziati con essi.

Il partenariato per l'adesione e la convenzione di finanziamento dei progetti, come precisato dalla Commissione nell'ambito della riforma di PHARE, si sostituiranno ai molteplici documenti di programmazione che essa adotta dopo consultazione del Comitato di gestione (Programma operativo nazionale (COP), Programma operativo settoriale (SOP), Documenti di strategia (SP), ecc.).

Il partenariato per l'adesione, che comprenderà una programmazione pluriennale, rivestirà la forma di una decisione della Commissione adottata previa consultazione dello Stato candidato. La convenzione annuale di finanziamento per l'attuazione dei progetti previsti dal partenariato per l'adesione sarà conclusa con lo Stato candidato sulla base di una decisione della Commissione previo parere dei Comitati di gestione competenti.

La preparazione dei partenariati per l'adesione inizierà nel secondo semestre 1997.

2° Gli accordi europei

Gli accordi europei hanno instaurato una cooperazione bilaterale con l'Unione che condurrà ad una integrazione avanzata in un gran numero di settori (accordi commerciali, concorrenza, ravvicinamento legislativo, uniformazione, ecc.). Gli organi attivati nell'ambito di questi accordi (Consigli, comitati e sottocomitati di associazione, Comitati parlamentari) costituiscono sedi privilegiate di dialogo con i paesi candidati.

I lavori sviluppati nell'ambito degli accordi contribuiranno all'attuazione della Strategia di Preadesione Rafforzata grazie alla cooperazione realizzata specie nei sottocomitati di associazione per individuare i progressi realizzati nel ravvicinamento delle legislazioni e nello scambio di informazioni sull'evoluzione dell'"acquis".

Infatti, tali accordi, che coprono la maggior parte dei settori legati all'"acquis", saranno utilizzati per aiutare i paesi candidati a definire il loro programma nazionale di recepimento dell'"acquis".

3° La partecipazione ai programmi comunitari e ai meccanismi di applicazione dell'"acquis" comunitario.

Man mano che i paesi candidati procedono, in maniera irreversibile, al recepimento dell'"acquis" comunitario, occorre rafforzare l'assistenza fornita dall'Unione in materia di ravvicinamento delle legislazioni. Inoltre è logico, senza attendere la data di adesione, associare i paesi candidati ai programmi comunitari e ai meccanismi di applicazione dell'"acquis", non appena hanno effettuato la trasposizione nel diritto nazionale, settore per settore.

(a) Un'intensificazione dell'assistenza per il ravvicinamento delle legislazioni implica il rafforzamento e il prolungamento del mandato affidato a **TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office)** che è stato creato nel contesto del Libro bianco per la preparazione dell'integrazione dei PECO nel mercato interno dell'Unione. Nel quadro della strategia di preadesione, TAIEX dovrà fornire informazioni sull'intero "acquis" comunitario (ambiente, trasporti, in particolare) e nello stesso tempo allargare il suo campo d'intervento nei paesi candidati, non solo presso le amministrazioni, ma anche presso le imprese in particolare per prepararle alle discipline del mercato interno.

(b) L'apertura progressiva ai PECO di una vasta gamma di **programmi comunitari** costituirà uno degli obiettivi intermedi dell'adesione.

La partecipazione dei paesi candidati ai programmi comunitari prevista dagli accordi europei non solleva problemi di massima; le relative procedure giuridiche sono già in corso. Tali programmi, che coprono la maggior parte delle politiche comunitarie (istruzione, formazione, ricerca, cultura, ambiente, PMI, mercato interno, ecc.), costituiscono una preparazione utile all'adesione perché consentono ai paesi associati e ai loro cittadini di familiarizzarsi con le politiche e i metodi di lavoro dell'Unione.

Il problema è di rendere tale partecipazione effettiva per tutti i programmi. Sarà opportuno, in funzione della capacità di bilancio di ciascun paese, permettere al programma PHARE, oltrepassando il limite del 10% fissato dal Consiglio europeo di Essen per i suoi interventi, di cofinanziare la partecipazione dei paesi candidati ai programmi.

(c) La partecipazione a certi **meccanismi di cooperazione amministrativa e di applicazione dell'“acquis” comunitario**.

- **L'integrazione progressiva dei PECO** ai vari programmi e a quelli istituiti in materia di cooperazione amministrativa e di applicazione dell'“acquis” comunitario, permetterà a questi paesi di informarsi in maniera più precisa sulla legislazione comunitaria, di avvalersi dell'esperienza degli Stati membri e rafforzerà la fiducia fra le amministrazioni. Non si tratta di concedere un potere decisionale a paesi che non sono ancora membri dell'Unione, ma anzitutto di familiarizzarli con le procedure comunitarie.
- La partecipazione attiva a talune agenzie o organi comunitari permetterà a sua volta di preparare meglio il recepimento dell'“acquis”. L'intensificazione dei contatti nell'ambito di tali sedi consentirà di risolvere determinati problemi, su un piano strettamente tecnico. Sarà particolarmente utile l'associazione a talune agenzie comunitarie del tipo “Farmaci”, “Ambiente”, all'“Ufficio europeo dei brevetti”, alla “Fondazione europea per la Formazione”, ecc.

*

* *

Il prossimo ampliamento, a differenza dei precedenti, impone all'Unione europea di articolare, in un approccio d'insieme costituito dal rafforzamento della strategia di preadesione, gli strumenti di aiuto per tutti i paesi candidati e lo svolgimento dei negoziati, qualunque sia la data in cui il paese candidato sarà implicato, in modo da rendere coerente il processo d'insieme. Tale strategia rafforzata di preadesione, se ben condotta, offrirà a tutti la garanzia di un'adesione ben preparata e faciliterà la soluzione dei problemi posti dall'ampliamento evitando il ricorso sistematico a lunghi periodi di transizione che potrebbero rischiare di rimettere in causa l'“acquis” comunitario e la coesione dell'Unione.

Volume II - Comunicazione
Agenda 2000

EFFETTI
DELL'AMPLIAMENTO AI PAESI CANDIDATI
DELL'EUROPA CENTRALE ED ORIENTALE
SULLE POLITICHE DELL'UNIONE
(STUDIO D'IMPATTO)

INDICE

INTRODUZIONE

PARTE I - SOMMARIO

1. Dimensione esterna
2. Impatto economico generale
3. Politiche strutturali
4. Agricoltura
5. Mercato interno e Unione economica e monetaria
6. Politiche orizzontali
7. Politiche settoriali
8. Giustizia e affari interni

PARTE SECONDA - ANALISI

1. LA DIMENSIONE ESTERNA

- 1.1. Aspetti politici
- 1.2. Relazioni economiche estere
- 1.3. Aspetti riguardanti determinate aree particolari

2. IMPATTO ECONOMICO GENERALE

- 2.1 Vantaggi economici potenziali
- 2.2 Problemi e rischi
 - 2.2.1 Questioni settoriali e regionali
 - 2.2.2 Maggiore eterogeneità

3. POLITICHE STRUTTURALI

- 3.1. I nuovi dati di un'Unione europea
- 3.2. Recepimento dell'*acquis* comunitario da parte dei paesi candidati
- 3.3. Le politiche di coesione nell'UE allargata
- 3.4. Le fasi d'adattamento
- 3.5. Conclusione

4. AGRICOLTURA

- 4.1. Situazione attuale dei paesi candidati e prospettive a medio termine
- 4.2. L'ampliamento nell'ipotesi di uno status quo: proiezioni della produzione e incidenza sul bilancio
- 4.3. Altre conseguenze dell'ampliamento: pressioni per un ulteriore adeguamento e adattamento al patrimonio delle acquisizioni comunitarie (*acquis*)
- 4.4. Implicazioni politiche

5. MERCATO INTERNO ED UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

5.1. Mercato interno

5.2. Unione economica e monetaria

6. LE POLITICHE ORIZZONTALI

6.1 La politica sociale

6.2 Ambiente

6.3 Consumatori

6.4 Scienza, ricerca e sviluppo tecnologico

6.5 La società dell'informazione

6.6 Cultura, istruzione, formazione professionale, gioventù

7. POLITICHE SETTORIALI

7.1. Trasporti

7.2. Energia

7.3. Industria

7.4. Telecomunicazioni

7.5. Piccole e medie imprese

7.6. Politica dell'audiovisivo

7.7. Pesca

8. GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

PARTE III - CONCLUSIONI

1. Vantaggi dell'ampliamento e conseguenti effetti sulle politiche dell'UE
2. Tensioni di adeguamento e loro implicazioni
3. Implicazioni finanziarie e di bilancio dirette
4. Rischi inerenti ad un adeguamento tardivo o improprio alla normativa comunitaria
5. Adeguamento, riforma ed ulteriore sviluppo delle politiche comunitarie
6. Ripercussioni dei problemi amministrativi sulle istituzioni dell'Unione
7. Importanza del periodo precedente l'adesione

Tabella Statistica e Grafici

INTRODUZIONE

Il Consiglio europeo di Copenhagen, del giugno 1993, aveva stabilito che i paesi associati dell'Europa centrale ed orientale che lo desiderassero potevano diventare membri dell'Unione. Nel contempo il Consiglio europeo aveva affermato che l'adesione avrebbe avuto luogo non appena il paese candidato fosse in grado di assumere gli obblighi imposti dall'adesione, avendo i requisiti economici e politici richiesti. Un altro elemento considerato importante ai fini dell'ampliamento era la capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri, pur mantenendo lo slancio dell'integrazione europea. Da allora dieci paesi associati dell'Europa centrale ed orientale hanno chiesto di aderire all'Unione* e il Consiglio ha avviato la procedura di consultazione della Commissione, conformemente all'articolo O del trattato sull'Unione europea.

Il Consiglio europeo di Essen, del dicembre 1994, aveva invitato la Commissione a presentare al più presto un'analisi dettagliata, come richiesto dal Consiglio, sugli effetti dell'ampliamento nel contesto delle attuali politiche dell'Unione e del loro sviluppo. La Commissione ha presentato una relazione interinale al Consiglio europeo di Madrid, del dicembre 1995**. In tale documento la Commissione preannunciava una relazione successiva, contenente un'analisi più approfondita degli effetti. Il Consiglio europeo di Madrid ha invitato la Commissione a proseguire nella valutazione degli effetti dell'ampliamento sulle politiche comunitarie, in particolare per quanto riguarda la politica agraria e le politiche strutturali. Il presente documento è la risposta a tale richiesta. In esso si cerca di effettuare una valutazione complessiva dell'incidenza dell'ampliamento sulle politiche dell'UE.

L'ampliamento ai paesi associati dell'Europa centrale ed orientale costituisce un'importante opportunità, tanto per i paesi candidati quanto per l'Unione europea nel suo complesso. Si prevede che l'ampliamento offrirà sul piano politico notevoli vantaggi per l'Unione e per la pace e la sicurezza in Europa. Si prevedono ripercussioni positive anche per il settore economico, ma dovranno essere affrontati e risolti alcuni problemi connessi alle esigenze di aggiustamento

* Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Bulgaria, Repubblica ceca e Slovenia (nell'ordine cronologico di presentazione della richiesta di adesione). Nel presente documento non viene trattata la candidatura di Cipro, anche se il Consiglio europeo ha deciso che rientrerà in questa fase di ampliamento.

** "Relazione interinale della Commissione al Consiglio europeo sugli effetti dell'ampliamento ai paesi associati dell'Europa centrale ed orientale sulle politiche dell'Unione europea", CSE(95) 605, 5.12.1995.

derivanti dal processo di integrazione, soprattutto perché i paesi candidati registrano un livello più basso di sviluppo economico, essendo ancora in fase di transizione verso un'economia di mercato.

L'ampliamento accentuerà ancora l'eterogeneità dell'Unione europea. Se percepito e trattato adeguatamente, questo elemento di diversità può essere considerato un fattore essenziale della ricchezza dell'eredità e dell'identità europea comune. L'ampliamento, quindi, riaffermerà il principio dell'integrazione europea che sottende al trattato e che non ammette divisioni fondate sulla cultura o sulla religione.

L'integrazione dei nuovi Stati membri sarà un compito complesso: rappresenterà una sfida importante per l'Unione, per le sue politiche e per la sua coesione, poiché potrebbe incidere notevolmente sulle sue risorse. L'obiettivo deve essere quello di garantire che tutto il potenziale dell'ampliamento sia sfruttato per rafforzare il modello europeo, cioè un'Europa costruita su una gamma di valori condivisi da tutte le sue componenti e in grado di amalgamare gli elementi della democrazia con quelli di un'economia aperta, fondata sulle forze di mercato, sulla solidarietà interna e sulla coesione.

Valutare le ripercussioni dell'ampliamento è un compito estremamente complesso e aleatorio. Grande è l'incertezza per numerosi importanti fattori che determinano direttamente l'incidenza dell'ampliamento; gli effetti indiretti, che possono essere importanti tanto quanto quelli diretti, sono ancora più difficili da valutare. L'incidenza dell'ampliamento dipenderà in notevole misura dai risultati economici dell'attuale UE -che a loro volta dipendono in gran parte dal successo dell'Unione economica e monetaria -, dai risultati economici dei paesi candidati, da fattori molto eterogenei - come l'ambiente internazionale, i prezzi mondiali nel settore agricolo e nel settore energetico -, dall'attuazione tempestiva dei nuovi dispositivi istituzionali dell'Unione, dalla configurazione futura delle politiche dell'Unione, in particolare la politica agraria comune e le politiche strutturali, ma anche dalla politica estera e di sicurezza comune e dalla politica nel settore della cooperazione in materia di giustizia e affari interni. L'incidenza dipenderà anche dalla data e dalla possibile sequenza delle adesioni, dagli sforzi effettuati nel periodo precedente l'adesione e dal tipo e dalla durata dei provvedimenti transitori successivi all'adesione.

Data la complessità di una valutazione dell'incidenza dell'ampliamento e date le incertezze a questa connesse, sono state prese in considerazione diverse ipotesi di lavoro. Nel presente documento si parte dal presupposto che tutti e dieci i paesi candidati aderiscano nel medio periodo. Si presuppone inoltre che saranno applicate le politiche attuali dell'UE, ma tenendo conto anche di una loro prevedibile evoluzione futura. Queste ipotesi sono puramente metodologiche e non intendono assolutamente anticipare la posizione della Commissione su questi problemi. Va sottolineato, tra l'altro, che le attuali politiche continueranno a

svilupparsi non soltanto per motivi connessi con l'ampliamento. Ovviamente, l'incidenza dell'ampliamento sarà diversa a seconda che l'adesione dei dieci paesi candidati avvenga alla stessa data o a date diverse. Nel documento si tiene conto anche, nella misura del possibile, dell'incidenza indiretta sulle politiche dell'Unione degli sviluppi e delle tensioni che il processo d'integrazione potrebbe provocare per l'Unione allargata. Non vengono avanzate proposte per eventuali provvedimenti transitori prima o dopo l'adesione, né si spinge l'analisi fino a considerare le possibili modalità delle riforme delle politiche dell'UE, anche se in alcuni casi si sottolinea l'importanza che provvedimenti del genere avrebbero in relazione alle ripercussioni dell'ampliamento e si tiene conto delle attuali proposte della Commissione per una riforma delle sue politiche.

La Commissione appoggia caldamente l'impegno per un ampliamento ai paesi associati dell'Europa centrale ed orientale. Il processo di ampliamento è irreversibile: esso rispecchia gli interessi fondamentali europei; il costo di un mancato ampliamento sarebbe elevato. L'adesione dei paesi candidati non è più una prospettiva a lungo termine. L'ampliamento, tuttavia, deve essere intrapreso salvaguardando i risultati raggiunti in quarant'anni d'integrazione europea. Questi risultati costituiscono la base della solidarietà dell'Unione con gli Stati aderenti. Nel presente documento si illustrano le implicazioni dell'ampliamento sulle politiche dell'Unione, allo scopo di consentire una preparazione e una realizzazione adeguate dell'ampliamento stesso. Il rilievo dato ad eventuali problemi e tensioni rispecchia la preoccupazione della Commissione di garantire, sia prima che dopo l'adesione, che l'integrazione dei nuovi Stati membri avvenga in modo armonico e nei tempi più brevi possibile, senza creare forti tensioni o pregiudicare i risultati raggiunti dall'Unione, cosa che inciderebbe negativamente sul processo di ampliamento stesso.

PARTE I - SOMMARIO

1. Dimensione esterna

L'ampliamento ai paesi dell'Europa centrale ed orientale accrescerà il potenziale economico ed umano dell'Unione, dandole un peso ed un ruolo più importante nel mondo, rafforzando la sua sicurezza e accrescendo il benessere derivante dagli scambi internazionali. La sua maggiore diversificazione interna in termini di interessi e di punti di vista e la mutata situazione geopolitica costituiranno però una sfida per le sue relazioni esterne e le politiche. Per poter risolvere i nuovi problemi di sicurezza e di politica estera derivanti dall'ampliamento, l'Unione dovrebbe dotarsi di una politica estera e di sicurezza comune (PESC) fondata sulle modifiche decise ad Amsterdam e dovrebbe proseguire e sviluppare le sue politiche improntate all'apertura verso l'esterno, anche nella loro dimensione finanziaria; questo dovrebbe consentirle di fruire di tutti i benefici potenziali dell'integrazione. L'Unione dovrà garantire che l'ampliamento ai paesi dell'Europa centrale ed orientale possa fungere da raccordo con i paesi dei territori limitrofi e più lontani, per potenziare le sue relazioni con loro, e non sia visto come indice di un atteggiamento meno aperto verso il resto del mondo.

2. Impatto economico generale

L'ampliamento dovrebbe produrre benefici economici in termini di espansione del mercato unico, di estensione del processo di integrazione e di rafforzamento della posizione dell'Unione sui mercati mondiali. Il potenziale umano dell'Unione sarà notevolmente arricchito, tra l'altro in termini di forza lavoro qualificata ed altamente qualificata. I paesi candidati dispongono di notevoli risorse naturali (terreni agricoli, minerali, biodiversità, ecc.); la loro posizione geografica avrà effetti favorevoli sotto il profilo dei trasporti, dell'approvvigionamento di energia e delle comunicazioni. L'integrazione di questi paesi nell'Unione rappresenterà un potente stimolo per il loro sviluppo economico. Gli ingenti investimenti necessari per ammodernare radicalmente le economie dei paesi aderenti e per innalzarne il tenore di vita al livello dell'UE daranno impulso alla domanda in tutta l'Unione e rafforzeranno la competitività.

Nello stesso tempo l'ampliamento metterà in moto un potente processo di aggiustamento settoriale e regionale, anche se, al momento dell'adesione, l'attuazione degli Accordi europei avrà già notevolmente contribuito all'integrazione dei mercati dell'UE e dei paesi candidati. Le aree sensibili per l'Unione nel suo complesso potrebbero includere il mercato del lavoro (anche se certi pronostici allarmistici non sembrano giustificati), taluni settori industriali, specie quelli ad alta intensità di lavoro e tradizionali, alcune branche del settore dei trasporti, ecc. La distribuzione regionale dei costi e dei benefici

dell'ampliamento è difficilmente determinabile, ma non sembra giustificato un eccessivo pessimismo per quanto riguarda le ripercussioni sulle regioni meno sviluppate degli Stati membri attuali.

Nei paesi aderenti le difficoltà provocate dalla maggiore pressione competitiva potrebbero essere inizialmente più diffuse e colpire larghi settori dell'industria, comprese le piccole e medie imprese (PMI), l'agricoltura e la pesca, i servizi e il settore audiovisivo. Vi è il rischio di difficoltà anche per il sistema finanziario e la bilancia dei pagamenti. Se non venissero predisposte adeguate misure per affrontare questi problemi già prima dell'adesione, le conseguenze per i nuovi Stati membri potrebbero essere piuttosto gravi e ripercuotersi negativamente sulle politiche comunitarie. Vi sarebbe anche il rischio di un loro traboccamento nel resto dell'Unione (per esempio sul mercato del lavoro), anche se in molti settori (per esempio il sistema finanziario) i rischi sono circoscritti, date le dimensioni relativamente modeste delle economie dei paesi aderenti.

I benefici economici che risulteranno dall'ampliamento dipenderanno essenzialmente dalle condizioni nelle quali il mercato unico sarà allargato, condizioni che a loro volta saranno determinate dai progressi che i paesi associati saranno in grado di compiere da oggi al momento dell'adesione nell'allineare le loro leggi e le loro prassi a quelle vigenti nell'UE. I benefici economici dipenderanno anche dall'adeguatezza delle infrastrutture di trasporto, di telecomunicazione e di distribuzione dell'energia nei paesi aderenti, infrastrutture che dovranno essere in grado di sostenere l'espansione del commercio e dell'attività economica derivante dall'integrazione.

3. Politiche strutturali

Il nuovo ampliamento riguarda un gruppo di paesi che si trovano incontestabilmente in una situazione socio-economica sfavorevole rispetto a quella degli attuali Stati membri. In base all'attuale normativa, tutte le regioni dei paesi candidati sarebbero ammissibili al finanziamento nel quadro dell'obiettivo 1. Considerata l'eredità del passato, la rapida transizione verso un'economia di mercato e l'entità degli sforzi necessari per partecipare al mercato unico, il successo dell'integrazione e la capacità degli operatori economici di avvalersi dei vantaggi loro offerti dipenderà in ampia misura dall'intensità delle azioni strutturali che potranno essere attuate a favore dei paesi aderenti. Tali azioni dovrebbero mirare anzitutto a ridurre lo scarto tra i nuovi Stati membri e la media comunitaria, ma anche a ridurre le loro disparità interne, via via più grandi.

L'ampliamento non risolverà sostanzialmente i problemi delle regioni e dei gruppi di popolazioni che possono fruire degli aiuti strutturali negli attuali Stati membri (in particolare le regioni dell'obiettivo 1); potrebbe anche provocare una certa pressione all'aggiustamento. Gli interventi della Comunità a favore di tali regioni e gruppi dovranno quindi continuare, in quanto svolgono una funzione

determinante nello sviluppo strutturale e nella ripresa globale nell'ambito dell'UE-15. Verranno introdotte delle modifiche per tener conto dei progressi compiuti in alcune regioni in termini di convergenza effettiva e per tener conto della necessità di concentrare gli sforzi della Comunità. Si rendono opportuni anche cambiamenti per accrescere l'efficienza, il controllo e la semplificazione nel quadro della disciplina di bilancio, il che implica un livellamento, in termini relativi, dell'impegno finanziario finalizzato alla coesione dopo il 1999. Questi principi dovrebbero essere rispettati sia dagli attuali Stati membri, sia dai paesi aderenti.

Già fin d'ora è necessario cominciare ad attuare una strategia di preadesione in due fasi (1997-1999 e 2000 - data di adesione), con l'aiuto della Comunità, per preparare i paesi candidati all'adozione dell'acquis comunitario in questo campo. Al momento dell'adesione tutte le disposizioni vigenti relative alle politiche strutturali dovranno applicarsi ai nuovi Stati membri, compresi gli aggiustamenti tecnici che dovessero risultare necessari e giustificare una fase specifica. Le risorse finanziarie da destinare ai nuovi Stati membri saranno determinate in modo da tener conto delle capacità di assorbimento, della necessaria efficienza della spesa strutturale e dell'incremento progressivo dell'aiuto pro capite.

In un territorio comunitario più esteso, la coesione economica e sociale dovrebbe essere presa più che mai in considerazione nell'elaborazione e nell'attuazione di ogni politica comunitaria.

4. Agricoltura

L'ampliamento farà aumentare notevolmente il potenziale agricolo dell'Unione, mentre il mercato europeo dei prodotti agricoli di base e dei prodotti alimentari trasformati aumenterà, in termini di consumatori, di oltre 100 milioni di persone. Gli scambi di prodotti agricoli tra gli Stati membri attuali e i paesi aderenti saranno completamente liberalizzati. Verosimilmente, il benessere economico nell'Unione nel suo complesso non potrà che trarne beneficio. Nel contempo saranno notevoli le sollecitazioni all'adeguamento, derivanti dal fatto che i paesi candidati saranno esposti alla pressione della concorrenza, il che comporterà, tra l'altro, un taglio rilevante della manodopera eccedente. Per alcuni prodotti potrebbero sorgere problemi, seppure di minore entità, anche negli attuali Stati membri.

L'estensione della politica agraria comune (PAC) nella sua attuale configurazione ai paesi aderenti creerebbe delle difficoltà. Dati gli scarti esistenti tra i prezzi agricoli nei paesi candidati e i prezzi PAC, in genere notevolmente più elevati, e nonostante le prospettive di una certa riduzione di questi scarti da qui alla data delle adesioni, l'applicazione dei prezzi PAC, seppur graduale, tenderebbe a stimolare una produzione eccedentaria, in particolare nel settore dell'allevamento, facendo così aumentare le eccedenze già prevedibili. I limiti posti

dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) al sovvenzionamento delle esportazioni impedirebbero all'Unione allargata di vendere le proprie eccedenze sui mercati dei paesi terzi. L'estensione della PAC comporterebbe inoltre un notevole onere per il bilancio, stimato a circa 11 miliardi di ECU all'anno, di cui due terzi sarebbero costituiti da sovvenzioni dirette agli agricoltori.

Notevoli aumenti dei prezzi agricoli e ingenti sovvenzioni dirette agli agricoltori avrebbero ripercussioni negative sul piano economico e sociale nei paesi aderenti. Inoltre le sovvenzioni dirette, intese come compensazione per le riduzioni dei prezzi, non sarebbero giustificate per gli agricoltori dei paesi aderenti, per i quali si verificherebbero aumenti e non diminuzioni di prezzo.

Nella prospettiva degli squilibri di mercato sempre più forti previsti per l'UE dopo il 2000 (anche senza l'ampliamento), risulterà probabilmente necessario un ulteriore adeguamento delle attuali politiche di sostegno. Già nel "Documento sulla strategia agricola" del 1995 si proponeva un riorientamento della PAC, che desse meno rilievo al sostegno dei prezzi e maggior rilievo al sostegno diretto del reddito, come pure allo sviluppo rurale e alla politica ambientale. Questo nuovo orientamento contribuirebbe a ridurre lo scarto dei prezzi e favorirebbe il processo di adeguamento strutturale dei paesi aderenti. In questo contesto, anziché versare sovvenzioni dirette agli agricoltori, si potrebbero utilizzare fondi di importo rilevante, almeno durante il periodo transitorio, per le riforme strutturali e lo sviluppo rurale in questi paesi.

Un recepimento e un'attuazione adeguati dell'acquis comunitario nei paesi candidati è essenziale per proteggere la sanità pubblica, anche sotto il profilo fitosanitario e veterinario, nell'Unione allargata. Questo deve avvenire prima che si possa instaurare la libera circolazione dei prodotti agricoli senza controlli alle frontiere. L'attuazione di questi provvedimenti richiederà investimenti ingenti e un certo tempo.

5. Mercato interno e Unione economica e monetaria.

Mercato Interno :Le ripercussioni dell'ampliamento sul funzionamento del mercato interno dipenderanno notevolmente dall'entità dei benefici economici che deriveranno dall'ampliamento stesso, ma anche dal modo in cui saranno gestite le tensioni settoriali e regionali generate dal processo di aggiustamento. Eventuali inadeguatezze del recepimento della normativa del mercato interno potrebbero causare distorsioni di concorrenza e danneggiare i consumatori dell'UE. Aree sensibili sotto questo profilo sono, tra l'altro, l'attuazione delle norme riguardanti la libera circolazione delle merci, la protezione della salute, dell'ambiente e dei consumatori, le imposte indirette, l'adeguata gestione delle frontiere esterne, il recepimento dei requisiti di sicurezza e gli aiuti di Stato. La capacità delle amministrazioni dei paesi aderenti di gestire la normativa comunitaria costituirà un fattore essenziale. Quanto più questa capacità sarà acquisita prima

dell'adesione, tanto minori saranno i problemi dopo l'adesione stessa. Se dovessero permanere problemi gravi dopo l'adesione, si potrebbero sviluppare pressioni politiche protezionistiche, sia negli Stati membri attuali che nei paesi aderenti, che potrebbero pregiudicare il funzionamento del mercato interno nel suo insieme.

Unione economica e monetaria. L'ampliamento avrà luogo durante la terza fase dell'Unione economica e monetaria. Ciò rappresenta una sfida per i paesi aderenti i quali dovranno allinearsi alla normativa comunitaria anche in questo settore, almeno come paesi non partecipanti se, com'è probabile, la maggior parte di essi o tutti inizialmente non faranno parte dell'area dell'UEM. È quindi importante che i paesi aderenti attuino le riforme necessarie per stabilizzare le loro economie nel lungo periodo come pure per evitare brusche oscillazioni dei tassi di cambio nominali e allineamenti insostenibili che potrebbero compromettere il corretto funzionamento del mercato unico. L'ampliamento potrebbe modificare l'equilibrio istituzionale tra paesi partecipanti e non partecipanti all'UEM, ma l'incidenza di questo fenomeno sulla dinamica dell'UEM sarà probabilmente lieve. La maggior parte dei paesi candidati ha assunto un atteggiamento favorevole all'UEM.

6. Politiche orizzontali

Politica sociale. Nell'Unione allargata la politica sociale dovrà affrontare gli spinosi problemi sociali dei paesi aderenti, tra cui la disoccupazione e il funzionamento del sistema sanitario, oltre ai problemi provocati dal processo di aggiustamento sia nei vecchi che nei nuovi Stati membri. Saranno necessari ingenti investimenti in risorse umane e questo imporrà pesanti oneri alla politica sociale comunitaria e al suo finanziamento. L'adeguamento dei paesi aderenti alla normativa sociale della Comunità e al modello sociale europeo potrebbe risentire negativamente del gran numero di cittadini con un tenore di vita notevolmente inferiore alla media dell'UE, dell'insufficiente sviluppo della formazione professionale, dello stato di transizione in cui ancora si trova il sistema delle relazioni industriali e dell'inefficienza delle amministrazioni pubbliche. In taluni settori, per esempio la salute e la sicurezza sul posto di lavoro, l'adeguamento dei paesi aderenti alle norme comunitarie, anche se positivo per il benessere dei lavoratori e atto a promuovere la produttività, richiederà uno sforzo impegnativo e talvolta costoso. D'altro canto un adeguamento troppo lento o insufficiente potrebbe avere ripercussioni negative sulla concorrenza e potrebbe complicare l'ulteriore sviluppo delle politiche comunitarie. L'ampliamento contribuirà ad evidenziare l'importanza della coesione sociale nell'ambito degli obiettivi dei trattati e dovrebbe quindi esaltare il ruolo della politica sociale.

Ambiente. L'adesione di paesi che conoscono gravi problemi ambientali rappresenterà una notevole sfida per la relativa politica comunitaria. Occorrerà gradualmente colmare il divario tra gli Stati membri attuali ed i paesi aderenti in termini di livelli di protezione dell'ambiente, per ragioni sia ambientali che

economiche; ciò richiederà ingenti investimenti nei paesi aderenti, soprattutto nei settori di pubblico servizio, come quelli dell'acqua, dell'energia e dei rifiuti, ma anche da parte delle imprese. Sarà necessaria, inoltre, un'azione energica di sviluppo delle strutture amministrative per il recepimento e l'attuazione della normativa ambientale UE. L'assistenza finanziaria dell'UE, prima e dopo l'adesione, dovrebbe contribuire a mantenere entro limiti accettabili la durata del processo di adeguamento. Occorrerà affrontare il rischio che la politica ambientale della Comunità sia distratta dai problemi globali e che la presenza di Stati membri con standard meno elevati freni il suo ulteriore sviluppo. Nello stesso tempo crescerà la responsabilità dell'UE per i problemi che hanno portata transfrontaliera e che già pesano ampiamente sui cittadini europei. In questo senso l'ampliamento non *creerà* problemi, ma li evidenzierà e potrà migliorare il quadro per la loro soluzione. L'ampliamento potrebbe incoraggiare un approccio più flessibile alla normativa ambientale UE, che dia maggior rilievo al recepimento e all'attuazione.

Consumatori. Complessivamente, l'ampliamento dovrebbe andare a vantaggio dei consumatori dell'UE, allargando il ventaglio delle loro scelte e innalzando il livello di protezione nei paesi aderenti. Occorrerà tuttavia rafforzare la politica europea dei consumatori per tener conto dell'accentuarsi delle disparità a seguito dell'ampliamento. L'eventuale inadeguatezza delle strutture di controllo e dell'etica degli affari potrebbe tradursi nell'emergere di "punti deboli" tali da pregiudicare il funzionamento del mercato interno allargato.

Scienza, ricerca e sviluppo. Il settore della ricerca e dello sviluppo dell'UE dovrebbe beneficiare dell'arrivo di paesi dotati di un forte potenziale scientifico. Potrebbero rivelarsi necessarie alcune modifiche delle priorità dei programmi comunitari per rispecchiare meglio le esigenze dei nuovi membri e dell'Unione allargata. I paesi aderenti potrebbero essere aiutati a migliorare la loro capacità di partecipare ai programmi comunitari con contributi dei Fondi strutturali.

Società dell'informazione. L'interesse dei paesi candidati per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione è particolarmente vivo. Questi paesi offrono opportunità assai promettenti per le industrie che operano nel settore e potrebbero assumere un ruolo di avanguardia nell'impiego di alcune di queste tecnologie. L'ampliamento potrebbe così accrescere ancora l'attenzione riservata dall'UE alle tecnologie in questione, con probabili conseguenze positive per le politiche attinenti. Nello stesso tempo saranno necessari interventi attivi per assicurare la reale integrazione dei paesi aderenti nella società dell'informazione.

Cultura, istruzione, formazione, giovani. L'arricchimento della dimensione culturale costituisce un elemento fondamentale dell'ampliamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale e orientale. Non ci si attende che problemi degni di nota possano essere provocati dalla partecipazione dei paesi aderenti alle attività della Comunità nei settori della cultura, dell'istruzione e della formazione, ma si

può prevedere che i nuovi Stati membri assorbiranno notevoli risorse dai programmi e dai fondi strutturali della Comunità. Una stretta cooperazione nel periodo di avvicinamento all'adesione contribuirà a migliorare la capacità di sviluppo e l'efficienza di questi settori nei paesi candidati, al fine di agevolare la loro integrazione nel contesto europeo.

7. Politiche settoriali

Trasporti. L'espansione del mercato unico a seguito dell'ampliamento dovrebbe andare a vantaggio anche del settore dei trasporti. Tuttavia saranno necessarie ingenti risorse finanziarie, in parte a carico dei fondi comunitari, per lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto, per l'adeguamento dei paesi aderenti e delle loro flotte di trasporto ai requisiti comunitari in materia sociale, di sicurezza e di requisiti tecnici, come pure per incoraggiare uno sviluppo dei vari modi di trasporto che sia conforme agli orientamenti della politica comunitaria dei trasporti. Una inadeguata preparazione dei paesi candidati prima dell'adesione potrebbe pregiudicare la concorrenza nel mercato interno e darebbe impulso a pressioni politiche protezionistiche, che saranno verosimilmente alimentate anche dai problemi di aggiustamento del settore. Le difficoltà risultanti dall'ampliamento che graveranno sui trasporti e sulla politica comunitaria per il settore dovrebbero risultare superabili, purché si provveda a prendere misure adeguate per il tempestivo e adeguato recepimento della normativa comunitaria, specie in tema di sicurezza, e per il rafforzamento della capacità di gestione delle amministrazioni competenti. Occorrerà migliorare decisamente anche la qualità dei trasporti, in particolare mettendo a disposizione risorse sufficienti per il rinnovo delle infrastrutture e dei mezzi di trasporto. Gli investimenti stanziati a tal fine stimoleranno la domanda, a tutto vantaggio delle industrie interessate.

Energia. Non sembra che l'ampliamento debba provocare gravi problemi per l'Unione e le sue politiche nel settore dell'energia, mentre dovrebbe incidere favorevolmente sulla stabilità dell'approvvigionamento di energia, sulla ricerca e sull'efficienza energetica su scala continentale. La sicurezza e la pace dovrebbero esserne positivamente influenzate. Saranno necessari ingenti investimenti per le infrastrutture e per l'adeguamento agli standard dell'UE e le industrie comunitarie del settore beneficeranno delle commesse che ne risulteranno. In alcuni paesi, tuttavia, l'insufficienza di fondi ostacola il processo di adeguamento; in questo, come in altri settori, la preparazione nella fase anteriore all'adesione avrà un'importanza determinante. La politica energetica dell'UE dovrà tener conto delle realtà dell'Unione allargata, per esempio dell'accresciuta dipendenza dalla Russia e delle conseguenze economiche e sociali della ristrutturazione dell'industria mineraria nei paesi aderenti. Nell'Unione allargata potrebbe risultare più difficile raggiungere alcuni obiettivi (per esempio il completamento del mercato interno dell'energia). Tuttavia, in molti settori (compresi la sicurezza nucleare e le norme ambientali), i problemi per l'Unione e per le sue politiche sarebbero molto più gravi se non si potesse contare sugli sforzi compiuti in vista

dell'adesione. In alcuni paesi candidati la *sicurezza nucleare* costituisce un problema di rilevanza regionale ed europea, che dà adito a serie preoccupazioni sull'intero continente. Risolvere questo problema in sintonia con la normativa comunitaria e promuovendo una "cultura della sicurezza nucleare" rappresenta quindi un compito essenziale ed urgente.

Industria. Nel complesso l'ampliamento dovrebbe avere conseguenze favorevoli per l'industria comunitaria in termini di stimolo all'attività economica e migliore allocazione delle risorse. Tuttavia sono prevedibili notevoli problemi di aggiustamento sia negli Stati membri attuali che nei paesi aderenti. In un primo tempo la produzione a basso costo costituirà un vantaggio competitivo per i paesi aderenti. La cooperazione industriale è uno degli strumenti principali per realizzare l'integrazione e allentare le tensioni che essa produrrà. In un'Unione più vasta la politica industriale comunitaria non dovrà modificare i suoi obiettivi e la sua impostazione orizzontale di base, ma dovrà adeguarsi alle esigenze specifiche sia dei nuovi Stati membri, sia del più ampio processo di integrazione che si metterà in moto.

Telecomunicazioni. L'ampliamento non dovrebbe provocare gravi problemi per la politica comunitaria delle telecomunicazioni, anzi il settore beneficerà dell'espansione del mercato. La notevole carenza di risorse disponibili per investimenti genererà probabilmente una domanda di contributi comunitari. Il recepimento della normativa da parte dei paesi aderenti non dovrebbe avere conseguenze degne di nota, ma l'ampliamento potrebbe influenzare la posizione dell'UE nei negoziati internazionali.

Piccole e medie imprese. L'ampliamento esporrà le PMI dei paesi aderenti ad una forte pressione concorrenziale e occorrerà quindi che le politiche comunitarie si preoccupino di assisterle nel loro processo di aggiustamento. Non ci si attendono particolari problemi dall'integrazione dei paesi aderenti nelle politiche comunitarie a favore delle imprese. L'ampliamento dovrebbe offrire alle PMI dell'Unione l'opportunità di allargare il loro ambito d'attività.

Politica dell'audiovisivo. L'ampliamento dovrebbe permettere al settore audiovisivo dell'Unione nel suo insieme di beneficiare di un'espansione dei mercati. Non si prevedono problemi significativi per la politica comunitaria dei media, anche se sarà necessario un allineamento delle legislazioni per evitare distorsioni di concorrenza e a tal fine la Comunità dovrà sostenere in qualche misura il settore audiovisivo nazionale in qualche paese aderente, soprattutto per il miglioramento dell'infrastruttura tecnica e per il recepimento della normativa in materia.

Pesca. L'ampliamento non dovrebbe provocare gravi problemi per la politica comune della pesca. Le risorse ittiche dell'UE non aumenteranno in misura significativa. Il settore della pesca, già in profonda crisi in alcune zone costiere di

paesi aderenti a causa di problemi di sovraccapacità e di obsolescenza, dovrà essere ristrutturato, con possibili sensibili ripercussioni sul piano sociale alle quali si dovrà far fronte. La cooperazione già in atto nel Baltico agevolerà l'integrazione, ma occorrerà affrontare anche i problemi della pesca nel Mar Nero. La capacità di alcuni paesi candidati di recepire ed attuare l'acquis comunitario dovrà comunque essere controllata da vicino.

8. Giustizia e affari interni

L'espansione dell'Unione comporterà sfide e vantaggi, tanto per gli Stati membri attuali che per i paesi dell'Europa centrale ed orientale, nell'affrontare i problemi transnazionali comuni per quanto riguarda le migrazioni e l'asilo, la cooperazione tra le forze di polizia e le amministrazioni doganali nonché la cooperazione giudiziaria. Ogni carenza dei paesi candidati in questi settori rappresenterà una minaccia per gli attuali Stati membri, mentre validi risultati dei paesi candidati nei settori della giustizia e degli affari interni contribuiranno positivamente a garantire sicurezza e libertà dei cittadini nell'attuale UE. Rientra nell'interesse generale anche la necessità di garantire che i provvedimenti già adottati per la cooperazione in materia di giustizia e affari interni siano attuati in tutto il territorio dell'Unione allargata in modo completo ed uniforme e che ciascuno degli Stati aderenti sia in grado di soddisfare pienamente le esigenze comunitarie. Di qui l'importanza di associare il più possibile i paesi candidati a tali provvedimenti già prima dell'adesione e di fornire loro la necessaria assistenza tecnica. Il processo è già in corso: più si provvederà a rafforzarlo, minore sarà la possibilità di infiltrazione nell'UE della criminalità e della frode e meno numerosi saranno i problemi al momento dell'adesione.

PARTE II - ANALISI

1. LA DIMENSIONE ESTERNA

1.1 Aspetti politici

Un'Unione europea ampliata disporrà di un potenziale umano e di risorse economiche notevolmente più consistenti e diversificati. A livello mondiale sarebbe in grado di ricoprire un ruolo più rilevante e di assumere maggiori responsabilità, a condizione che dimostri volontà e capacità di agire. L'ampliamento rafforzerebbe la sicurezza degli Stati membri dell'Unione e dell'intero continente.

L'ampliamento modificherà la situazione geopolitica dell'Unione oltre alle sue relazioni con aree cruciali dell'Europa orientale e sudorientale. I contrasti bilaterali che coinvolgono i candidati all'adesione e i problemi relativi alle minoranze nazionali e etniche potrebbero costituire un ostacolo per la coesione dell'Unione e per la politica estera e di sicurezza comune (PESC); occorrerà quindi che siano affrontati con determinazione prima dell'adesione. Indipendentemente dall'ampliamento, l'acuirsi di queste questioni, che sono di vitale importanza per la sicurezza paneuropea, rappresenterebbe una minaccia per la sicurezza dell'Unione europea; il processo di ampliamento darebbe l'opportunità di affrontarle e di risolverle positivamente. In questo, l'Unione europea e i suoi Stati membri potrebbero fornire un contributo rilevante grazie al loro peso politico, alla loro stabilità e alle loro tradizioni democratiche.

Nella politica estera e di sicurezza, un'Unione ampliata avrà interessi e ottiche notevolmente più eterogenei. La definizione degli interessi comuni e l'adozione di altre decisioni di PESC potrebbero quindi risultare più difficili. D'altro canto, i paesi aderenti non dovrebbero incontrare grandi problemi nel far proprio l'*acquis* comunitario in materia, anzi, la maggior parte vi sarebbe favorevole. Una PESC coerente ed efficace, che punti maggiormente sulla diplomazia preventiva, sarà determinante per un'Unione europea che voglia svolgere il proprio ruolo sulla scena mondiale e affrontare con successo le sfide proposte dall'ampliamento.

Benché si tratti di processi autonomi, esistono importanti punti in comune tra l'ampliamento dell'Unione europea e quello della NATO, soprattutto dopo che la riunione ministeriale della NATO, tenutasi a Berlino nel giugno 1996, ha raggiunto un accordo per costituire un'identità europea di sicurezza e difesa nell'ambito dell'alleanza atlantica. Il progressivo sviluppo di una politica di difesa comune dell'Unione sarà anche influenzato dall'ampliamento, poiché in un'Unione ampliata gli interessi e le esigenze della sicurezza saranno più complessi ed eterogenei. Al vertice di Madrid del luglio 1997, la NATO ha stabilito di invitare tre paesi a negoziati aperti e ha concordato nuove misure per approfondire la cooperazione con altri paesi partner. Dal vertice è anche emerso chiaramente che vi saranno ulteriori negoziati sull'ampliamento con altri paesi partner. Ciò significa che la delicata questione della coincidenza fra adesione all'Unione europea, all'Unione dell'Europa occidentale (UEO) e alla NATO resta un problema

aperto i cui sviluppi potrebbero anche riguardare il progetto dell'integrazione dell'UEO nell'Unione europea.

1.2 Relazioni economiche estere

Nel campo dell'economia e della politica commerciale, l'Unione europea ampliata non intenderà modificare il proprio atteggiamento di apertura verso l'esterno, ma anzi, in un mondo caratterizzato da una globalizzazione crescente, potrebbe vedere aumentare la propria competitività.

Gli effetti diretti dell'ampliamento sul **commercio** internazionale saranno piuttosto limitati, dal momento che il commercio di prodotti non agricoli con tutti i paesi candidati e con altri paesi terzi è già ampiamente liberalizzato o è in via di liberalizzazione (accordi europei, altre zone franche esistenti o previste, decisioni dell'Uruguay Round). Tuttavia, come per i precedenti ampliamenti, un'economia più dinamica dell'Unione europea ampliata lascia prevedere altri notevoli vantaggi commerciali nelle relazioni tra l'Unione e il resto del mondo.

È molto probabile che l'ampliamento avrà un effetto netto di creazione di nuovi flussi commerciali. La tariffa esterna comune che verrà applicata dai paesi aderenti è in media inferiore alle tariffe nazionali applicate attualmente. I paesi in via di sviluppo, che beneficiano di un accesso preferenziale all'Unione europea, troveranno nuovi mercati nei paesi aderenti, mentre questi ultimi avranno più facile accesso ai mercati dei paesi in via di sviluppo (attraverso la cooperazione economica e commerciale). Le aziende che hanno sede nell'Unione, inoltre, potranno usufruire di canali commerciali per più intensi scambi con i paesi della ex Unione Sovietica con i quali alcuni candidati conservano tuttora forti legami. Gli effetti di creazione di nuovi flussi commerciali dipenderanno comunque dalla competitività relativa costo/prezzo. D'altra parte, l'ampliamento potrebbe condurre anche ad una diversione di traffici e alla conseguente erosione dei margini preferenziali di cui beneficiano i paesi in via di sviluppo sui mercati dell'Unione, in particolar modo per alcuni prodotti agricoli.

Entrando a far parte dell'Unione, i nuovi Stati membri dovranno adeguare i propri regimi commerciali, nonché altri elementi di politica economica esterna, alla politica commerciale comune e alle altre politiche esterne della Comunità o dovranno eliminare le incongruenze esistenti fra i propri regimi e quelli della Comunità. Essi dovranno garantire la compatibilità con gli impegni internazionali, multilaterali e bilaterali assunti dalla Comunità, adeguando i propri regimi oppure, in alcuni casi, adottando in toto quelli della Comunità. Ciò comporterà l'estensione dei trattamenti preferenziali ai paesi terzi conformemente agli obblighi internazionali della Comunità (accordi bilaterali di libero scambio, la futura convenzione di Lomé) e ai regimi autonomi (Sistema di preferenze generalizzate). È probabile che alla data dell'adesione l'*acquis* comunitario che i nuovi Stati membri dovranno far proprio avrà compiuto nuovi progressi verso la liberalizzazione (attuazione di accordi già esistenti o di nuovi accordi dell'OMC, nuovi accordi di libero scambio, ecc.). Nel caso in cui esistano accordi o relazioni particolari (inclusi accordi di pagamento) tra paesi terzi e Stati aderenti, occorrerà operare in modo tale che i necessari adeguamenti non compromettano i rapporti dell'Unione europea con i paesi in questione. Parimenti, adeguando le residue restrizioni quantitative comunitarie

in funzione degli Stati membri aderenti, la Comunità europea dovrà sempre valutare le potenziali ripercussioni sui paesi terzi.

L'ampliamento avrà presumibilmente un effetto estremamente positivo sugli **investimenti diretti esteri (IDE)** nei paesi aderenti e positivo potrebbe anche essere l'effetto finale sui flussi di investimento diretti verso l'Unione europea ampliata. Per contro, è difficile prevedere gli effetti sugli investimenti dell'Unione all'estero.

La mobilità della manodopera dei paesi aderenti potrebbe avere ripercussioni sull'**immigrazione** negli Stati membri dai paesi terzi, con conseguenze sulle relazioni dell'Unione europea con questi ultimi.

I partner dell'Unione, in particolar modo quelli dell'area mediterranea, i Nuovi Stati Indipendenti e i paesi ACP, temono che l'impegno richiesto per l'integrazione dei nuovi membri possa limitare la disponibilità delle **risorse comunitarie** destinate all'assistenza delle loro regioni. Senza un impegno da parte dell'Unione affinché ciò non si verifichi, ci sarebbero ripercussioni sulle relazioni e la reciproca fiducia esistenti fra la Comunità e questi paesi con il conseguente intensificarsi della competizione all'interno di questi paesi e fra un paese e l'altro per l'ottenimento di fondi.

Sarà quindi importante assicurare che l'ingresso di nuovi membri che devono affrontare notevoli problemi di transizione e di sviluppo non costituirà un freno all'atteggiamento di apertura e di responsabilità dell'Unione europea nei confronti del resto del mondo e in particolare nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

1.3 Aspetti riguardanti determinate aree particolari

L'ampliamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale influenzerà le relazioni e le politiche dell'Unione europea nei confronti delle regioni e dei paesi terzi, come anche nei confronti delle organizzazioni internazionali.

Una relazione stretta, stabile e a lungo termine con una **Russia** democratica è fondamentale per l'Unione europea e, senza dubbio, per la stabilità in Europa e nel mondo. L'ampliamento andrebbe a vantaggio delle relazioni e della cooperazione con la Russia, **l'Ucraina e gli altri Nuovi Stati Indipendenti**. Consolidando la democrazia e accrescendo la stabilità e la sicurezza nell'Europa centrale e orientale, l'ampliamento potenzierà anche la sicurezza dei confinanti orientali dell'Unione. La vicinanza geografica, gli importanti e tradizionali legami economici, le affinità religiose e culturali esistenti fra i membri aderenti e i Nuovi Stati Indipendenti sono altrettante premesse per relazioni più strette. Nel contempo, però, l'ampliamento potrebbe avere effetti negativi qualora fosse visto come creazione di nuove barriere nell'Europa orientale. L'Unione europea sta mettendo a punto i provvedimenti necessari a minimizzare questo tipo di rischio e a creare le condizioni per sfruttare appieno le opportunità offerte dall'ampliamento: aiuti allo sviluppo di reti transeuropee, alla partecipazione dei Nuovi Stati Indipendenti alla cooperazione regionale nonché alla loro partecipazione a pieno titolo al sistema globale politico-economico paneuropeo. Occorrerà tenere in giusta considerazione sia le legittime preoccupazioni dei paesi orientali confinanti per la propria economia e sicurezza che la situazione delle minoranze russe in un'Europa ampliata. I contrasti fra gli Stati aderenti e i loro vicini orientali potrebbero rappresentare

una minaccia per la sicurezza dell'Unione e dovranno essere affrontati con decisione. Sarà importante garantire che ci si avvalga pienamente di tutte le possibilità offerte dagli accordi di partenariato e di cooperazione e dai piani di azione dell'Unione a favore della Russia e dell'Ucraina, e sarà altrettanto importante persistere nell'assistenza al processo di transizione dei Nuovi Stati Indipendenti.

Gli avvenimenti dell'ex Jugoslavia hanno evidenziato quanto sia importante l'area dell'**Europa sudorientale** per la pace e la sicurezza dell'intero continente. Le relazioni dell'Unione con questi paesi sono incentrate su un approccio regionale aperto a relazioni politiche ed economiche con i paesi che siano pronti a cooperare con i loro confinanti e con l'Unione europea. L'ampliamento ai paesi candidati di quest'area geografica rientra nel processo di avvicinamento dell'intera regione all'Unione europea e potrebbe fornire un contributo sostanziale alla stabilità regionale. Le relazioni dell'Unione europea con gli Stati di questa regione che non ne diverranno membri acquisteranno una nuova importanza dal momento che l'Unione sarà sempre più coinvolta nelle questioni balcaniche e che i membri aderenti condividono confini e legami storici con questi paesi. Occorrerà che vengano risolti i conflitti bilaterali dei membri aderenti con i paesi della regione, comprese le tensioni riguardanti le minoranze. Dal punto di vista economico, un mercato dell'Unione europea aperto ed ampliato potrebbe avere effetti positivi sui paesi che sono ancora in fase di ripresa dopo la guerra nell'ex Jugoslavia, con conseguenze a loro volta positive sulle relazioni dell'Unione con questi paesi. Contemporaneamente, bisognerà vigilare affinché l'ampliamento non abbia effetti negativi sull'economia degli Stati non membri della regione. I settori che richiedono un'attenzione particolare sono il commercio, lo sviluppo di reti transeuropee e le rotte di transito.

L'Unione europea sostiene decisamente le azioni di **cooperazione regionale** (Barents, le aree del Mar Nero e del Mar Baltico, l'iniziativa per l'Europa centrale, varie iniziative nella regione balcanica, ecc.) quali elementi promotori di stabilità e sicurezza in Europa oltre che dell'integrazione europea. Con l'ampliamento aumenterà il numero di Stati membri interessati da tali azioni e aumenterà anche il coinvolgimento dell'Unione europea nelle loro attività. Allo stesso tempo, questa cooperazione regionale acquisterà maggiore importanza non solo perché il suo sviluppo incentiverà l'apertura dell'Unione ampliata verso i vicini orientali in modo che sul continente europeo non vengano tracciate nuove linee di demarcazione, ma anche perché farà in modo che gli Stati non membri che vi partecipano abbiano relazioni sempre più strette con l'Unione.

Con i paesi del **Mediterraneo** l'Unione europea ha stabilito stretti legami che continueranno ad acquistare importanza dopo l'ampliamento; la conferenza euromediterranea di Barcellona ne è una prova. Occorrerà evitare accuratamente che l'ampliamento abbia effetti negativi sulle relazioni dell'Unione con i paesi del Mediterraneo, ad esempio per quanto riguarda le esportazioni di prodotti agricoli, tessili ed energetici, i livelli di IDE in questi paesi e la situazione dei cittadini di queste aree residenti sul territorio dell'Unione. Per contrastare tali effetti potrebbero essere necessarie ulteriori iniziative. L'Unione europea intrattiene relazioni molto strette con la **Turchia**, la cui vocazione ad aderire all'Unione europea è stata recentemente riaffermata. L'Unione europea e la Turchia costituiscono già un'unione doganale. L'ampliamento ai paesi balcanici candidati (e a Cipro) conferirà un'importanza ancora maggiore a queste relazioni.

Nell'ambito del dialogo **Nord-Sud**, la cooperazione economica e sociale e gli aiuti allo sviluppo costituiscono un elemento portante del contributo dell'Unione alla stabilità politica mondiale. L'Unione ha stabilito con i **paesi ACP** una relazione di partenariato basata su principi contrattuali di dialogo e di prevedibilità che costituisce per l'UE un impegno sul piano dell'assistenza finanziaria, economica e tecnica nonché per la concessione di un accesso preferenziale ai suoi mercati per le esportazioni dei paesi ACP. L'ampliamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale non può essere inteso né può essere realizzato a spese di queste relazioni e di questi orientamenti politici. Con l'ampliamento aumenteranno anche i mercati per le esportazioni provenienti dai paesi ACP, dai paesi dell'America Latina e dell'Asia (ALA) e dal Sudafrica. I problemi che dovessero sorgere per alcuni tipi di prodotti esportati non ancora abbastanza competitivi sarebbero compensati dalla maggiore efficienza degli aiuti derivante da un migliore coordinamento delle politiche di cooperazione tra Unione europea e Stati membri. I paesi aderenti dovrebbero contribuire alla politica di sviluppo comunitaria se non altro grazie alla loro esperienza di trasformazione economica e di aggiustamento settoriale.

L'ampliamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centrale ed orientale dovrebbe approfondire e consolidare le relazioni **transatlantiche**. Gli Stati Uniti (e il Canada) hanno espresso un caloroso apprezzamento per l'ampliamento ed è probabile che da parte degli USA ci sarà una pressione sempre maggiore affinché l'Unione europea assuma più ampie responsabilità per la propria sicurezza e nei problemi internazionali e regionali. In campo economico, è possibile che sorgano problemi specifici nel corso dei negoziati per la compensazione o in settori (es.: acciaio, agricoltura) in cui, a seguito dell'ampliamento, la competitività dell'Unione potrebbe aumentare sensibilmente.

L'ampliamento avrà senz'altro un effetto generalmente positivo anche sulle nostre relazioni con l'**Asia**, e in particolare con il **Giappone**. Nel corso dei negoziati per la compensazione che seguiranno l'ampliamento si prevede che non sorgeranno gravi problemi. Il flusso di capitali provenienti dall'Asia e la cooperazione industriale fra l'Asia e i paesi candidati agevoleranno l'aggiustamento economico dei singoli candidati.

Se l'Unione europea saprà parlare e agire con coerenza, l'ampliamento ne rafforzerà l'autorità e il potere contrattuale in seno alle **organizzazioni internazionali** e per questa ragione, più che in passato, i partner commerciali osserveranno con molta attenzione le sue mosse. L'Unione dovrà valutare le implicazioni dell'ampliamento per la sua posizione nell'OMC e per il suo ruolo e la sua rappresentanza in organismi quali le Nazioni Unite, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e le Istituzioni finanziarie internazionali (IFI). Dovrà anche tenere conto del fatto che i finanziamenti ai paesi candidati da parte delle IFI cesseranno una volta che questi paesi entreranno a far parte dell'Unione europea.

2. IMPATTO ECONOMICO GENERALE

A lungo termine gli effetti economici dell'ampliamento saranno indubbiamente positivi per l'Unione europea. Con le nuove adesioni si creerà un'area economica più vasta che conterà 500 milioni di consumatori rispetto agli attuali 370 milioni. La liberalizzazione dei mercati dei fattori di produzione e delle merci, l'uniformità delle regole e, da ultimo, la moneta unica permetteranno una migliore allocazione delle risorse ed uno sfruttamento delle economie di scala. Tutto questo potrebbe determinare un aumento della crescita ed una diminuzione dell'inflazione nell'intera area, migliorando la competitività dell'UE a livello mondiale.

Tali miglioramenti non saranno tuttavia immediati né equamente distribuiti su tutto il territorio. Per un lungo periodo sarà inevitabile un considerevole processo di adeguamento a livello sia settoriale che regionale che potrebbe determinare tensioni di carattere economico, sociale e politico.

L'Unione europea è comunque destinata a cambiare a prescindere dall'ampliamento. I deficit nazionali, la globalizzazione dei mercati di beni e servizi, il mutato ordine del commercio mondiale, l'agguerrita concorrenza dei nuovi produttori del Sud-Est asiatico e dell'Europa dell'Est: tutti questi fattori richiedono alle nostre economie un notevole sforzo di adattamento. Le conseguenze economiche dell'ampliamento dovrebbero dunque essere considerate come lo sviluppo di tendenze già in atto e non l'imposizione di nuove pressioni sull'economia comunitaria.

2.1 Vantaggi economici potenziali

In linea generale, l'ampliamento del mercato interno dovrebbe aumentare considerevolmente la produzione ed accrescere le possibilità di occupazione. L'apertura dei mercati dei paesi candidati ha già determinato una rapida intensificazione dei legami commerciali: il valore degli scambi tra tali paesi e la Comunità è più che triplicato nel periodo 1989-95. Grazie ad un'ulteriore integrazione ed all'ampliamento, il rapido aumento dei redditi dei paesi dell'Europa centrale e orientale si tradurrà in un aumento costante ed altrettanto rapido dei mercati per le esportazioni dell'Europa occidentale. La concorrenza dei nuovi fornitori dell'Europa orientale farà inoltre scendere i prezzi dei fattori di produzione nei principali settori industriali e dei servizi, diminuendo o contenendo i costi e migliorando la competitività globale. La necessità di ammodernare la struttura del capitale pubblico e privato nell'Europa orientale e di realizzare una infrastruttura paneuropea dovrebbe stimolare gli investimenti; una maggiore integrazione dovrebbe incoraggiare la concorrenza sui mercati dei fattori di produzione (lavoro) e su quelli delle merci. La pressione concorrenziale dovrebbe contribuire a contenere l'inflazione dei prezzi, agevolando una politica monetaria orientata alla stabilità con tassi di interesse relativamente bassi, il che a sua volta stimolerebbe la crescita.

Una maggiore concorrenza sul mercato del lavoro - sia direttamente mediante l'immigrazione che indirettamente a seguito della comparsa di nuovi concorrenti - contribuirebbe probabilmente ad una moderazione nella crescita delle retribuzioni nell'Europa occidentale, favorendo in tal modo la creazione di nuovi posti di lavoro. Una

crescita più rapida accompagnata da moderati aumenti salariali potrebbe consentire un ulteriore miglioramento delle prospettive occupazionali, anche se potrebbe persistere una scarsità di posti di lavoro non specializzati. La potenziale integrazione della forza lavoro (paneuropea) dovrebbe ridurre i limiti alla crescita potenziale.

L'apertura del mercato dell'Est europeo dovrebbe comportare un ulteriore riorientamento delle strutture commerciali regionali. La nuova divisione del lavoro a seguito dell'ampliamento dovrebbe favorire un'ulteriore intensificazione delle transazioni transfrontaliere. Il processo di ampliamento potrebbe accelerare la crescita degli scambi per due motivi: la maggiore integrazione aumenterebbe la percentuale degli scambi con l'Unione, mentre l'ingresso nell'UE stimolerebbe la crescita economica nei nuovi Stati membri aumentando di conseguenza la loro domanda di importazioni. Un aumento dei trasferimenti pubblici finalizzati agli obiettivi di coesione potrà consentire inoltre a questi paesi di importare i necessari beni di investimento che permetteranno loro di aumentare il potenziale produttivo, accelerando così il processo di recupero.

2.2 Problemi e rischi

Questo ampliamento si distingue dal precedente in quanto i paesi candidati hanno rispetto all'UE un ritardo di sviluppo che devono colmare. I principali problemi da affrontare con le nuove adesioni sono quindi i seguenti: (i) il basso reddito pro capite dei paesi in questione; (ii) le pesanti distorsioni strutturali che gravano su queste economie, soprattutto nell'agricoltura e nei cosiddetti settori sensibili; (iii) l'inadeguatezza delle infrastrutture e delle reti di trasporto, telecomunicazioni ed energia; (iv) la scarsa capacità amministrativa, problemi tutti che, malgrado la rapida crescita ed il ritmo dell'adeguamento strutturale in alcuni dei paesi candidati, continueranno probabilmente a persistere anche a medio termine; inoltre, (v) l'alto tasso di disoccupazione sia nell'UE che nella maggior parte di questi paesi renderà ancora più difficile la ricerca di un nuovo lavoro per coloro che dovessero perderlo a causa del processo di adeguamento a livello settoriale e regionale. Questi problemi potrebbero stimolare interventi politici settoriali e regionali e determinare una politica fiscale e monetaria che non favorirebbe lo sfruttamento dei vantaggi dell'ampliamento sopra descritti.

Visto l'alto livello di disoccupazione in tutta Europa, qualsiasi adeguamento che comporti una perdita di posti di lavoro sarà difficile da realizzare sotto il profilo politico. Se i nuovi posti creati grazie all'aggiustamento strutturale si situeranno in regioni ed in settori diversi da quelli in declino, anche un eventuale aumento netto dei posti di lavoro potrebbe essere discutibile dal punto di vista politico. Sarà di conseguenza ancora più importante promuovere l'integrazione degli scambi commerciali, degli investimenti e dei mercati che rappresentano, in questo contesto, i principali veicoli di crescita e occupazione.

L'adeguamento sarà particolarmente difficile nelle regioni o nei settori che registrano già un eccesso di offerta sul mercato del lavoro o un eccesso di capacità nei cosiddetti settori sensibili, mentre sarà molto più semplice ogniqualvolta le capacità sono complementari o non effettivamente in concorrenza, come ad esempio nelle telecomunicazioni, nel rifornimento di energia, nei servizi finanziari o nel turismo. È difficile prevedere esattamente quali settori e quali regioni 'perderanno' o 'guadagneranno' e in quale misura, ma gli sforzi di riadeguamento dovranno essere maggiori proprio nelle regioni

già colpite dalla crisi economica. Potrebbe dunque essere necessario un sostegno pubblico per limitare i problemi regionali e sociali derivanti da questi cambiamenti strutturali.

2.2.1 Questioni settoriali e regionali

Mercati del lavoro

Le notevoli differenze esistenti tra i salari dei paesi occidentali e quelli dei paesi orientali costituiscono un forte incentivo per l'emigrazione da est verso ovest malgrado l'alto tasso di disoccupazione esistente anche nell'Europa occidentale. Da un lato questo potrebbe favorire la tendenza allo sviluppo di mercati del lavoro più flessibili, in particolare nei paesi di confine quali Germania, Austria, Grecia o i paesi scandinavi. D'altro canto gli squilibri dei mercati del lavoro potrebbero aumentare poiché vi saranno scarse possibilità di occupazione per quei lavoratori occidentali che si troveranno spiazzati. Anche se la pressione dell'aggiustamento sarà maggiore nella parte bassa della scala dei salari, vi potrebbe essere anche un afflusso di lavoratori altamente qualificati che compenserebbe alcune strozzature dell'offerta in questo segmento del mercato. È comunque difficile valutare la portata di questi possibili sviluppi: la massiccia emigrazione da Grecia, Spagna e Portogallo, prevista da più parti al momento della loro adesione, non è in realtà mai avvenuta. Negli Stati attualmente candidati l'entità del divario salariale potrebbe aumentare le probabilità di emigrazione, anche se le prospettive di miglioramento in tali paesi e l'incertezza delle possibilità occupazionali nell'Europa occidentale potrebbero frenare, in una qualche misura, movimenti migratori di questo tipo.

Aggiustamento a livello settoriale

Gli adeguamenti settoriali saranno più marcati soprattutto nei settori dell'agricoltura, del carbone e dell'industria mineraria, nonché in settori tradizionali quali quello tessile. Nuove opportunità lavorative e produttive si avranno nei settori che beneficeranno degli adeguamenti dei settori a monte (ad esempio l'industria alimentare e quella dell'abbigliamento) e nei quali la nascita di un nuovo mercato orientale, a cui l'UE avrà un accesso privilegiato, darà un notevole impulso alla domanda.

L'ampliamento dell'UE dilaterà il mercato dei prodotti agricoli europei che hanno finora goduto, in forza degli accordi europei, di una maggiore protezione rispetto ai prodotti industriali. L'eliminazione delle restrizioni agli scambi ancora esistenti aumenterebbe di conseguenza gli scambi di prodotti di base e di prodotti dell'industria alimentare, migliorando il benessere economico dell'UE nel suo complesso. Nei nuovi paesi, tuttavia, l'apertura alla concorrenza potrebbe richiedere un notevole sforzo di adeguamento, mentre per alcuni prodotti degli attuali Stati membri potrebbero insorgere dei problemi, seppure di dimensioni più ridotte. L'Unione potrebbe inoltre avere maggiore accesso ai mercati dei paesi dell'ex Unione Sovietica, tradizionale appannaggio degli Stati aderenti. L'estensione della PAC nella sua forma attuale agli Stati aderenti creerebbe tuttavia una serie di difficoltà sia a livello di bilancio sia per quanto riguarda le economie di questi paesi e gli impegni commerciali dell'UE in ambito internazionale (*cf. sezione II.4*).

Aggiustamento a livello regionale

L'adesione di un congruo numero di paesi relativamente poveri rappresenterà una notevole sfida per le politiche della Commissione che mirano a rafforzare la coesione economica e sociale. La sfida sarà particolarmente impegnativa in quanto le tensioni derivanti dal processo di aggiustamento a seguito della maggiore pressione concorrenziale potrebbero essere diffuse in tutti gli Stati aderenti. I problemi saranno maggiori nei paesi che continueranno a dipendere molto dall'agricoltura o dai settori industriali che risentiranno maggiormente dell'ampliamento. Sarà di conseguenza indispensabile elaborare strategie di sviluppo nazionali volte ad evitare l'aumento delle disparità regionali già esistenti all'interno dei vari paesi.

La necessità di realizzare infrastrutture adeguate, finanziate con fondi sia pubblici che privati, e di investire nelle risorse umane per aumentare il potenziale di crescita delle economie degli Stati aderenti richiederà notevoli risorse finanziarie che possono provenire solo in parte dal risparmio nazionale. Soprattutto per l'infrastruttura pubblica saranno fondamentali i trasferimenti dai paesi occidentali ed in particolare dalla Comunità.

Le esperienze fatte in Irlanda, Spagna e Portogallo dimostrano che le economie sono in grado di recuperare i ritardi in tempi abbastanza rapidi se sostenute da politiche interne adeguate e da un clima internazionale favorevole. Il sostegno dell'UE sotto forma di fondi strutturali ha dato un importante contributo al processo di adeguamento di detti Stati membri e potrebbe svolgere un ruolo analogo negli Stati aderenti.

Gli effetti che l'ampliamento potrebbe avere a medio termine sugli attuali Stati membri che beneficiano del fondo di coesione rimangono ancora molto incerti. Le conseguenze saranno diverse nei vari paesi e regioni e dipendono dal loro livello di concorrenzialità. Per quanto riguarda le tensioni derivanti dal processo di adeguamento, previsioni ingiustamente pessimistiche per le regioni meno sviluppate dell'attuale Unione andrebbero valutate con cautela. Timori simili espressi al momento dell'adesione di Spagna e Portogallo si sono poi rilevati eccessivi.

Il baricentro economico della Comunità si sposterà verso est, influenzando così sulle decisioni di localizzazione delle imprese, soprattutto a causa dell'accesso a nuovi mercati, ma anche per quanto riguarda eventuali trasferimenti dovuti ai costi di produzione. La posizione geografica degli Stati aderenti li pone generalmente in una situazione favorevole. Questi paesi dovrebbero quindi essere in grado di sfruttare i vantaggi che presentano rispetto ad altri, quali il basso costo della manodopera e i limitati costi di trasporto, data la vicinanza ai principali mercati comunitari, a condizione che dispongano della necessaria infrastruttura dei trasporti. Le nuove teorie in materia di localizzazione indicano che le conseguenze per le periferie non sono necessariamente negative: l'eliminazione degli ostacoli agli scambi potrebbe determinare una concentrazione in grappoli di industrie indotta dalle economie di scala, con conseguente vantaggio anche per le regioni periferiche, a condizione che il migliore accesso ai mercati sia abbinato a vantaggi concorrenziali quali i bassi salari. Tuttavia solo le industrie che hanno bassi costi sommersi e che possono contare su una riduzione sufficiente dei costi di trasporto potrebbero essere disposte a trasferirsi dagli attuali Stati

membri a zone dei paesi candidati nei quali i costi unitari del lavoro sono ancora più bassi.

2.2.2 Maggiore eterogeneità

L'ampliamento renderà l'Unione europea ancora più eterogenea; in questo modo verrà messo in discussione uno dei principi fondamentali dell'integrazione europea, ovverosia il carattere unitario dell'*acquis communautaire*, una sola serie di politiche che si applica a tutti. L'ampliamento non richiede una modifica di questo principio fondamentale e qualsiasi accordo transitorio dovrà essere limitato sia nel tempo che nella portata. Tuttavia, anche partendo da questo presupposto, l'Unione dovrà inevitabilmente decidere se i nuovi Stati membri dovranno adattarsi all'*acquis* in maniera rapida, il che comporterà probabilmente un notevole onere finanziario, oppure in maniera più graduale. Un adattamento più graduale che avvenisse solo dopo l'adesione comporterebbe tuttavia determinati rischi, ad esempio effetti collaterali negativi per il funzionamento del mercato interno.

L'estensione dell'unione economica e monetaria ai nuovi Stati membri non sarà immediata; la maggiore diversità delle posizioni economiche nell'Unione allargata potrebbe complicare il coordinamento delle politiche economiche. Sono inoltre necessarie ulteriori riforme fiscali e maggiore esperienza nella riscossione del gettito fiscale nei paesi candidati per soddisfare in modo permanente la normativa comunitaria in materia. Inoltre, il processo di sviluppo necessario per colmare i ritardi dei paesi candidati è spesso accompagnato da una maggiore pressione inflazionistica, il che potrebbe complicare la politica monetaria e quella di cambio. Ampi movimenti nei tassi di cambio nominali potrebbero mettere in pericolo il funzionamento del mercato interno.

A prescindere dalle conseguenze indotte dai mercati per le politiche da applicare, l'ampliamento aumenterà l'eterogeneità dei problemi agricoli, rurali ed ambientali dell'Unione. Saranno pertanto necessarie politiche più mirate e, nel contempo, più differenziate. Una maggiore influenza a livello locale (regionale o nazionale) sulle politiche specifiche potrebbe essere opportuna, pur rispettando, in questo contesto, l'esigenza di salvaguardare condizioni di equa concorrenza e di promuovere la coesione.

L'ampliamento potrebbe infine indurre una modifica delle procedure amministrative comunitarie che tenga conto dello stato meno avanzato delle amministrazioni degli Stati aderenti e della necessità di combattere la frode.

3. POLITICHE STRUTTURALI

Le premesse seguenti orienteranno la valutazione degli effetti dell'ampliamento sulle politiche strutturali:

- il rafforzamento della coesione economica e sociale è e rimarrà uno dei pilastri fondamentali dell'Unione europea insieme al mercato unico e all'unione economica e monetaria;
- nel contesto post-1999, le politiche di coesione saranno rafforzate nei loro attuali principi di base ed adattate nel senso di un maggior rigore, in particolare tramite le misure necessarie per migliorare la concentrazione delle iniziative, l'efficacia, il controllo e la semplificazione. Tali disposizioni dovranno riguardare tanto le regioni ammissibili dei 15 Stati membri attuali quanto quelle dei futuri Stati membri.

3.1 I nuovi dati di un'Unione europea allargata

La formazione di un'Unione di 26 Stati membri¹ rappresenterebbe un enorme cambiamento; i precedenti ampliamenti infatti hanno coinvolto al massimo tre nuovi Stati (nel 1973 e nel 1995).

Tabella 1: Impatto degli ampliamenti successivi dell'UE

(sulla base dei dati 1995)	aumento della superficie	aumento della popolazione	aumento PIL totale ²	evoluzione PIL pro capite	media PIL pro capite EUR 6 = 100
EUR 9/EUR 6	31%	32%	29%	- 3%	97
EUR 12/EUR 9	48%	22%	15%	- 6%	91
EUR 15/EUR 12 ³	43%	11%	8%	- 3%	89
EUR 26/EUR 15	34%	29%	9%	- 16%	75

L'entità dei mutamenti che opererà il prossimo ampliamento può essere illustrata (tabella 1) da un aumento di superficie e di popolazione che sarà di dimensioni comparabili alle operazioni precedenti. Ma il dato più importante è la **riduzione della media comunitaria del PIL pro capite**, in misura senza precedenti, superiore a quella seguita a tutti gli ampliamenti già avvenuti.

¹ Compresa Cipro, che non è trattata in questo studio.

² In standard di potere d'acquisto.

³ Compresa l'unificazione tedesca.

Con un PIL pro capite valutato al 32 % della media comunitaria, i 10 PECO nell'insieme sono ben lungi dai quattro paesi più svantaggiati dell'UE a 15, la cui media è complessivamente del 74 %. Differenze elevate separano i paesi candidati, che si collocano fra il 18 e il 59 % della media UE a 15, pari ad un rapporto di 1 a 3,2 fra i due PECO più distanti, la Lettonia e la Slovenia⁴. L'esame dei tassi di crescita attuali lascia prevedere che queste differenze aumenteranno ancora, senza che si possa determinare con precisione un gruppo di paesi con una crescita durevolmente superiore a quella degli altri.

In materia di disoccupazione, le disparità fra i paesi candidati sono, come per l'UE, maggiori che in materia di redditi. Il tasso di disoccupazione in Bulgaria (13,7 %) è quattro volte quello della Repubblica ceca (3,4 %).

I paesi candidati si trovano ad affrontare anche un'ampia gamma di problemi regionali interni derivanti in gran parte dalle politiche precedenti. Ma la ricostruzione di un'economia di mercato mette in evidenza inevitabilmente forti differenze nel potenziale di crescita delle varie regioni. L'andamento dell'occupazione o la ripartizione degli investimenti esteri indicano già che le disparità regionali tendono ad allargarsi.

La necessità di una politica strutturale, applicata già dalle prossime adesioni e preparata fin d'ora, è quindi giustificata da fattori esterni (riduzione del divario rispetto alla media comunitaria) e dalla necessità interna di combattere l'aggravarsi delle disparità all'interno dei paesi candidati.

I PECO non hanno potuto mobilitare, né nel contesto della pianificazione centralizzata, né all'inizio della transizione economica, ingenti mezzi amministrativi e finanziari per combattere tali disparità. Di fronte alla crescita della disoccupazione e alla presa di coscienza del costo sociale e regionale delle trasformazioni economiche, si sono dotati recentemente di alcuni strumenti di portata regionale esplicita o implicita, come sistemi di aiuto alle PMI, ma gli strumenti in materia di risorse umane (formazione professionale, mercato del lavoro, sistemi di solidarietà sociale) restano ancora insufficienti.

A tutt'oggi un solo paese candidato ha adottato una legge che abbraccia contemporaneamente la politica regionale e l'assetto del territorio, mentre in altri tre sono in preparazione leggi simili. Negli altri esistono soltanto documenti orientativi privi di carattere vincolante. Quasi tutti, però, dispongono di politiche di pianificazione del territorio, in alcuni casi estensibili alla politica regionale.

Nei prossimi anni, e prima delle prossime adesioni, si dovranno quindi elaborare ed attuare politiche che non contrastino il recepimento dell'*acquis* comunitario, per evitare contraddizioni fra strumenti nazionali e comunitari.

⁴ Per EUR-15 tale differenza varia dal 66 al 169 %, pari ad un rapporto di 1 a 2,6 fra la Grecia e il Lussemburgo.

3.2 Recepimento dell'*acquis* comunitario da parte dei paesi candidati

3.2.1 Definizione di una strategia d'intervento

Sulla base dell'attuale criterio di ammissibilità, i dati disponibili fanno pensare che tutti i paesi candidati potrebbero essere ammessi al beneficio dell'obiettivo 1 dei Fondi strutturali per la totalità del loro territorio.

Non è necessario a medio termine definire priorità geografiche molto selettive a causa dell'estensione delle zone problematiche e della superficie ridotta di alcuni paesi.

Per questo motivo la necessaria lotta all'aumento delle disparità interne deve rientrare nella priorità accordata alla riduzione del divario globale tra i paesi candidati e la media comunitaria.

Occorre quindi distinguere tre livelli geografici:

- **regionale e locale:** le disparità interne, che sono in aumento e foriere di gravi tensioni politiche, possono essere ridotte mediante i metodi più adatti alle caratteristiche di ogni paese e in funzione dell'effettiva capacità di agire dell'amministrazione pubblica, a livello regionale o degli enti locali elettivi;
- **nazionale:** gli interventi strutturali possono basarsi sulle strategie e gli strumenti che sono stati sviluppati di più dalle amministrazioni centrali, attraverso programmi nazionali di sviluppo regionale del tipo obiettivo 1, che cofinanzieranno un numero limitato di priorità economiche;
- **transnazionale:** i candidati sono un gruppo particolare di paesi interdipendenti, con una densità frontaliere altrove inesistente. Questa particolarità richiede una visione comunitaria dello sviluppo delle infrastrutture attraverso cooperazioni transfrontaliere e transnazionali rafforzate.

3.2.2 Strumenti d'intervento più moderni

Quasi tutti i paesi candidati sono impegnati in un processo di *riforma dello Stato* che dovrebbe comportare mutamenti radicali nell'organizzazione dell'amministrazione centrale. Per quanto riguarda l'utilizzo dei Fondi strutturali, essi non dispongono ancora di strumenti adeguati riguardanti:

- le politiche regionali *stricto sensu* (stanziamenti modesti o inesistenti, strumenti scarsamente elaborati, amministrazioni scheletriche, ecc.);
- adeguate procedure di coordinamento interministeriale che chiariscano il possibile ruolo dei ministeri settoriali competenti per lo sviluppo territoriale e che possano contribuire al cofinanziamento degli interventi strutturali;
- l'intervento degli enti locali elettivi, attualmente privi di mezzi finanziari e di esperienza tecnica.

A livello di bilancio dovranno essere soddisfatte due condizioni. Una è di natura quantitativa e riguarda lo smobilizzo di fondi corrispondenti ai contributi attesi dai Fondi strutturali e di coesione. I dati disponibili non consentono di determinare tempi e modi di questo cofinanziamento. L'altra condizione è qualitativa e riguarda il miglioramento dei metodi. Nel contesto delle riforme in corso, i paesi candidati devono dotarsi di procedure e di sistemi di controllo analoghi a quelli esistenti negli attuali Stati membri.

Ne consegue che la capacità tecnica d'intervento potrà migliorare solo gradualmente. Tali riforme, che sono della massima importanza per la futura gestione dei Fondi strutturali e di coesione, richiedono tempi lunghi (svariati anni) per far sentire appieno i loro effetti. L'esperienza del passato, dimostrata nel caso della Spagna e del Portogallo, rivela l'attitudine di un'amministrazione centrale ad instaurare molto rapidamente una struttura atta a mobilitare e coordinare le competenze per gestire i Fondi strutturali, se beneficia di un tempo di preparazione e di un'assistenza tecnica adeguati.

Non si tratta di stabilire una politica strutturale in luogo e vece delle autorità responsabili, ma di dotare queste autorità degli strumenti indispensabili al recepimento dell'*acquis* comunitario in questo campo, nel contesto dell'approccio integrato adottato nelle regioni in ritardo di sviluppo.

3.3 Le politiche di coesione nell'UE allargata

Sulla base dei regolamenti in vigore e dell'applicazione che ne è stata fatta nel 1993-94 (cfr. tabella 2), l'ampliamento comporterebbe un forte aumento della popolazione ammissibile al beneficio dell'obiettivo 1, che passerebbe da 94 a 200 milioni di persone. Se non fosse apportato nessun cambiamento agli altri obiettivi, la popolazione delle zone ammissibili dell'UE allargata raggiungerebbe il 60 % del totale, il che sarebbe contrario al principio di concentrazione, determinante per l'efficacia degli interventi.

Tabella 2: Evoluzione della popolazione ammissibile ai Fondi strutturali

<i>(sulla base della popolazione del 1995)</i>	Popolazione ammissibile migliaia	Popolazione ammissibile in % (UE = 100)	Popolazione obiettivo 1 migliaia	Popolazione obiettivo 1 in % (UE = 100)
EUR 12 1989	140 600	43.3	69 700	21.4
EUR 15 1995	185 600	49.8	94 000	25.2
EUR 26 2000+	291 400	60.9	199 800	41.7

Le conseguenze a breve e medio termine dell'ampliamento sulla prosperità delle regioni dell'UE a 15 sono difficili da prevedere e da misurare. Potrebbero manifestarsi effetti positivi come effetti negativi. In ogni modo, l'ampliamento non ridurrà sensibilmente le disparità regionali e sociali degli Stati membri attuali. Pertanto la politica di coesione, che esprime la solidarietà comunitaria, dovrà continuare ad indirizzarsi a tutte le regioni dell'UE in difficoltà.

È quindi necessario continuare a sostenere con un approccio integrato le regioni in ritardo di sviluppo dei Quindici che soddisfano rigorosamente il criterio di ammissibilità all'obiettivo 1 nonché le zone in corso di trasformazione e di riconversione situate negli Stati membri più prosperi. Nell'intento di renderlo ancora più efficace, il sostegno comunitario dovrebbe essere concentrato nelle regioni con maggiori difficoltà. Per non perturbarne le economie, le altre regioni che non rispetteranno più rigorosamente i criteri di ammissibilità dovrebbero beneficiare di un sistema transitorio.

Di conseguenza il sostegno alle regioni in ritardo di sviluppo dovrà continuare ad essere la principale preoccupazione della politica di coesione e occorrerà inoltre mantenerlo a favore delle regioni o dei gruppi sociali in difficoltà degli Stati membri più prosperi.

3.4 Le fasi d'adattamento

I cambiamenti importanti attesi al volgere del secolo implicano la messa a punto di risposte strutturali nuove, adattate a un'Unione europea allargata. Quest'evoluzione richiede fasi di adattamento tanto per i Quindici che per i futuri membri.

Anche se i paesi candidati si trovano in situazioni molto diverse sotto il profilo dell'applicazione di politiche strutturali, in generale si riconosce che saranno tutti in grado di recepire l'*acquis* di queste politiche entro un arco di tempo che va da 5 a 10 anni, in funzione della qualità della loro preparazione, da organizzare in tre fasi:

- periodo di pre-adesione coperto dalle prospettive finanziarie attuali (1997-99);
- dall'anno 2000 alla data di adesione e per il prossimo periodo di programmazione si tratta di prevedere un sistema quanto possibile simile agli interventi strutturali per prepararsi alla gestione dei programmi futuri;
- a partire dall'adesione dovranno essere applicati i Fondi strutturali, tenendo conto del periodo di programmazione in vigore nell'UE.

In questo contesto si dovrà prevedere un aumento della partecipazione dei paesi beneficiari e una generalizzazione del cofinanziamento mediante contropartite provenienti dai bilanci nazionali o locali e dal settore privato. I programmi dovrebbero coprire lo stesso periodo degli interventi strutturali.

In materia di gestione si devono prevedere disposizioni specifiche per facilitare l'adattamento delle amministrazioni beneficiarie ad un contesto di rigore e di responsabilità accresciuti, e per preparare adeguatamente il periodo di post-adesione.

Durante il periodo transitorio di post-adesione (fra l'adesione e la scadenza successiva della programmazione dei fondi strutturali), i nuovi Stati membri saranno beneficiari a pieno titolo dei fondi strutturali e di coesione, sulla base dei loro rispettivi criteri di ammissibilità, secondo le priorità già stabilite e in funzione dei risultati dei periodi precedenti.

I finanziamenti assegnati dovranno essere determinati nel loro ammontare tenendo conto delle loro capacità d'assorbimento, della necessaria efficacia della spesa strutturale e

della necessità di assicurare un aumento progressivo degli importi pro capite. I tassi di cofinanziamento dei nuovi Stati membri dovranno essere progressivamente aumentati.

3.5 Conclusione

A causa della situazione socio-economica svantaggiata dei paesi candidati, della loro rapida transizione verso l'economia di mercato e dell'entità degli sforzi da realizzare per partecipare al mercato unico, il successo della loro integrazione dipende in parte dall'intensità degli interventi strutturali di cui potranno fruire e quindi dal livello della loro preparazione al recepimento dell'*acquis* comunitario.

Gli handicap osservati nelle regioni oggi ammissibili (in particolare all'obiettivo 1) non saranno sensibilmente ridotti dall'arrivo di nuovi Stati membri. È quindi assolutamente indispensabile mantenere gli interventi comunitari, che svolgono un ruolo determinante per il loro recupero in seno all'UE a 15.

Alcune modifiche sono auspicabili per accrescere l'efficacia, il controllo e la semplificazione, conformemente ai quattro principi di base e all'esigenza di una disciplina di bilancio implicante il mantenimento, in termini relativi, dello sforzo di coesione del 1999 (0,46 % del PNL dell'UE). Questa triplice necessità vale tanto per gli Stati membri attuali quanto per i paesi candidati all'adesione.

Occorre adottare fin d'ora una strategia di pre-adesione da sviluppare attraverso un'evoluzione graduale in due tappe (1997-99 nel contesto delle attuali prospettive finanziarie, dal 2000 alle date di adesione integrando i principi e le modalità di funzionamento dei Fondi strutturali). L'adesione comporterà l'applicazione a pieno titolo di tutte le vigenti disposizioni in materia di politiche strutturali, compresi gli adeguamenti tecnici che dovessero risultare necessari e giustificare una fase specifica.

Nella formulazione e nell'applicazione di ogni politica comune è altresì necessario tener conto della coesione nell'ottica di un territorio comunitario allargato per adattarsi ad una realtà completamente nuova, con numerose implicazioni per la configurazione delle politiche a forte componente regionale o territoriale.

4. AGRICOLTURA

L'agricoltura è un settore relativamente più importante nei paesi candidati all'adesione che negli Stati membri dell'UE in termini di superficie, contributo al PIL e soprattutto quota di occupati rispetto al totale della popolazione attiva. In media, in questi paesi l'agricoltura assorbe più del 22% della forza lavoro, cioè un totale di 9,5 milioni di persone e rappresenta ancora il 9% del PIL, mentre nell'UE gli occupati in agricoltura sono il 5%, ovvero 8,2 milioni e contribuiscono per il 2,4% al PIL.

Con l'ampliamento la superficie agricola dell'Unione aumenterebbe di 60 milioni di ha raggiungendo quasi i 200 milioni di ha. Due terzi dei 60 milioni di ha supplementari sarebbero costituiti da seminativi, che farebbero aumentare del 55% la superficie attuale a seminativi dell'UE (pari attualmente a 77 milioni di ha), ma si tratterebbe di terreni di diversa qualità ed esposti a condizioni climatiche diverse. La manodopera agricola, che nel 2000 dovrebbe contare, secondo le proiezioni, 6,6 milioni di unità nell'UE alle attuali dimensioni, potrebbe divenire almeno il doppio, dato che la superficie agricola media utilizzata per occupato nei paesi candidati è di 9 ha, mentre negli attuali Stati membri è di 21 ha.

Se aderissero tutti i paesi associati, l'ampliamento aggiungerebbe al mercato interno 100 milioni di consumatori, che disporrebbero però di un potere d'acquisto medio pro capite pari solo a un terzo di quello degli attuali consumatori dell'UE.

4.1 Situazione attuale dei paesi candidati e prospettive a medio termine

Benché vi siano segni di ripresa, soprattutto nel settore delle colture, la produzione agricola è, nella maggior parte dei paesi candidati, generalmente molto al di sotto dei livelli precedenti la transizione. Essa ha risentito della caduta della domanda, conseguente all'abolizione delle sovvenzioni al consumo e al generale deterioramento della situazione economica, da un lato e, dall'altro, della morsa prezzi-costi in cui è stata stretta l'agricoltura, poiché i costi sono aumentati molto più rapidamente dei prezzi agricoli. Il settore delle colture ha resistito meglio in genere del settore dell'allevamento. La maggior parte dei PECO sono divenuti negli ultimi anni importatori netti di prodotti agricoli e alimentari. L'UE è per molti paesi candidati il più importante partner commerciale nel settore agroalimentare; tutti i paesi candidati ad eccezione dell'Ungheria si stanno sempre più trasformando in importatori netti di prodotti agricoli dell'UE.

Nel passare ad un'economia di mercato l'agricoltura della maggior parte dei PECO ha subito una ristrutturazione su vasta scala, iniziata con la privatizzazione delle terre e dei mezzi di produzione. Il processo di ristrutturazione dovrebbe continuare a medio termine includendo i legami con il settore a valle, che è a sua volta costretto a razionalizzare per ridurre la sovracapacità e ad ammodernare per sostituire la tecnologia obsoleta. L'ulteriore ristrutturazione ridurrà prevedibilmente la capacità di assorbimento di forza lavoro dell'agricoltura e renderà necessaria una diversificazione dell'economia rurale.

I progressi della riforma strutturale dipenderanno in larga misura dalla formazione di efficienti mercati dei terreni agricoli, finora ostacolata dai ritardi accumulati nella maggior parte dei paesi nella regolazione definitiva dei diritti di proprietà. Contemporaneamente il recupero della redditività dell'attività agricola dipenderà in larga misura dalla competitività delle industrie a valle e dalla riorganizzazione delle stesse aziende agricole, che dovrebbero ad esempio mettere insieme l'offerta e rafforzare la loro posizione negoziale nei confronti dell'industria di trasformazione e dei canali di distribuzione.

In genere i prezzi agricoli dei paesi candidati sono sostanzialmente inferiori a quelli dell'UE, benché vi siano considerevoli differenze tra un paese e l'altro e tra un prodotto e l'altro. Nel 1995 i prezzi alla produzione nei paesi candidati erano pari al 40-80% del livello dei prezzi dell'UE, con poche eccezioni in entrambi i campi. I prezzi più alti erano generalmente quelli dei cereali, dei semi oleosi e delle colture proteiche, mentre il divario maggiore in termini relativi è stato constatato nei prezzi delle carni bovine, dei prodotti lattiero-caseari, delle barbabietole da zucchero e di taluni prodotti ortofrutticoli. I prezzi della carne di animali allevati a base di cereali (suini e pollame) differivano invece relativamente poco. Nel considerare il livello generalmente basso dei prezzi alla produzione nei paesi candidati, si dovrebbe tener conto delle inefficienze dei settori a valle in molti di questi paesi; per esempio, non è eccezionale che il prezzo del frumento all'azienda agricola raddoppi per il prodotto reso franco frontiera. I bassi prezzi dei prodotti lattiero-caseari e della carne bovina sono dovuti al fatto che alla caduta della domanda corrisponde solo ora una diminuzione dell'offerta e possono anche indicare una differenza qualitativa.

Con il tempo è probabile che il divario dei prezzi venga eroso in una certa misura dall'inflazione, relativamente elevata (e non del tutto compensata da una svalutazione delle monete), e da un aumento dei prezzi agricoli interni, dato che la domanda nel settore alimentare sembrerebbe riprendersi un po' più rapidamente dell'offerta. In una situazione di incremento della produzione i costi di produzione si rifletteranno maggiormente nei prezzi. Le differenze di prezzo dipenderanno anche dall'andamento dei prezzi nell'UE nei prossimi anni (si veda il successivo punto I 4.4).

Nella maggior parte dei paesi candidati sono state adottate misure per stabilizzare il settore agricolo, dopo gli sconvolgimenti provocati dai primi anni della transizione. A seconda dei paesi, il sostegno all'agricoltura ha assunto varie forme, da interventi e altre misure analoghi alla PAC a controlli amministrativi ancora molto vicini a quelli utilizzati nelle economie pianificate. Date le restrizioni di bilancio in atto in molti paesi, il sostegno statale all'agricoltura non dovrebbe aumentare molto oltre i livelli attuali, cosicché le possibilità d'interventi sui mercati e di aiuti strutturali saranno limitate. Potrebbe aumentare il ricorso alla protezione dalle importazioni entro i limiti permessi dal GATT, benché il margine per aumenti dei prezzi interni sia limitato dalla quota ancora elevata di reddito destinata dalle famiglie all'alimentazione e dai tassi d'inflazione tuttora eccessivi in molti paesi.

4.2 L'ampliamento nell'ipotesi di uno status quo: proiezioni della produzione e incidenza sul bilancio

Tenendo conto del ritmo della ristrutturazione che si poteva ragionevolmente prevedere nell'agricoltura e nell'industria alimentare, negli studi relativi ai paesi e nel Documento sulla strategia agricola del 1995⁵ si è proceduto ad una prima valutazione degli sviluppi a lungo termine dell'agricoltura nei paesi candidati. Queste proiezioni sul lungo periodo relative ai principali prodotti di base sono state nel frattempo parzialmente riviste alla luce delle ultime informazioni sulla situazione economica generale e sui mercati agricoli dei paesi candidati, che si sono rese disponibili dopo l'effettuazione degli studi. Nella maggior parte dei paesi candidati la ripresa dell'agricoltura è stata un po' più lenta del previsto a causa dei grandi handicap strutturali che continuano ad ostacolare i progressi (riconoscimento definitivo dei diritti di proprietà, vincoli di capitale, inefficienza delle industrie a valle).

Nei prossimi anni una serie di fattori influiranno sul divario esistente tra i paesi candidati e l'UE in materia di prezzi agricoli, per i motivi illustrati sopra (punto 4.1). Benché sia difficile prevedere in questa fase l'entità del divario al momento dell'adesione, è probabile che esisteranno ancora significative differenze di prezzo, soprattutto per quanto riguarda i prodotti caseari, lo zucchero e taluni ortofrutticoli. Le differenze relative ai cereali e alle carni bovine potrebbero essere in gran parte azzerate se saranno realizzate le riforme proposte dalla Commissione. Se dovesse ancora sussistere un divario significativo al momento dell'adesione, l'improvvisa introduzione dei prezzi della PAC provocherebbe un aumento dei prezzi dei prodotti alimentari in paesi in cui le spese alimentari incidono già profondamente sui bilanci delle famiglie. L'effetto sarebbe di stimolare la produzione agricola ed indebolire la domanda interna, mentre aumenterebbero i prezzi delle materie prime per l'industria alimentare, la quale dovrebbe a sua volta sostenere una maggiore concorrenza da parte del mercato comunitario.

Le proiezioni relative alla produzione e al consumo dei principali prodotti vegetali e zootecnici riguardano il periodo fino al 2005. Come ipotesi di lavoro⁶ per la valutazione dell'impatto si è partiti dall'assunto che tutti e dieci i paesi candidati aderissero all'UE nel 2002 e applicassero fin dall'inizio la PAC nella sua forma attuale, comprese cioè le restrizioni quantitative quali il ritiro delle terre dalla produzione e le quote di produzione per i prodotti lattieri e lo zucchero, e adeguassero progressivamente i propri prezzi ai livelli dell'UE.

⁵ "Situazione e prospettive dell'agricoltura nei Paesi dell'Europa centrale e orientale", studi relativi a 10 paesi e una relazione di riepilogo pubblicati come documenti di lavoro dalla DG VI nel luglio 1995; "Studio sulle strategie alternative per lo sviluppo di relazioni in campo agricolo tra l'UE e i paesi associati in vista di una futura adesione" (Documento sulla strategia agricola), comunicazione (CSE(95)607 del 29.11.1995) presentata dalla Commissione al Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995.

⁶ L'esempio qui menzionato è puramente ipotetico e ha scopo meramente illustrativo. Esso non pregiudica l'effettiva data di adesione, né il numero di paesi aderenti, né le modalità di un eventuale periodo di transizione, che saranno oggetto di futuri negoziati.

Nel settore dei prodotti vegetali, applicando il ritiro delle terre dalla produzione i 10 PECO diverrebbero nel 2005 importatori netti di *cereali* per circa 1 milione di t, mentre in base alle proiezioni i 15 Stati membri produrrebbero un'eccedenza superiore ai 40 milioni di t. Se non si procedesse al ritiro delle terre, si andrebbe incontro ad un'eccedenza di alcuni milioni di t. Partendo dal presupposto che le capacità relative ai frantoi restino costanti dopo il 2000, la disponibilità di *semi oleosi* per l'esportazione aumenterebbe a 0,9 milioni di t, anche se alcune zone dovranno essere messe a riposo, mentre il fabbisogno d'importazione dell'UE-15 sarebbe di 16 milioni di t. Per lo *zucchero* si prevede un'eccedenza nei paesi CEFTA⁷ entro il 2005 (anche se la produzione dovrebbe essere stabilizzata tramite quote). Dato che i costi di produzione dello zucchero sono ancora relativamente elevati e il settore della trasformazione registra una costante sovracapacità nei paesi CEFTA, non è chiaro se il tasso di produzione eccedentaria sia sostenibile nel periodo di proiezione. L'eccedenza CEFTA, che dovrebbe ammontare a 750 000 t circa nel 2005, si aggiungerebbe ad un'eccedenza crescente dell'UE pari a 3,5 milioni di t.

Nel settore dei prodotti zootecnici l'applicazione delle quote *lattiere* (con un certo margine limitato di espansione rispetto al livello degli anni precedenti) stabilizzerebbe la produzione dopo il 2002. L'inizio dell'allineamento dei prezzi frenerebbe tuttavia l'incremento del consumo interno nei paesi candidati (dato che il divario dei prezzi per i prodotti zootecnici è in generale più forte che per i prodotti vegetali), determinando, tra il 2002 e il 2005, più o meno un raddoppiamento delle previste eccedenze di latte che ammonterebbero allora a 2 milioni di t, da sommare ad un'eccedenza dell'UE-15 pari a 9,4 milioni di t, tendente ad aumentare. L'allineamento dei prezzi per le *carni bovine*, che inizierebbe nel 2002, stimolerebbe la produzione e inciderebbe negativamente sui consumi aumentando rapidamente l'eccedenza fino a 435 000 t nel 2005, che andrebbero ad aggiungersi ad un'eccedenza dell'UE-15 di 500 000 t. Il consumo di *carni suine* tenderebbe a ristagnare dopo l'adesione, mentre la produzione continuerebbe a crescere determinando un'eccedenza pari a 252 000 t nel 2005, mentre l'eccedenza dell'UE-15 ammonterebbe a 700 000 t. L'eccedenza di *pollame* dovrebbe rimanere relativamente stabile dopo il 2000, assestandosi tra 170 000 e 194 000 t, mentre l'eccedenza dell'UE-15 dovrebbe ammontare a 400 000 t.

Potrebbero registrare alcuni squilibri anche i mercati dei *vini da tavola* e di taluni *prodotti ortofrutticoli*.

In base allo scenario ipotetico di un'adesione di tutti e dieci i paesi associati nel 2002 e di una piena applicazione della PAC nella sua forma attuale, l'**incidenza finanziaria** dell'ampliamento sarebbe quantificabile in un costo supplementare per il FEOG-Garanzia dell'ordine di 11 miliardi di ECU l'anno fino al 2005, di cui quasi 7 miliardi per i pagamenti diretti (cioè i pagamenti per i seminativi e i premi per i capi di bestiame) e 1,5 miliardi per le misure di accompagnamento (programma d'azione agroambientale, rimboschimento e prepensionamenti). Le misure di sostegno del mercato

⁷ Zona di libero scambio dell'Europa centrale (Central European Free Trade Area), alla quale aderiscono Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Slovenia.

(essenzialmente interventi e restituzioni all'esportazione) per i 10 PECO costerebbero 2,5 miliardi di ECU e andrebbero in gran parte al settore lattiero-caseario.

4.3 Altre conseguenze dell'ampliamento: pressioni per un ulteriore adeguamento e adattamento al patrimonio delle acquisizioni comunitarie (acquis)

L'ampliamento comporterà la piena liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli e agroindustriali tra gli attuali e i nuovi Stati membri (nonché tra i vari nuovi Stati membri). Poiché questo settore è rimasto relativamente protetto nel periodo di applicazione degli accordi europei, è prevedibile che quando le economie dei PECO saranno esposte al mercato comunitario si sviluppi una notevole pressione ad un ulteriore adeguamento nel settore primario e dell'industria di trasformazione alimentare. La ristrutturazione sarà probabilmente accompagnata da una perdita significativa di posti di lavoro. Viceversa, gli attuali Stati membri dovranno contare, in seguito all'ampliamento dei mercati, con un aumento della pressione concorrenziale in alcuni settori come ad esempio nei mercati di taluni ortofrutticoli.

La coerenza del mercato interno, che comprende il mantenimento di un alto livello di protezione dei consumatori, richiede che i nuovi Stati membri facciano proprio l'acquis comunitario in tema di libera circolazione degli animali e dei prodotti agricoli all'interno dell'Unione⁸. La piena attuazione del patrimonio delle acquisizioni comunitarie, con la conseguente soppressione delle frontiere interne, richiederebbe non solo l'armonizzazione delle legislazioni, ma anche l'istituzione di un'adeguata struttura di controllo e ispezione nei paesi candidati, in modo che questi possano applicare l'acquis comunitario sul proprio territorio e alle frontiere esterne.

Un'adeguata attuazione e applicazione di tali norme nei paesi candidati è essenziale per la protezione delle piante, degli animali e della salute dei cittadini sul territorio ampliato dell'Unione e dev'essere completata prima dell'instaurazione della libera circolazione dei prodotti agricoli, cioè dell'abolizione dei controlli alle frontiere. L'attuazione di queste misure richiederà investimenti supplementari in infrastrutture d'ispezione e certificazione nel settore pubblico e sostanziali investimenti nel settore privato per adeguare gli impianti dell'industria alimentare ai requisiti e agli standard dell'UE.

4.4 Implicazioni politiche

Per quanto riguarda la politica dei mercati, si può vedere dalle proiezioni relative ai mercati dei principali prodotti di base che l'adozione dell'acquis comunitario nella sua forma attuale tenderebbe ad incrementare le eccedenze nella maggior parte dei settori nei paesi candidati, eccedenze che si sommerebbero ai crescenti squilibri di mercato previsti per dopo il 2000 negli attuali Stati membri. Benché si preveda in generale un'evoluzione favorevole dei prezzi dei prodotti agricoli di base sul mercato mondiale nel prossimo

⁸ Un'analisi del ravvicinamento per quanto riguarda la legislazione veterinaria, fitosanitaria e dell'alimentazione animale e agli standard di commercializzazione relativi al mercato interno è stata inclusa nel Libro bianco della Commissione sulla "Preparazione dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale all'integrazione nel mercato interno dell'Unione".

decennio, la differenza tra i prezzi interni nell'UE e i prezzi mondiali rimarrebbe significativa nella maggior parte dei settori. Le restrizioni imposte dall'OMC al sovvenzionamento delle esportazioni impedirebbe all'Unione allargata di smerciare le sue eccedenze sui mercati terzi.

Sarà pertanto probabilmente necessario rivedere le attuali politiche di sostegno. In generale si prevede a medio termine un riorientamento della PAC, che dovrebbe fondarsi meno sul sostegno dei prezzi e più sul sostegno diretto dei redditi nonché sullo sviluppo rurale e sulla protezione ambientale, come era stato proposto nel Documento sulla strategia agricola del 1995. Un tale riorientamento della PAC andrebbe incontro alle esigenze dei paesi candidati, in quanto ridurrebbe il divario relativo ai prezzi e favorirebbe il loro processo di adeguamento strutturale.

Nel contesto dell'adesione dei PECO e per un periodo transitorio, invece di applicare il regime dei finanziamenti diretti agli agricoltori, sarebbe più costruttivo investire importi significativi nelle riforme strutturali e nello sviluppo rurale. Già nella riforma del 1992 i pagamenti per ettaro o capo di bestiame rappresentavano una compensazione per la riduzione del sostegno dei prezzi in questi settori. Nell'aderire alla PAC i produttori dei nuovi Stati membri registreranno certamente un aumento dei prezzi; aggiungerli ai pagamenti diretti rappresenterebbe in molti casi un eccessivo apporto di liquidità a loro favore. Un forte aumento dei soli redditi agricoli grazie ai pagamenti diretti rischierebbe di creare disparità di reddito che potrebbero determinare rapidamente tensioni sociali nei paesi e nelle regioni interessati. D'altro lato, i paesi candidati hanno un forte bisogno sia di programmi di miglioramento strutturale in agricoltura e nei settori a valle ad essa direttamente collegati, dati gli svantaggi strutturali che devono ancora superare, sia di uno sviluppo rurale in genere, vista la necessità di diversificare economicamente le loro zone rurali.

Per quanto riguarda l'adozione dell'acquis del mercato interno nel settore agricolo, i paesi candidati si stanno adoperando per adeguare la propria legislazione a quella dell'Unione e per creare le necessarie infrastrutture amministrative. Esistono tuttavia grandi differenze tra i paesi candidati riguardo al livello di ravvicinamento delle legislazioni e di attuazione delle norme relative al mercato interno, che renderebbero difficile per una serie di paesi applicare l'acquis comunitario fin dal primo giorno dell'adesione senza misure di transizione.

5. MERCATO INTERNO ED UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

5.1 Mercato interno

La realizzazione della libera circolazione prevista dal trattato presuppone che vengano applicate in modo efficace le norme comunitarie riguardanti il ravvicinamento delle legislazioni e delle pratiche amministrative degli Stati membri nei settori della sanità, della sicurezza, della protezione dell'ambiente e dei consumatori e che sia garantito il mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali. Per il buon funzionamento del mercato interno è altrettanto indispensabile l'istituzione o il coordinamento, laddove necessario, dei meccanismi di certificazione e di vigilanza previsti dalla regolamentazione. Per quanto il mercato interno sia stato per lo più attuato, numerosi provvedimenti orizzontali e settoriali miranti al suo completamento e consolidamento dovranno essere adottati nei prossimi anni.

Dal funzionamento del mercato interno di un'Unione più ampia sono attesi notevoli vantaggi: l'espansione dell'attività economica, una maggiore scelta per i consumatori, l'incremento della concorrenza, un'allocazione più efficace dei fattori di produzione. Tuttavia dal processo di adeguamento alle nuove condizioni deriveranno probabilmente tensioni settoriali e regionali (*cfr. sezione II. 2*). Mentre i vantaggi tangibili derivanti dall'allargamento avranno effetti positivi sul mercato interno rafforzando la fiducia nei suoi principi, le tensioni derivanti dal processo di adeguamento potrebbero dar luogo a reazioni protezionistiche sia nei paesi candidati all'adesione che negli attuali Stati membri. L'inadeguatezza delle reti dei trasporti e delle telecomunicazioni potrebbe incidere negativamente sul funzionamento del mercato interno e ridurre i vantaggi del suo ampliamento. Inoltre, se nei paesi candidati all'adesione l'attuazione del patrimonio normativo comunitario da parte delle amministrazioni e degli operatori fosse inadeguata, il funzionamento del mercato interno subirebbe alterazioni che danneggerebbero i consumatori di tutta l'Unione e potrebbero suscitare reazioni. Pertanto è estremamente importante che vengano emanate quanto prima disposizioni essenziali come quelle riguardanti la valutazione della conformità, la responsabilità per i prodotti e la sicurezza generale dei prodotti.

Libera circolazione delle merci

Le pressioni dell'aggiustamento indotto dalla libera circolazione delle merci potrebbero generare tensioni rilevanti sia nei paesi candidati all'adesione che negli attuali Stati membri, in particolare nei settori nei quali la liberalizzazione prodotta dagli Accordi europei è limitata e dove sono previsti notevoli cambiamenti (*cfr. sezione II.2*).

L'applicazione di norme e standard comuni o minimi, prevista dalla legislazione comunitaria, richiederà probabilmente un impegno amministrativo e finanziario molto significativo da parte dei paesi candidati all'adesione (*cfr. sezioni seguenti*). D'altra parte, se uno Stato fosse carente nell'attuazione di tali norme, gravi danni sarebbero arrecati alla salute pubblica, ai consumatori o all'ambiente anche in altri Stati membri. Inoltre la concorrenza potrebbe subire distorsioni che danneggerebbero gli operatori degli Stati membri che rispettano tali standard e norme. In queste condizioni la fiducia

reciproca sarebbe compromessa e gli Stati membri potrebbero essere tentati di reagire ricorrendo a misure restrittive. In tal caso vi sarebbe il rischio che tali provvedimenti vengano applicati non solo contro il nuovo membro inadempiente, ma anche contro gli altri Stati membri. Situazioni come quelle descritte in precedenza potrebbero inoltre servire come pretesto per l'adozione di misure protezionistiche che darebbero luogo ad un frazionamento del mercato interno.

Libera circolazione dei capitali

La piena liberalizzazione dei movimenti dei capitali presuppone l'esistenza di un sistema finanziario solido e progressi durevoli per quanto riguarda il raggiungimento della stabilità economica e di una posizione finanziaria sostenibile nei confronti dell'estero. Senza questi pre-requisiti, la liberalizzazione rischia di causare serie tensioni alla bilancia dei pagamenti dei paesi candidati e potrebbe provocare la reintroduzione di restrizioni seppure parziali. Tuttavia il trattato stesso prevede meccanismi di natura preventiva (ad esempio l'assistenza in materia di bilancia dei pagamenti), nonché misure transitorie di salvaguardia. L'applicazione di queste disposizioni dovrebbe garantire una protezione sufficiente ai paesi candidati all'adesione, senza falsare il funzionamento globale del mercato interno. Gravi problemi potrebbero inoltre derivare da eventuali crisi d'insolvenza di istituzioni finanziarie di paesi candidati all'adesione e dalla conseguente perdita di fiducia da parte del pubblico e degli investitori istituzionali, che potrebbe innescare una crisi valutaria. Anche in questo caso, tuttavia, date le dimensioni relativamente limitate del settore finanziario dei paesi candidati, gli effetti di ricaduta sulla parte restante dell'Unione sarebbero probabilmente gestibili. Un sistema finanziario solido e progressi durevoli nell'opera di stabilizzazione e di riforma economica dei paesi candidati all'adesione potrebbero accrescere gli effetti positivi della mobilità dei capitali, limitandone i potenziali effetti negativi.

Libera circolazione dei servizi

L'impatto dell'ampliamento per la libera circolazione dei servizi è particolarmente difficile da valutare, dati il grande numero e l'estrema varietà dei settori interessati. Le questioni connesse ai trasporti, all'energia e alle telecomunicazioni vengono esaminate nelle sezioni seguenti. Taluni tipi di servizi presuppongono l'adozione di una legislazione comunitaria prima della piena attuazione della libertà di circolazione. Se questi prerequisiti non fossero soddisfatti, vi sarebbe il rischio di compartimentare il mercato interno, come per le merci. Nel caso dei **servizi finanziari**, appare ancora più indispensabile rafforzare la solidità e l'efficienza del sistema finanziario in tutti i paesi candidati. Le autorità di vigilanza finanziaria debbono acquisire le qualifiche e la perizia necessarie per applicare pienamente la legislazione comunitaria (livello del capitale azionario, coefficienti tecnici, qualità della direzione e degli azionisti delle istituzioni finanziarie, ecc.). Libertà di stabilimento e passaporto europeo potrebbero essere messi in pericolo se venissero estesi alle istituzioni finanziarie dei paesi candidati senza che siano state create le predette condizioni.

Libera circolazione delle persone

La libera circolazione dei **lavoratori** è una delle libertà fondamentali del trattato. Come indicato in precedenza (*sezione II. 2*), data l'importanza dei differenziali salariali e la

limitata libertà di circolazione garantita prima dell'adesione, i flussi migratori sono probabilmente destinati ad aumentare, sia dai paesi candidati all'adesione verso gli attuali Stati membri che tra gli stessi paesi candidati. Tuttavia il timore che flussi migratori massicci inondino i mercati del lavoro degli attuali Stati membri sembra ingiustificato, considerato anche che le esperienze fatte con gli ampliamenti precedenti dimostrerebbero che i flussi migratori sono influenzati dalle condizioni e dalle prospettive economiche più che dal diritto alla libera circolazione. I provvedimenti per alleviare le difficoltà di aggiustamento saranno evidentemente fondamentali per garantire che questa libertà non sia soggetta a tensioni.

L'applicazione della normativa comunitaria sulla libera circolazione ad **altre categorie di persone**, dopo l'adesione, non dovrebbe comportare gravi problemi seri. Le normative esistenti sarebbero probabilmente sufficienti per limitare le tensioni derivanti dal processo di aggiustamento. Non si può dimenticare che il rilascio di permessi di soggiorno a studenti, pensionati ed altre persone non attive sotto il profilo economico è soggetto a talune condizioni (dimostrazione di risorse sufficienti, copertura di sicurezza sociale), che il diritto di esercitare le professioni liberali è subordinato all'adempimento di taluni requisiti (incluso il possesso di diplomi riconosciuti con una durata minima degli studi), che in talune professioni connesse al settore sanitario esistono meccanismi di salvaguardia per la prevenzione di movimenti migratori eccessivi. La riunione delle famiglie di tutte le categorie di cittadini dei paesi candidati che risiedono attualmente nell'Unione potrebbe tuttavia creare talune tensioni nei regimi di sicurezza sociale, nelle infrastrutture e nel mercato del lavoro. Infine sarà necessario che i paesi candidati applichino rigorosamente le norme della legislazione comunitaria in materia di diritto societario e contabilità per evitare che il diritto di stabilimento delle aziende (assimilato a quello delle persone fisiche in termini di libera circolazione) generi insicurezza per i terzi al di fuori dei paesi candidati.

Politica della concorrenza

La politica della concorrenza non dovrebbe essere sensibilmente influenzata dall'ampliamento. Dovrebbe anzi acquisire maggiore efficacia grazie al fatto che verrebbe attuata in modo diretto ed uniforme in un'area economica più ampia da un'unica autorità. Tuttavia l'ampliamento potrebbe provocare alcuni problemi per la sua applicazione pratica ed in particolare la Commissione dovrà far fronte alla sfida degli oneri amministrativi più complessi e gravosi che saranno connessi alla gestione della politica della concorrenza.

Per quanto riguarda la normativa che vieta gli accordi restrittivi della concorrenza, il ravvicinamento della legislazione sta procedendo in modo soddisfacente nella maggior parte dei paesi candidati. Sono inoltre state istituite autorità per l'applicazione della predetta normativa. Tuttavia, oltre al ravvicinamento, è necessaria una "cultura della concorrenza" e nella probabile eventualità che una siffatta "cultura della concorrenza" non sia ancora del tutto creata al momento dell'adesione, potrebbero insorgere problemi di applicazione. Inoltre l'allargamento può rivelarsi una sfida a fronte del tentativo della Commissione di decentrare ulteriormente l'applicazione della politica di concorrenza demandandola agli Stati membri, garantendo nel contempo l'uniformità dell'applicazione stessa.

Nel settore degli *aiuti di Stato*, si dovrebbe approfondire un maggiore impegno nel contesto della strategia di pre-adesione e si dovrebbero superare le resistenze politiche all'allineamento alla normativa comunitaria, in modo tale da evitare che l'ampliamento crei distorsioni nel funzionamento del mercato interno. Le norme attualmente in vigore sembrano garantire la flessibilità necessaria per tener conto delle specificità dei paesi candidati all'adesione. Dovrebbe inoltre essere assicurata la capacità delle amministrazioni interessate di attuare adeguatamente le norme a tutela della concorrenza in questo settore. In particolare se le autorità responsabili del controllo nei paesi candidati all'adesione non dovessero avere i poteri, le capacità ed il sostegno politico necessari per creare un grado sufficiente di trasparenza nella concessione degli aiuti di Stato, aumenterebbe considerevolmente il carico di lavoro della Commissione e si moltiplicherebbero le difficoltà da essa incontrate nel trattare queste questioni. L'ampliamento avrà inoltre un impatto sulla politica nel campo degli aiuti regionali: se le attuali norme non venissero modificate, alcune aree assistite degli attuali Stati membri potrebbero perdere il diritto all'assistenza a seguito dell'incremento globale delle aree ammissibili agli aiuti e dell'effetto automatico dell'ampliamento sul PIL medio pro capite dell'UE.

Per quanto riguarda i *monopoli di Stato* a carattere commerciale, le imprese statali e le imprese che fruiscono di diritti esclusivi o speciali, potrebbero insorgere alcuni problemi connessi al carattere specifico delle economie in transizione; tuttavia tali problemi potrebbero essere affrontati con la flessibilità prevista dal trattato e con l'elaborazione di adeguate procedure transitorie di integrazione per i monopoli di Stato.

Dogane ed imposte indirette

Il funzionamento del mercato interno nel suo insieme dipende in misura notevole dal grado di protezione e di controllo delle frontiere esterne dell'UE, che è fondamentale per l'attuazione e l'applicazione della politica commerciale comune, della politica agricola, della politica in materia di pesca e di altre politiche comuni. La capacità dei paesi candidati all'adesione di garantire tale protezione e tale controllo entro la data di adesione è chiaramente un pre-requisito per l'adesione stessa. La crescente informatizzazione dei servizi doganali comunitari (ad esempio dazi doganali, sistema di transito, mutua assistenza) potrebbe rivelarsi una sfida aggiuntiva per i paesi candidati all'adesione.

I regimi di imposizione indiretta, come vengono applicati dal 1993, in particolare nel settore dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) intra-comunitaria, richiedono un grado elevato di cooperazione tra gli Stati membri, per il quale sono necessari un'infrastruttura amministrativa adeguata e metodi sofisticati di cooperazione amministrativa. Se i paesi candidati all'adesione dovessero attuare in modo inadeguato la cooperazione amministrativa richiesta, potrebbero insorgere problemi, comprese l'evasione e la frode fiscali, che altererebbero la concorrenza nel mercato interno. Tali difficoltà potrebbero intensificarsi ulteriormente nel contesto dell'introduzione del futuro nuovo sistema comune dell'IVA. Problemi analoghi potrebbero influenzare anche la riscossione delle risorse proprie e la loro entità.

5.2 Unione economica e monetaria

L'allargamento dovrebbe aver luogo nella terza fase dell'Unione economica e monetaria. Tutti gli Stati membri debbono condividere l'obiettivo dell'UEM e dovrebbero pertanto essere in grado di partecipare nei tempi previsti alla zona dell'euro. Se da un lato è improbabile che al momento del loro ingresso i nuovi Stati membri siano in grado di partecipare pienamente alla zona dell'euro, la loro principale sfida non sarà quella di entrare in tale zona, bensì di adottare la normativa comunitaria relativa all'UEM anche come paesi non partecipanti.

Il patrimonio giuridico che costituisce l'acquis comunitario è cambiato dalla conclusione del trattato sull'Unione europea ad oggi e cambierà ulteriormente via via che l'Unione entrerà nella terza fase. L'UEM ha modificato il quadro istituzionale nel quale opereranno tutti gli Stati membri, inclusi i paesi cosiddetti non partecipanti. Tutti gli Stati membri partecipano in realtà all'Unione economica: sono coinvolti nelle procedure di coordinamento delle politiche economiche, sono tenuti a seguire le norme che disciplinano la politica fiscale, ad eccezione di quelle connesse alle sanzioni, e debbono aver completato la liberalizzazione dei loro movimenti di capitali. I paesi non partecipanti potranno però condurre la loro politica monetaria autonomamente e parteciperanno al Sistema europeo di banche centrali (SEBC) su base ristretta; non dovranno partecipare alla costituzione di riserve comuni nell'ambito della Banca centrale europea (BCE), né rispettare gli orientamenti e le istruzioni di quest'ultima. Tuttavia le loro banche centrali dovranno essere indipendenti e perseguire un obiettivo di stabilità dei prezzi. Infine tutti gli Stati membri tratteranno la loro politica dei cambi come una questione di interesse comune ed è da prevedere che i nuovi Stati membri aderiscano ad un nuovo meccanismo di cambio che colleghi le loro valute con l'euro.

Durante il processo di adeguamento nell'ambito di economie in transizione pare inevitabile una scelta di compromesso tra stabilità dei cambi e stabilità dei prezzi. La stabilità dei tassi di cambio e la perdita dello strumento del tasso di cambio potrebbero pertanto rappresentare un vincolo troppo rigido in taluni dei paesi candidati all'adesione. Analogamente taluni aspetti della liberalizzazione dei movimenti dei capitali potrebbero richiedere un esame più attento.

La partecipazione dei nuovi Stati membri all'area dell'euro sarà valutata su una base di parità con gli altri membri, ossia sulla base dei criteri di convergenza del trattato sull'Unione europea. Va rilevato tuttavia che detti criteri non sono però criteri per l'adesione ed insistervi prematuramente nel caso di economie in transizione potrebbe essere inappropriato. Infatti in queste economie concetti come tassi di interesse a lungo termine e disavanzi di bilancio non sono ancora pienamente compatibili con quelli di economie di mercato più mature.

È importante inoltre che i nuovi membri intraprendano le riforme necessarie che consentano loro di stabilizzare la loro economia nel lungo termine. Anche in qualità di membri non-partecipanti, i paesi candidati all'adesione dovrebbero essere in grado di evitare turbolenze e disallineamenti nei tassi di cambio nominali e dovrebbero inoltre essere in grado di perseguire politiche monetarie disciplinate e responsabili in modo tale da non mettere a repentaglio l'obiettivo della stabilità dei prezzi.

L'impossibilità dei paesi candidati all'adesione di soddisfare i requisiti applicabili per i membri non-partecipanti all'UEM potrebbe dar luogo ad effetti di traboccamento che

metterebbero a repentaglio la stabilità nell'area dell'euro ed il normale funzionamento del mercato unico. Tuttavia, giacché il peso economico dei PECO candidati all'adesione sarà modesto rispetto a quello dell'attuale UE, questi effetti dovrebbero restare limitati, per quanto non possa essere escluso il rischio di alcune tensioni politiche (ad esempio se si verificassero notevoli spostamenti di quote di mercato tra i paesi candidati all'adesione ed i membri attuali).

L'ampliamento dovrebbe modificare l'equilibrio istituzionale ed economico tra partecipanti e non-partecipanti all'area dell'euro, ma l'impatto sulla dinamica dell'UEM dovrebbe essere limitato.

6. LE POLITICHE ORIZZONTALI

6.1 La politica sociale

La politica sociale comunitaria si occupa di una varietà di aspetti: le condizioni di vita e di lavoro nonché la salute e la sicurezza dei lavoratori, la parità tra uomini e donne, il dialogo tra le parti sociali, le risorse umane, l'occupazione, la protezione sociale, l'emarginazione sociale. La politica sociale si è sviluppata attraverso molteplici strumenti, compresi le norme giuridiche ed il Fondo sociale europeo, ma anche grazie ad iniziative incentrate su questioni specifiche, quali la salute pubblica, la povertà ed il ruolo dei disabili. Il progresso sociale, che consiste nel raggiungere un più elevato livello di occupazione e di protezione sociale, nel migliorare il tenore e la qualità della vita e nel conseguire una maggiore coesione economica e sociale, è un elemento chiave del modello europeo di società, caratterizzato dall'equilibrio tra giustizia sociale ed efficienza economica.

La storia e lo sviluppo della politica sociale nei paesi candidati all'adesione sono stati molto diversi da quelli degli Stati membri dell'Unione. Benché in determinati settori la politica sociale fosse altamente evoluta sotto i precedenti regimi di governo, un consistente deterioramento ha accompagnato il processo di transizione degli ultimi anni e tali politiche non sono state, generalmente, adattate alle condizioni dell'economia di mercato. L'adozione da parte di tali paesi dell'*acquis* comunitario nel settore sociale e, più in generale, del modello sociale europeo sarà influenzata dal gran numero di cittadini con un tenore di vita molto inferiore alla media dell'UE, dai gravi problemi sociali di cui soffrono, dalla scarsa efficienza dell'amministrazione pubblica e dall'insufficiente sviluppo dei sistemi di relazioni industriali.

La politica sociale in una Unione allargata nella quale diversi paesi presentano le menzionate caratteristiche dovrà affrontare i gravi problemi sociali di detti paesi, ivi compresa la disoccupazione e le questioni di sanità pubblica. Altri problemi sociali seri potrebbero derivare agli attuali ed ai futuri Stati membri dai processi di adattamento innescati dall'ampliamento (*cfr. sezioni II.2 e II.3*). Tali processi richiederebbero notevoli investimenti in risorse umane, onde alleviare le tensioni nella coesione economica e sociale, e potrebbero mettere in difficoltà le politiche sociali comunitarie ed il relativo finanziamento. Ne potrebbe anche derivare un riaccendersi del dibattito sul ruolo e sul funzionamento dei fondi comunitari.

L'adozione dell'*acquis* comunitario richiederà un grande impegno, in termini finanziari ed amministrativi, da parte dei paesi candidati, soprattutto nel settore della *sanità e sicurezza sul lavoro*; per contro, un adattamento lento o inadeguato potrebbe pregiudicare il carattere unitario dell'*acquis* e comportare distorsioni del funzionamento del mercato unico. Strategie di sviluppo a lungo termine basate sui vantaggi concorrenziali che derivano dall'applicazione di modesti livelli di protezione in materia sanitaria e di sicurezza sul lavoro sarebbero inaccettabili per l'Unione. Analoghi, anche se meno gravi, potrebbero essere i problemi nei settori della *parità di trattamento tra lavoratori e lavoratrici*, nel quale sono già state emanate idonee disposizioni ma l'effettiva applicazione è gravemente ostacolata dalla diversa ripercussione che le attuali difficoltà economiche hanno su uomini e donne; nel campo del *dialogo sociale e del diritto del lavoro*, nel quale l'adattamento è spesso ostacolato dalla mancanza o dallo

scarso sviluppo delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, oltre che dalla riluttanza di certi governi ad accettare un ruolo autonomo delle parti sociali ed in particolare dei sindacati.

L'ampliamento dell'UE porta con sé il rischio che si indebolisca nell'intera Unione il livello generale di sostegno alle questioni sociali, soprattutto qualora l'adattamento dei paesi candidati all'*acquis* non si dimostri adeguato. L'ulteriore evoluzione delle politiche comunitarie (pari opportunità per le donne, diritto del lavoro, coordinamento dei programmi di sicurezza sociale) potrebbe risulterne ostacolata, in particolare nei settori in cui è richiesta l'unanimità per l'adozione delle decisioni. Il raggiungimento delle finalità individuate dalle raccomandazioni in materia di protezione sociale potrebbe essere rinviato. D'altro canto, l'ampliamento metterà inevitabilmente in evidenza l'importanza della coesione sociale dell'Unione e, quindi, della politica sociale comunitaria. A lungo termine si può prevedere che saranno gli stessi nuovi Stati membri a dare ampio sostegno a politiche e principi che sono essenziali per lo sviluppo dei loro popoli.

6.2 Ambiente

Partendo da un approccio iniziale che prevedeva interventi ambientali di natura correttiva, la politica comunitaria attuale si è sviluppata fino ad adottare il principio dello "sviluppo sostenibile". Esso si basa sull'integrazione degli aspetti ambientali nelle politiche settoriali e sulla ridefinizione del comportamento sociale e economico, attraverso una gamma più vasta di strumenti e la promozione della nozione di "corresponsabilità". La transizione da una "riduzione dell'inquinamento" ad una "gestione dell'inquinamento" richiede inoltre una più approfondita attività di ricerca ed una cooperazione tra le politiche.

I paesi candidati sono confrontati in generale con problemi ambientali più seri di quelli dei Quindici, soprattutto per quanto riguarda l'inquinamento atmosferico e delle acque e la gestione dei rifiuti. In determinate regioni ad alta concentrazione industriale, il degrado ambientale ha provocato gravi danni e conseguenze nocive per la salute umana. Tali problemi sono, in gran parte, un retaggio del passato (controlli insufficienti delle emissioni e dei rifiuti industriali, l'erogazione di energia a prezzi ridotti), ma alcuni si sono intensificati durante il rapido processo di transizione. L'intervento dei PECO nel settore ambientale consiste tendenzialmente nell'adozione di rimedi a posteriori, mentre l'UE ha raggiunto una fase il cui obiettivo consiste nel cercare di mitigare gli effetti nocivi delle fonti inquinanti diffuse e difficilmente controllabili in settori quali l'agricoltura, i trasporti, l'energia, il turismo e specifici settori industriali.

L'adeguamento, attualmente in corso, ai principi dell'economia di mercato ha già portato alla chiusura o alla riduzione della produzione di molti degli stabilimenti più altamente inquinanti e ad elevato assorbimento di energia, e l'avvicinamento ai prezzi del mercato mondiale dell'energia contribuirà ad accelerare questa tendenza. I paesi candidati hanno già cominciato ad affrontare i problemi ambientali, con il contributo comunitario e di altri organismi. Un ulteriore impegno in tal senso nel periodo di preadesione dovrebbe ridurre l'esistente divario tra i livelli di protezione ambientale. È probabile tuttavia che ancora per diverso tempo se ne avvertirà la consistente differenza.

Sembra indispensabile intervenire in misura cospicua, anche attraverso ingenti contributi dell'UE in materia di assistenza tecnica e finanziaria, affinché i paesi candidati

all'adesione possano adeguarsi rapidamente all'*acquis* comunitario ambientale, soprattutto nel campo dell'inquinamento delle acque e dell'energia. Saranno necessari investimenti destinati anche ad affrontare i problemi che si riflettono direttamente sulla salute della popolazione e ad alleviare i danni ambientali ereditati dal passato (suolo contaminato, rifiuti nocivi, ecc.). La maggior parte dei problemi ambientali derivanti dalle combustioni industriali dovrebbe essere affrontata attraverso l'ammodernamento delle tecnologie produttive. Sebbene gran parte dei finanziamenti in tal senso dovrà provenire dal settore privato, potrebbe essere necessaria l'erogazione di consistenti fondi da parte dell'Unione, soprattutto nella fase iniziale caratterizzata da sottosviluppo dei mercati dei capitali e applicazione di tariffe non basate sul costo pieno.

Dato che i vantaggi ambientali marginali sono di gran lunga superiori se si investe nei paesi candidati anziché nei Quindici, concentrare gli investimenti sulle infrastrutture ambientali di dette regioni dovrebbe comportare maggiori vantaggi sociali e conseguentemente una maggiore protezione per tutti i cittadini europei. Infatti, si sta dimostrando che gli investimenti effettuati in certi paesi PECO, destinati a risolvere problemi di natura transfrontaliera, comporterebbero minori costi per l'UE rispetto al tentativo di risolvere tali problemi all'interno degli attuali Stati membri. Inoltre, gli investimenti necessari a migliorare la protezione dell'ambiente nei paesi candidati potrebbero dare vita ad importanti mercati, nel settore ambientale ed in altri, per le industrie europee; ciò a sua volta migliorerebbe la posizione concorrenziale delle imprese europee sui mercati internazionali dell'alta tecnologia, che sono in forte espansione. D'altro canto, l'erogazione di importanti finanziamenti e l'attenzione per un prolungato periodo di tempo ai problemi dei nuovi Stati membri potrebbero indurre ad un ripiegamento della Comunità su se stessa riguardo alle politiche ambientali: i governi degli Stati membri potrebbero incontrare difficoltà ad addossarsi l'onere della promozione di uno sviluppo sostenibile su scala più ampia a livello mondiale (ad esempio, con riferimento a questioni internazionali, quali i gas ad effetto serra e le sostanze che riducono lo strato d'ozono). Conseguenze di questo tipo devono essere evitate, poiché pregiudicherebbero la posizione politica dell'Unione sulla scena internazionale.

Il persistere per lungo tempo dopo l'adesione del divario tra i paesi candidati e gli attuali Stati membri potrebbe pregiudicare la coesione di un'Unione allargata e comporterebbe distorsioni della concorrenza nel mercato interno. Come per la politica sociale, strategie di sviluppo nazionali a lungo termine basate su vantaggi concorrenziali ottenuti grazie a bassi livelli di tutela ambientale sarebbero inaccettabili all'interno dell'Unione. Un processo graduale ma costante di allineamento, con inizio ancor prima dell'adesione, sembrerebbe auspicabile. L'ampliamento a paesi che presentano livelli di protezione ambientale inferiori potrebbe anche incidere negativamente sulla capacità dell'Unione di mantenere un ritmo di sviluppo costante e soddisfacente verso standard più elevati. Al contempo, tuttavia, potrebbe rafforzare un approccio più flessibile nei confronti della legislazione ambientale comunitaria, che presti maggiore attenzione al recepimento ed all'effettivo rispetto delle norme già adottate.

I paesi candidati assumono a volte un approccio diverso, benché efficace, nei confronti di talune questioni ambientali, il che potrebbe arricchire i futuri orientamenti politici e legislativi dell'UE. In particolare, molti paesi candidati hanno una lunga tradizione di

tutela della biodiversità e di salvaguardia della natura. Sarebbe importante assicurare il mantenimento delle politiche in tali settori.

6.3 Consumatori

L'*acquis* della Comunità prevede la protezione degli interessi economici dei consumatori (ivi compreso il controllo della pubblicità ingannevole e delle pratiche commerciali abusive), la sicurezza e la salute dei consumatori, l'informazione e l'educazione, la rappresentanza dei consumatori e il loro accesso alla giustizia. La disciplina della materia è costituita principalmente da direttive miranti ad un'armonizzazione minima. L'*acquis* sta per essere arricchito da alcune nuove proposte di direttive che si trovano attualmente in stadi diversi del processo decisionale. Negli anni a venire è da prevedere una maggiore attenzione verso i prodotti alimentari.

Le economie di mercato dei paesi candidati PECO presentano livelli diversi di sviluppo ed hanno adottato, in misura variabile, modalità di consumo analoghe a quelle dei paesi dell'Unione europea. Complessivamente, i PECO sono piuttosto arretrati rispetto alle norme comunitarie nel garantire un'adequata tutela dei consumatori, soprattutto nel far fronte ai problemi provocati dal sistema economico di recente introduzione. Ciò vale per gran parte degli aspetti considerati dalla politica comunitaria in materia di protezione dei consumatori.

In alcuni casi, la legislazione dei paesi candidati a tutela dei consumatori è relativamente avanzata, ma spesso manca una precisa regolamentazione che ne consenta l'applicazione efficace. In alcuni settori (pubblicità, responsabilità per danni causati dal prodotto, sicurezza dei prodotti) la protezione accordata da alcune delle normative nazionali ai consumatori risulta ancor più elevata di quella comunitaria. In generale, tuttavia, il problema principale consiste nella mancanza di strutture adeguate che possono assicurare un'applicazione efficace della legislazione comunitaria: debole organizzazione dei consumatori, insufficienza di mezzi amministrativi per i necessari controlli di mercato (ad esempio, per i prodotti pericolosi), ecc. Una differenza importante consiste anche nella tendenza dei PECO a concentrare i controlli "a monte" della produzione, prima della commercializzazione, mentre la legislazione dell'UE prevede il controllo a posteriori dei prodotti già presenti sul mercato. I miglioramenti previsti al diritto comunitario del settore acuiranno con ogni probabilità i problemi di adattamento delle legislazioni dei paesi candidati.

L'ampliamento dovrebbe avere effetti positivi sui consumatori dell'UE, ad esempio aumentando il flusso di beni e servizi e pertanto le opportunità di scelta del consumatore e migliorando nel suo insieme il livello di protezione dei cittadini dei paesi candidati.

Si impone un rafforzamento della politica di protezione dei consumatori a livello comunitario, così come il ravvicinamento delle normative nazionali, poiché le disparità tra gli Stati membri potrebbero tendere ad ampliarsi. Le politiche e le tecniche legislative dovranno eventualmente essere adattate per meglio conformarsi alle specificità dei paesi candidati; tra l'altro si dovrà riflettere sul significato del termine "livello elevato di protezione" sancito dal trattato CE. L'ampliamento dell'UE comporterà necessariamente la destinazione di maggiori mezzi economici per l'informazione e l'educazione dei consumatori, l'accesso alla giustizia, lo sviluppo e le attività delle associazioni di consumatori e la costituzione di nuove forme di associazione e di collaborazione tra i paesi candidati e tra questi e gli attuali Stati membri.

Un elemento determinante del processo di adattamento consisterà nell'assicurare il rispetto nella pratica del diritto comunitario. Senza efficaci strutture di controllo e in mancanza di corrette regole di condotta professionale volte alla protezione dei consumatori, i paesi candidati rischiano di diventare sbocchi alternativi per prodotti e servizi non sicuri o comunque "dubbi", con serie conseguenze per i cittadini dell'intera Unione allargata. Un'altra ipotesi è che possano acconsentire alla costituzione di imprese che abusino della libertà concessa dal mercato interno e si avvalgano di pratiche commerciali aggressive e ingannevoli su tutto il territorio dell'Unione. La transizione da un sistema di controlli effettuati "a monte" della produzione ad uno di controlli "a valle" potrebbe avere un temporaneo impatto negativo sul livello di protezione dei consumatori nei paesi candidati. Inoltre, è ancora incerto se l'"auto-responsabilità" delle imprese dei paesi candidati sia paragonabile a quello delle imprese dell'UE.

6.4 Scienza, ricerca e sviluppo tecnologico

Le attività di ricerca e sviluppo tecnologico a livello comunitario, come disposto dal trattato CE e dal programma quadro, sono intese a migliorare la competitività dell'industria europea e la qualità della vita, oltre a promuovere lo sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente, una mobilità sostenibile per il sistema di trasporti ed altre politiche comuni. Attualmente sta per essere adottato il quinto programma quadro per il periodo 1998-2002.

Sebbene i paesi candidati PECO avessero livelli relativamente elevati di attività nel campo della ricerca e dello sviluppo sotto i regimi politici precedenti, le risorse per il finanziamento del settore hanno subito un declino considerevole nel periodo di transizione. Tale tendenza ha registrato successivamente un andamento di segno contrario, soprattutto nei paesi più progrediti, tuttavia gran parte degli indicatori delle attività nel settore delle R&S/S&T risultano ancora bassi rispetto a molti Stati dell'UE e le attività stesse non soddisfano ancora adeguatamente le esigenze delle moderne società ad economia di mercato: i paesi candidati non dedicano in generale molta attenzione alla R&S nella loro programmazione nazionale, dispongono di un numero eccessivo di ricercatori e mancano di laboratori di ricerca nell'industria privata.

I programmi comunitari nel settore di R&S sono stati aperti alla partecipazione dei PECO, nell'ambito della strategia di preadesione, e la Comunità accorda a tale proposito un limitato sostegno finanziario. Alcuni paesi candidati sono già pronti a svolgere una parte attiva nell'attività di R&S a livello europeo ed a destinare i necessari fondi, benché nella maggior parte di loro esistano ancora limitazioni di natura finanziaria ed organizzativa. Le riforme nel settore delle scienze e della tecnologia sono strettamente collegate a più ampie condizioni generali (privatizzazione, riforma dei sistemi finanziario, fiscale e bancario). L'adeguamento legislativo in tema di normazione, sistema di brevetti, promozione della ricerca industriale, innovazione nell'industria - in particolar modo nelle PMI - così come di trasferimento di tecnologia, richiede ulteriori sforzi.

L'ampliamento contribuirà ad arricchire il potenziale scientifico dell'Unione; nuovi approcci originali si svilupperanno dalla stretta cooperazione con gli scienziati dei paesi candidati che hanno raggiunto un alto livello di ricerca. Gli attuali legami scientifici che intercorrono tra i paesi candidati e la Russia e la CSI potrebbero rivelarsi positivi per l'Unione nel suo complesso, incrementando le possibilità di collaborazione.

In seguito all'adesione, i PECO prenderanno parte a tutte le decisioni relative alla politica di RS&T ed influenzeranno gli orientamenti politici in questo campo. Potrebbero insorgere problemi se la partecipazione (e quindi i benefici) ai programmi comunitari rimanesse ad un livello inferiore rispetto al contributo finanziario (calcolato sulla base del PIL nazionale) versato dai nuovi Stati membri per tali programmi. Si dovranno prevedere degli adeguamenti delle priorità di ricerca e un certa ridefinizione degli orientamenti dei sistemi S&T ai fini di un mercato unico competitivo, ma anche per assicurare che i programmi riflettano le esigenze dei paesi candidati. Tali cambiamenti non devono pregiudicare le attività che si trovano già in uno stadio avanzato con altri partner. Il miglior modo per conseguire l'adattamento potrebbe essere il coinvolgimento graduale dei PECO nel processo decisionale nel settore della ricerca e dello sviluppo, con inizio prima dell'adesione. Successivamente, il sostegno dei fondi strutturali potrà facilitare tale processo.

6.5 La società dell'informazione

L'ampliamento dell'Unione sta per realizzarsi in un'epoca nella quale le economie degli Stati dell'Europa occidentale sono sottoposte a rapidi cambiamenti, reali e potenziali, che scaturiscono dalla combinazione delle potenzialità delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC). La Comunità ha preso atto di tale tendenza ed ha varato il *Piano d'azione per la società dell'informazione*, che cerca di rendere omogenee le ripercussioni dei cambiamenti in atto su tutti i settori interessati: ricerca e sviluppo, telecomunicazioni, istruzione, audiovisivo, proprietà intellettuale, sicurezza dei dati e tutela della riservatezza, commercio elettronico, ecc. Negli anni a venire, il Piano d'azione porterà con ogni probabilità all'adozione di un nuovo importante *acquis*. Al fine dell'attuazione del Piano d'azione la Commissione europea ha trasmesso diverse comunicazioni al Consiglio ed al Parlamento europeo e ha adottato un Libro verde intitolato "Vivere e lavorare nella società dell'informazione: priorità alla dimensione umana".

Nei paesi PECO molti settori economici sono stati sottratti all'influenza delle nuove TIC fino a tempi molto recenti. Il settore dell'informazione pubblica era rigidamente controllato e nettamente arretrato. Inoltre, il declino economico ha creato un circolo vizioso nel quale la scarsa domanda e le carenze delle infrastrutture si alimentavano reciprocamente. Tuttavia, negli ultimi cinque anni i finanziamenti destinati alle tecnologie nel settore dell'informazione e delle comunicazioni sono aumentati in modo consistente. Ciononostante, i servizi nel settore delle telecomunicazioni disponibili nei paesi PECO raggiungono solo il 40% rispetto al livello europeo e sono di qualità inferiore. La disponibilità di *host computer* Internet (elaboratori che forniscono un servizio ad altri) corrisponde al 20% del livello raggiunto all'interno dell'UE. I governi dei paesi PECO dimostrano grande interesse per la società dell'informazione e per le sue implicazioni ai fini delle loro decisioni politiche.

Le possibilità offerte dalle suddette tecnologie probabilmente sembrano ancor più significative nei paesi PECO di quanto lo siano per l'UE, essendo strettamente connesse sia al processo di riforma economica in corso, sia alla maggiore libertà di comunicazione derivante dalla liberalizzazione. I finanziamenti recenti nel settore indicano che tali paesi rappresentano uno dei maggiori mercati del mondo per l'industria delle TIC. I paesi PECO, grazie all'alto livello d'istruzione delle loro popolazioni, possono diventare leader in alcuni utilizzi delle TIC.

Con l'ampliamento aumenterà quindi anche l'interesse complessivo dell'UE nelle TIC, con ripercussioni positive sulle relative politiche. Al contempo, saranno necessarie misure preventive per assicurare che i paesi PECO possano realmente integrarsi nella società dell'informazione, quali il sostegno per lo sviluppo di infrastrutture avanzate, gli incentivi agli investimenti privati attraverso l'eliminazione degli ostacoli di natura regolamentare, la promozione della partecipazione alle reti di servizi, l'assistenza all'informatizzazione dell'industria, del commercio, dell'amministrazione, dell'istruzione, l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione volte all'uso efficiente delle TIC. A tale proposito il Piano di azione comune UE-PECO per la società dell'informazione prevede diversi progetti. Specifiche misure per aiutare i PECO ad integrarsi nella società dell'informazione dell'UE sono già state proposte, in particolare in occasione delle riunioni a livello ministeriale UE/PECO che hanno avuto luogo nel 1995 e nel 1996.

6.6 Cultura, istruzione, formazione professionale, gioventù

In conformità del dettato del TUE, la Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune. Essa contribuisce altresì allo sviluppo dell'istruzione ed attua una politica di formazione professionale nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche. L'azione della Comunità nei suddetti settori è attuata nel rispetto del principio di sussidiarietà e mira ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostenere ed integrare gli interventi nazionali in determinati settori (ad esempio, attraverso i programmi Socrate, Leonardo da Vinci, Gioventù per l'Europa e Caleidoscopio). Inoltre, una parte significativa dei fondi strutturali della Comunità viene riservata alle attività di formazione e d'istruzione.

Il livello d'istruzione generale, ed in particolare dell'istruzione superiore, è piuttosto elevato nei paesi candidati all'adesione, nonostante le significative ripercussioni negative dovute a prolungate restrizioni di bilancio. La formazione professionale e le politiche a favore della gioventù devono far fronte alle importanti esigenze di modernizzazione e di aggiornamento per soddisfare le richieste delle società democratiche basate sull'economia di mercato.

L'ampliamento dell'UE arricchirà la diversità culturale ed il patrimonio culturale comune dell'Unione europea, estendendo così l'ambito di applicazione della politica culturale comunitaria. La partecipazione dei paesi candidati alle attività culturali, educative e formative della Comunità consentirà di stringere legami più stretti con tali paesi e costituirà un notevole arricchimento per tutti.

Poiché la partecipazione ai programmi comunitari da parte di cittadini, imprese e istituzioni degli Stati membri dell'UE è volontaria, l'ampliamento non dovrebbe comportare specifici problemi e non sembrano necessarie misure transitorie. I paesi candidati avranno maturato una valida esperienza dalla loro partecipazione ai programmi realizzati nell'ambito della strategia di preadesione. L'esistenza di una considerevole disparità tra la condizione generale di benessere di questi paesi, da un lato, e il loro potenziale e le loro esigenze nei settori dell'istruzione, della formazione e della cultura dall'altro, induce a prevedere che essi dimostreranno una capacità di assorbimento

maggiore del rispettivo contributo ai programmi. In mancanza di un aumento adeguato delle risorse finanziarie, ciò potrebbe affievolire in certa misura o ridurre l'intensità delle attività attualmente in corso nell'Unione. Dopo l'adesione, i paesi PECO assorbiranno con ogni probabilità importi considerevoli dai fondi strutturali per aggiornare ed adattare i rispettivi sistemi scolastici e di formazione professionale.

7. POLITICHE SETTORIALI

7.1 Trasporti

La politica comunitaria dei trasporti consiste attualmente nell'applicazione delle norme del mercato interno a questo settore, nell'armonizzazione delle condizioni di concorrenza e nello sviluppo di progetti di infrastrutture che possano contribuire alla realizzazione delle reti transeuropee. Le iniziative future saranno finalizzate al raggiungimento di una mobilità sostenibile, che consenta un impiego ottimale delle risorse di trasporto già esistenti e programmate. Con le varie azioni intraprese si cercherà di migliorare la qualità dei servizi di trasporto e il funzionamento del mercato interno, di ottenere una ripartizione dei costi basata sull'effettivo vantaggio di costo e di estendere la dimensione esterna, migliorando i collegamenti con i paesi terzi ed incoraggiando l'accesso degli operatori UE ad altri mercati dei trasporti.

Nei paesi candidati, nonostante gli ultimi progressi realizzati, permane un notevole scarto nel livello di sviluppo, oltre a numerose altre disparità tra i loro settori dei trasporti e quello della Comunità: il livello e le peculiarità della domanda, come pure la disponibilità di risorse finanziarie per gli investimenti rispecchiano uno sviluppo economico più limitato; la ripartizione tra i modi di trasporto, inizialmente molto più favorevole ai trasporti diversi da quelli su strada, sta rapidamente modificandosi a favore dei trasporti stradali, cioè in senso contrario alla politica dell'Unione; la qualità della flotta di trasporto, malgrado i miglioramenti apportati, in genere non rispetta le norme UE, specie in materia di sicurezza e di ambiente; persiste la carenza di collegamenti delle infrastrutture, soprattutto tra l'UE e i paesi candidati. La struttura dei mercati, in particolare il ruolo rilevante dei superstiti monopoli statali nei trasporti stradali, lo status giuridico delle imprese di trasporto, l'attuale divario tra i requisiti di sicurezza UE e le condizioni esistenti nei paesi candidati, le notevoli differenze dei sistemi di tassazione per i trasporti su strada sono spesso indici di una transizione tuttora in corso. Manca personale adeguatamente formato e motivato per gestire efficacemente l'applicazione delle norme comunitarie sui trasporti; spesso le statistiche sui trasporti sono scarse.

È ormai evidente la necessità impellente di sviluppare e migliorare le *infrastrutture di trasporto*, specie per il trasporto su strada, per il trasporto combinato su strada e per ferrovia (trasporto gomma - rotaia) e per gli aeroporti; tali infrastrutture devono necessariamente aumentare con il forte ulteriore incremento dei flussi di traffico previsto. Tutti i modi di trasporto richiederanno notevoli investimenti, in particolare per il traffico transeuropeo, cosa che si ripercuoterà sulle azioni comunitarie nel settore. Se tali investimenti non venissero effettuati, potrebbero sorgere gravi problemi di congestione del traffico, che investirebbero tanto il traffico in generale, quanto le iniziative dell'Unione. Dato l'aumento dei flussi, dovuto all'attuazione degli Accordi europei e dato il tempo necessario allo sviluppo delle infrastrutture, questi problemi devono essere affrontati già prima dell'adesione, riservando una particolare attenzione al miglioramento delle attrezzature ai valichi di frontiera.

I paesi candidati dovranno risolvere vari problemi al momento dell'adozione della normativa comunitaria *in campo sociale e in materia di sicurezza e di altri requisiti tecnici* (in tutti i modi di trasporto) e di accesso al mercato e alla professione (soprattutto per i trasporti stradali e in minor misura per i trasporti aerei e ferroviari). Lo

sviluppo della normativa previsto per i prossimi anni in questi settori potrebbe aggravare questi problemi. L'adeguamento richiederà tempo e lavoro, soprattutto perché dovrebbe comportare un rinnovo e una ristrutturazione su larga scala delle flotte di trasporto e delle infrastrutture. Esso dovrebbe essere più rapido nei servizi internazionali che nei servizi interni. Per evitare un onere eccessivo per i settori del trasporto e per le economie dei paesi candidati, i provvedimenti che garantiscono l'adattamento dovrebbero essere introdotti in modo progressivo, incominciando, se possibile, già prima dell'adesione e seguendo un approccio graduale, connesso con l'apertura del mercato (per i trasporti aerei, però, l'accesso al mercato dovrà essere completo entro la data di adesione e il processo di armonizzazione non dovrebbe costituire un ostacolo al raggiungimento di questo obiettivo). Se i provvedimenti necessari non verranno adottati già durante il periodo precedente l'adesione, si rischia di pregiudicare il normale funzionamento del mercato interno, di dover operare scelte difficili al momento dell'adesione e di rallentare notevolmente lo sviluppo della politica comune dei trasporti.

L'ampliamento potrebbe sollevare problemi di adeguamento nel settore dei trasporti sia dei paesi aderenti, sia degli attuali Stati membri; questi problemi potrebbero a loro volta creare una pressione politica, specialmente nel settore dei trasporti dell'UE e nelle regioni in cui il traffico è più intenso. Tale pressione non potrà che aumentare se, al momento dell'adesione, i nuovi Stati membri non si saranno effettivamente conformati ai requisiti tecnici, sociali e di sicurezza.

Se invece i paesi candidati si saranno conformati alla normativa comunitaria, l'ampliamento potrebbe costituire un incentivo per lo sviluppo della politica comune dei trasporti, in quanto l'eliminazione delle frontiere su una superficie più ampia darà necessariamente un nuovo impulso al settore dei trasporti. Nel contempo, ciò potrebbe far nascere la necessità di una ristrutturazione, o come effetto diretto (ad esempio per i trasporti ferroviari) o come conseguenza di una certa sovraccapacità (ad esempio per i trasporti sulle vie d'acqua interne, per i trasporti aerei). Lo sviluppo delle infrastrutture e la dotazione del settore dei trasporti di nuove attrezzature nei paesi candidati dovrebbe offrire concrete opportunità alle imprese di costruzione e alle industrie connesse, come pure ai produttori di attrezzature di trasporto.

7.2 Energia

La politica energetica dell'UE si fonda su varie norme dei trattati (TUE, CE, CECA e CEEA). Il trattato CECA scade nel 2002 e si sta riflettendo sulle conseguenze che ne seguiranno. Tra i principali obiettivi di politica energetica dell'UE, il Libro bianco della Commissione intitolato "Una politica energetica per l'Unione europea" (dicembre 1995) indica una maggiore competitività (in relazione al mercato interno e ai prezzi basati sul mercato), la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e la protezione dell'ambiente. Gli elementi chiave dell'*acquis* comunitario in materia di energia sono le norme del trattato e di diritto derivato riguardanti in particolare la concorrenza e gli aiuti di Stato, il mercato interno dell'energia (che comprende direttive su elettricità, trasparenza dei prezzi, transito di gas ed elettricità, autorizzazioni relative agli idrocarburi, comportamento in caso di crisi, compreso l'obbligo di scorte di sicurezza, ecc.), l'energia nucleare, l'efficienza energetica e l'ambiente. Altri importanti elementi di questa politica sono lo sviluppo delle reti energetiche transeuropee e il sostegno alla ricerca e allo sviluppo in campo energetico. Le azioni attualmente in corso riguardano la liberalizzazione del settore del gas, la normativa in materia di efficienza energetica e il programma auto/oil.

Nel settore dell'energia nucleare, la normativa comunitaria ha subito un'evoluzione sostanziale, partendo dal trattato originario CEEA fino a giungere ad un quadro di strumenti giuridici e politici che comprende accordi internazionali. Attualmente questa normativa verte su problemi connessi alla salute e alla sicurezza - che comprendono la protezione dalle radiazioni, la sicurezza degli impianti nucleari, il trattamento dei rifiuti radioattivi -, sugli investimenti - compresi gli strumenti finanziari EURATOM -, sull'incoraggiamento della ricerca, sul mercato comune nucleare, sugli approvvigionamenti, sulle misure di sicurezza e sulle relazioni internazionali.

Per la sua importanza strategica e il fatto che costituisce un fattore di produzione per l'industria, il settore energetico è determinante per la ristrutturazione economica (e sociale) dei PECO. I PECO candidati all'adesione costituiscono, come l'UE, una zona di importazione netta di energia, nonostante l'esistenza di notevoli risorse in alcuni di essi (ad esempio carbone in Polonia, petrolio in Romania, ecc.). Molti di questi paesi dipendono in misura notevole dal nucleare. Tuttavia, vi sono differenze rilevanti rispetto al settore energetico dell'UE, differenze imputabili normalmente a una difficile eredità del passato: una forte dipendenza dalla Russia e da altri NSI per quanto riguarda petrolio, gas, tecnologia nucleare, produzione e arricchimento di combustibili e, in una certa misura, uranio; scarsa efficienza nella produzione, trasmissione, distribuzione e consumo, dovuta a prezzi slegati dal mercato; tecnologie obsolete; scarsità di investimenti e mancanza di un quadro normativo adeguato; gravi danni ambientali; problemi di sicurezza nucleare e problemi connessi all'eliminazione o al trattamento dei rifiuti nucleari e del combustibile esaurito.

Saranno necessari cospicui investimenti nel settore energetico dei paesi candidati per sviluppare le reti, migliorare la sicurezza nucleare (migliorando o sostituendo con nuovi gli impianti nucleari esistenti), eliminare i rifiuti nucleari, migliorare l'efficienza energetica e rispettare le norme ambientali (compresi l'adattamento delle raffinerie, delle centrali elettriche e del settore del carbone), costruire impianti per immagazzinare gas e riserve di sicurezza di petrolio, ristrutturare i settori dell'elettricità e del gas e affrontare le conseguenze, sul piano sociale e regionale, della chiusura delle miniere di carbone, di scisti bituminosi e di uranio. La maggior parte degli investimenti dovrà provenire tanto dal settore privato quanto dalle risorse pubbliche nazionali e internazionali. Di conseguenza è importante che vi sia nei paesi candidati una situazione politica ed economica favorevole agli investimenti. Anche l'UE, comunque, contribuirà a questo sforzo, sia prima che dopo l'adesione. Gli investimenti nei paesi candidati incrementeranno la domanda nelle industrie comunitarie connesse con il settore dell'energia.

Un finanziamento insufficiente potrebbe impedire, ad esempio, la tempestiva adozione da parte di alcuni paesi candidati di norme di efficienza energetica (ad esempio norme minime di efficienza, dispositivi di etichettatura) e norme ambientali (standard di qualità dei combustibili), e potrebbe quindi impedire il normale funzionamento del mercato interno dopo l'adesione. Ciò potrebbe ritardare anche il rispetto dei requisiti in materia di riserve di petrolio, che sono importanti in quanto connessi direttamente al principio della solidarietà comunitaria in caso di crisi. In diversi paesi la ristrutturazione del settore dei combustibili solidi può sollevare problemi in relazione agli aiuti di Stato. La mancanza di un sistema adeguato di raccolta dei dati nei paesi candidati, infine, potrebbe costituire uno scoglio per la politica energetica dell'Unione europea.

I problemi di *sicurezza nucleare* in alcuni paesi candidati suscitano gravi preoccupazioni nell'UE, anche indipendentemente dall'ampliamento, e dovrebbero essere affrontati con urgenza e con determinazione. È indispensabile trovare soluzioni a questi problemi, compresa la chiusura degli impianti, se necessario, in conformità con la normativa nucleare comunitaria e con la "cultura della sicurezza nucleare" esistente nel mondo occidentale. L'opinione pubblica sembra sempre più sensibile al problema della sicurezza nucleare, a seguito di alcuni problemi verificatisi nei paesi candidati in relazione ad impianti nucleari, e questo fenomeno può influenzare i principali sviluppi della politica comunitaria nel settore.

I paesi candidati hanno già messo in atto delle iniziative per colmare le lacune dei loro settori energetici e per adeguare le proprie politiche alla normativa UE, anche se i risultati ottenuti variano da paese a paese. Gli Accordi europei, il Libro bianco, l'accesso ai programmi comunitari nel settore e la Carta europea dell'energia costituiscono un quadro di riferimento per tutte queste azioni. È estremamente auspicabile che questi problemi vengano affrontati nel modo più approfondito possibile nel periodo precedente l'adesione. In ogni caso, è necessario garantire un progresso costante e rapido verso la completa applicazione delle norme e delle disposizioni comunitarie. Sul piano generale, non sono previste gravi difficoltà per il settore energetico nel processo di ampliamento, anche se il settore nucleare (in particolare per quanto riguarda la sicurezza in alcuni paesi come la Lituania e la Bulgaria) costituirà certamente una questione importante.

Le azioni future dell'UE nel settore energetico dovranno tener conto della situazione concreta di un'Unione allargata, cioè della maggiore dipendenza dalla Russia, di notevoli problemi di sicurezza nucleare, di costi per migliorare l'efficienza energetica, di problemi ambientali, della sicurezza degli approvvigionamenti e delle conseguenze, sul piano sociale e regionale, delle necessarie ristrutturazioni. Potrebbe risultare necessario un maggior ricorso ai prestiti EURATOM e un conseguente aumento del loro massimale, come pure un intervento nel quadro delle politiche strutturali. Il completamento del mercato interno dell'energia potrebbe risultare più difficoltoso in un'Unione europea ampliata.

L'ampliamento comporterà anche dei vantaggi per il settore dell'energia: migliori relazioni con i fornitori dell'UE (Russia, Asia centrale, Medio Oriente) e l'inclusione nei territori dell'Unione di ampi settori delle principali linee di transito (ad esempio oleodotti in Slovacchia, ecc.); sinergie della ricerca in campo energetico e dei progressi tecnologici. L'adeguamento dei paesi candidati alle norme UE migliorerà l'impiego razionale dell'energia e la situazione ambientale su scala paneuropea e dovrebbe inoltre offrire mercati per l'industria energetica. La maggiore stabilità degli approvvigionamenti energetici avrà effetti positivi sulla pace e sulla sicurezza.

7.3 Industria

La politica industriale dell'UE cerca di incentivare la competitività dell'industria comunitaria, per raggiungere un tenore di vita più elevato e tassi d'occupazione più alti. L'azione della Comunità è intesa ad accelerare l'adeguamento ai cambiamenti strutturali, incoraggiando un clima propizio all'attività imprenditoriale, allo sviluppo delle imprese nella Comunità e alla cooperazione industriale, e promuovendo un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche dell'innovazione, della ricerca e dello sviluppo

tecnologico. La politica industriale UE è di tipo orizzontale. Le comunicazioni settoriali sono intese a trasporre concetti di tipo orizzontale in settori specifici. La politica industriale dell'UE è il risultato di un'articolazione degli strumenti messi a disposizione da varie altre politiche comunitarie: essa comprende sia strumenti connessi con il funzionamento dei mercati (specifiche dei prodotti e accesso ai mercati, politica commerciale, aiuti di Stato e politica della concorrenza), quanto strumenti connessi alla capacità dell'industria di adeguarsi ai cambiamenti (ambiente macroeconomico stabile, tecnologia, formazione, ecc.).

Nei paesi candidati l'industria ha sia punti forti che punti deboli: costi del lavoro molto bassi e un buon livello di qualificazione tecnica in molti settori (acciaio, ceramica, vetro, cemento, produzione meccanica) sono i principali punti forti, mentre i problemi sono rappresentati da una massiccia sovraccapacità in alcuni settori rispetto alla domanda interna, ancora insufficiente; processi produttivi obsoleti e mancanza di conoscenza delle moderne tecniche di produzione, che comportano una bassa produttività e prodotti di scarsa qualità e non rispettosi dell'ambiente. La produzione industriale nei PECO sta uscendo ora da una situazione di contrazione senza precedenti, registrata nel periodo 1990-1993.

Tra le priorità della politica industriale nei paesi candidati si annoverano la privatizzazione, gli investimenti, lo sviluppo dell'imprenditoria, la produttività e la creazione di posti di lavoro. La necessità di un adeguamento radicale è evidente in settori come quello siderurgico, chimico, tessile, alimentare, automobilistico, cantieristico ed elettronico. La privatizzazione e la ristrutturazione stanno progredendo a diversi livelli, ma nel complesso sono ben lungi dall'essere completate. La capacità dell'amministrazione di attuare una politica orizzontale ben coordinata, almeno in alcuni dei paesi candidati, è limitata.

L'ampliamento ai paesi dell'Europa centrale ed orientale dovrebbe risultare positivo per l'UE, dato il previsto aumento dell'attività economica (cfr. sezione II.2). Una migliore distribuzione delle risorse rafforzerà la sua competitività nell'economia globale. L'integrazione dell'industria dei paesi candidati con quella degli Stati membri rappresenta una grossa sfida comune. Un problema cruciale, soprattutto nel periodo iniziale, sarà l'utilizzo dei paesi candidati come siti di produzione a basso costo per le attività industriali che non possono essere svolte con gli stessi vantaggi in altri luoghi dell'Unione. In questo processo si deve tener conto sia delle tensioni per l'aggiustamento settoriale e regionale tanto negli Stati membri che nei paesi aderenti, sia della necessità di un allineamento graduale, ma continuo, dei paesi aderenti alle norme ambientali e sociali dell'UE. L'integrazione è già in corso nel quadro degli Accordi europei e della strategia preadesione; più questo quadro viene sfruttato appieno, meno forti saranno le tensioni al momento dell'adesione. La cooperazione industriale è uno dei principali strumenti per raggiungere l'integrazione e per attenuare le difficoltà sul piano settoriale. I contatti tra le industrie potranno essere sempre più incoraggiati, con gli strumenti disponibili, compresi i programmi destinati al settore industriale, finanziati dall'UE.

L'ampliamento non dovrebbe modificare gli obiettivi della politica industriale UE, anzi dovrebbe evidenziarne l'importanza. L'approccio orizzontale sarà utile, dato il livello generalmente basso di competitività nei paesi candidati, ma potrebbe passare in secondo piano, dato che probabilmente, sul piano politico, verrà riservata un'attenzione maggiore agli aspetti settoriali e regionali. Si può prevedere che tutta la normativa del mercato

interno in materia di politica industriale verrà recepita dai paesi candidati entro la fine dei periodi transitori stabiliti. Tuttavia, la sua attuazione pratica potrebbe richiedere più tempo, dato il probabile protrarsi delle carenze della pubblica amministrazione dei paesi aderenti. Di conseguenza, potrebbe acquistare maggiore importanza l'elemento "ammodernamento del ruolo della pubblica amministrazione in relazione all'industria" evidenziato nella comunicazione della Commissione del 1994 intitolata "Una politica di competitività industriale per l'Unione europea".

7.4 Telecomunicazioni

Nell'UE gli obiettivi della politica delle telecomunicazioni sono l'armonizzazione delle norme e delle condizioni per l'offerta dei servizi e la liberalizzazione dei mercati dei terminali, dei servizi e delle reti. I mercati della telefonia pubblica vocale e delle infrastrutture saranno liberalizzati nel 1998, con periodi di transizione fino al 2000 per tre Stati membri. L'introduzione della piena concorrenza nel settore sarà accompagnata da una regolamentazione intesa a mantenere e a sviluppare le garanzie del servizio universale e da altre misure di armonizzazione (licenze, numerazione, protezione dei dati, attrezzature di comunicazione connesse, convergenza).

Per decenni le reti di telecomunicazione dei PECO sono state trascurate, non hanno fruito di sufficienti investimenti, non hanno avuto una manutenzione sufficiente e hanno sofferto di un mancato ammodernamento. Esse si trovano quindi notevolmente al di sotto dei livelli UE. Gli operatori pubblici subiscono pressioni per migliorare rapidamente ed estendere le loro reti, per migliorare la qualità della telefonia e per introdurre nuovi servizi. Finora, tuttavia, gli investimenti effettivi sono notevolmente inferiori ai fabbisogni stimati. Negli ultimi anni si è assistito a un'importante liberalizzazione, ma i progressi sono stati più irregolari che nell'UE. La telefonia mobile, la comunicazione di dati e i servizi a valore aggiunto sono già organizzati in modo competitivo nella maggior parte dei paesi candidati, per lo più con una forte partecipazione occidentale.

L'ampliamento sarà proficuo per il settore delle telecomunicazioni dell'Unione nel suo complesso, in quanto fornirà un mercato più ampio per i prodotti e servizi e la possibilità per i paesi aderenti di operare come "diffusori" per un'ulteriore estensione del mercato.

L'ampliamento non dovrebbe avere un'incidenza degna di nota sulla politica UE relativa alla *liberalizzazione* dei mercati delle telecomunicazioni. L'adozione della legislazione comunitaria dovrebbe essere possibile per la maggior parte dei paesi candidati entro il 2000-2003, mentre per gli altri dovrebbe essere sufficiente un ulteriore periodo transitorio. La preparazione dell'ampliamento può quindi esercitare un effetto positivo sulle azioni della Commissione europea intese ad accelerare la liberalizzazione della telefonia vocale e del mercato delle infrastrutture e l'armonizzazione della normativa sulle telecomunicazioni. Per quanto riguarda gli investimenti, nei prossimi anni ci si dovrà aspettare una notevole carenza: la capacità delle principali imprese UE di investire nei PECO sarà infatti limitata a causa della domanda sui mercati interni, mentre non si può prevedere un notevole aumento del finanziamento delle IFI nel prossimo futuro. La domanda di finanziamenti comunitari tramite il programma TEN-Telecoms per le reti transeuropee e tramite le politiche strutturali diventerà quindi consistente dopo l'ampliamento, per garantire la continuità delle reti e l'ammodernamento dei servizi.

L'Unione dovrà tener conto dell'ampliamento nei negoziati internazionali nel settore delle telecomunicazioni (GATS-Accordo generale sugli scambi di servizi/OMC), perché alcuni paesi candidati non partecipano attivamente a tali negoziati e le offerte di alcuni altri necessitano di notevoli miglioramenti per poter essere compatibili con quelle della Comunità. In questo campo sono già stati fatti alcuni progressi.

7.5 Piccole e medie imprese

La politica comunitaria a favore delle imprese è intesa ad incoraggiare la creazione di un contesto propizio allo sviluppo delle piccole e medie imprese nell'Unione europea, migliorando la competitività delle PMI europee ed incoraggiandone l'europeizzazione e l'internazionalizzazione. La politica per le imprese nell'Unione europea è caratterizzata da un livello elevato di sussidiarietà; la funzione complementare della Comunità è definita ed attuata attraverso un programma pluriennale PMI (si sta attualmente realizzando il terzo programma pluriennale, relativo al periodo 1997-2000). L'*acquis* comunitario in materia si limita a raccomandazioni in campi specifici (ad esempio pagamenti tardivi), benché la normativa relativa ad altri settori riguardi anche le PMI (concorrenza, ambiente, diritto societario, ecc.). I Fondi strutturali comunitari forniscono una consistente assistenza finanziaria per il funzionamento dei meccanismi nell'UE.

Nel processo di transizione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale, le piccole e medie imprese costituiscono un settore in espansione. I nuovi governi hanno cominciato a riconoscere l'importanza economica e politica di un sostegno alle piccole e medie imprese e, nel complesso, i provvedimenti adottati in questa prospettiva costituiscono una parte significativa del processo di transizione. Ciononostante, le PMI nei paesi candidati continuano a rappresentare una quota del PIL e dell'occupazione inferiore a quella che registrano nell'UE. Malgrado i notevoli progressi effettuati, le PMI dei paesi candidati sono ancora ben lungi dal raggiungere il grado di sostegno e di risorse di cui godono quelle dell'UE, ad esempio in termini di servizi d'appoggio, coordinamento politico o sviluppo di un quadro giuridico e regolamentare adeguato. L'accesso al finanziamento resta una delle principali difficoltà. Nonostante i bassi livelli salariali, l'applicazione di norme sociali ed ambientali al di sotto degli standard e la frequente presenza di un'economia sommersa, la competitività internazionale delle PMI dei paesi candidati è in genere scarsa, dato che esse non sono esposte alla pressione continua della concorrenza.

L'appartenenza all'Unione europea eserciterà probabilmente una notevole pressione su molte PMI dei paesi aderenti, esponendole alla concorrenza internazionale. Questo potrebbe avere un'incidenza negativa sull'occupazione. Il problema sarà meno grave se i paesi candidati adotteranno provvedimenti globali ed efficaci per appoggiare l'emergere e la capacità di sviluppo delle PMI. L'Unione dovrà dare il proprio sostegno alle PMI dei paesi aderenti sia prima che dopo l'adesione. Nel contempo, le PMI dell'Unione dovranno beneficiare della maggiore attività economica prevista a seguito dell'ampliamento, sia in termini di scambi che di possibilità di investimenti.

Non si prevedono notevoli problemi per l'integrazione dei paesi aderenti nelle politiche comunitarie in questione e la Comunità non ne subirà conseguenze negative. I futuri programmi pluriennali per le PMI dovrebbero tener conto delle eventuali esigenze specifiche dei paesi aderenti. I PECO candidati prendono già parte in modo soddisfacente ad alcuni programmi operativi per le PMI, e alcuni di essi possono già partecipare all'attuale (terzo) programma pluriennale, in virtù dei Protocolli addizionali degli Accordi europei relativi alla partecipazione ai programmi comunitari. Alcuni

problemi, imputabili alla mancanza di esperienza, potranno essere risolti prima dell'adesione. Le politiche UE esistenti, tuttavia, presuppongono l'attuazione effettiva di numerose disposizioni legislative e regolamentari negli Stati membri (ad esempio norme fondamentali in materia di fallimento, camere di commercio, ecc.). Dato che attualmente nei paesi candidati molte di queste disposizioni non esistono, sarebbe opportuno continuare a favorirne lo sviluppo, anche con lo stanziamento di risorse comunitarie a tal fine.

7.6 Politica dell'audiovisivo

La politica comunitaria nel settore audiovisivo è intesa ad incoraggiare la libera prestazione dei servizi audiovisivi nell'Unione, a sviluppare una moderna infrastruttura europea di comunicazioni, a promuovere lo sviluppo del mercato per i programmi televisivi, ad incrementare la produzione di opere audiovisive europee e ad offrire posti di lavoro e nuovi strumenti alla creatività degli operatori del settore. Questi obiettivi vengono perseguiti con diverse iniziative tra loro connesse, che vanno dalle disposizioni giuridiche (ad esempio la direttiva "Televisione senza frontiere") ai programmi di assistenza finanziaria (ad esempio MEDIA).

La legislazione in materia di radiodiffusione in alcuni paesi candidati è notevolmente diversa da quella comunitaria. Nei paesi candidati i settori dell'audiovisivo hanno subito le conseguenze delle condizioni economiche sfavorevoli durante il processo di transizione e in molti casi hanno anche cessato di operare.

Con l'ampliamento il campo di applicazione della politica audiovisiva europea si estenderà a nuovi territori, con conseguenti vantaggi per l'intero settore, in quanto i mercati diventeranno più ampi ed aumenteranno le possibilità di economie di scala. Tuttavia, sarà necessario un allineamento della normativa in materia di radiodiffusione, per evitare le possibili distorsioni della concorrenza tra emittenti degli attuali Stati membri e dei paesi candidati. Tale allineamento dovrà iniziare già nel periodo preadesione.

Un'ulteriore apertura alla concorrenza dei settori audiovisivi nazionali potrebbe provocare altre conseguenze nei paesi candidati, al momento dell'adesione. Potrebbe quindi risultare necessario introdurre disposizioni specifiche nei programmi di assistenza, per tener conto delle caratteristiche peculiari dei paesi candidati, cosa che a sua volta potrebbe richiedere un finanziamento complementare.

7.7 Pesca

La politica comune della pesca comprende le organizzazioni comuni di mercato, la politica strutturale, gli accordi con i paesi terzi e la gestione e la conservazione delle risorse ittiche nelle acque soggette alla giurisdizione e sovranità degli Stati membri. Essendo disciplinato dalle stesse disposizioni del trattato relative alla PAC, questo settore è di competenza esclusiva della Comunità. La politica comune della pesca è intesa al raggiungimento di un equilibrio sostenibile tra le risorse disponibili e la capacità delle flotte di pesca della Comunità e al miglioramento della competitività dell'industria di trasformazione del pescato.

Sette dei dieci paesi candidati si affacciano sul Baltico, sull'Adriatico o sul Mar Nero. Proprio come l'UE, i paesi candidati devono affrontare gravi problemi di sovraccapacità e

dovranno risolvere anche il problema di una flotta di pesca obsoleta in termini di sviluppo tecnico, e modificare la struttura giuridica delle loro imprese, nel quadro del processo di transizione. Negli ultimi anni l'industria della pesca della maggior parte dei paesi candidati ha registrato una forte recessione.

L'ampliamento non creerà gravi problemi per la politica comune della pesca: i paesi candidati dovrebbero essere in grado di adeguarsi senza difficoltà. Tuttavia, l'effettiva applicazione dell'*acquis* comunitario potrebbe sollevare problemi quanto all'adeguatezza delle strutture amministrative specializzate di alcuni paesi candidati, in particolare per l'indispensabile raccolta dei dati di base. Questo fatto potrebbe avere effetti a catena sul funzionamento e la gestione della politica comune della pesca in generale. Nel Mar Baltico l'integrazione dei paesi candidati sarà agevolata dalla cooperazione già in atto, sia sul piano multilaterale nel quadro della Commissione internazionale della pesca nel Mar Baltico, sia sul piano bilaterale, nel quadro di accordi di pesca. Attualmente la Comunità non ha alcuna attività di pesca nel Mar Nero e quindi la normativa comunitaria dovrà essere completata. Dato che l'inquinamento è uno dei problemi principali per la ricostituzione delle riserve ittiche nel Mar Nero, oltre alla politica comune della pesca interverranno anche altre politiche.

L'ampliamento non comporterà un aumento significativo delle risorse ittiche globali dell'Unione. La liberalizzazione degli scambi non creerà gravi problemi nel settore della pesca degli attuali Stati membri, in quanto essi fruiranno di alcune possibilità di esportazione, in particolare sui mercati dei paesi aderenti privi di accesso al mare. Nel contesto dell'adeguamento strutturale, si dovrà tener conto del fatto che il settore della pesca è molto importante per alcuni Stati e per alcune regioni costiere. In particolare non si dovranno trascurare le ripercussioni economiche e sociali dell'apparente mancanza di competitività del settore nei paesi candidati. L'assistenza tecnica fornita dall'Unione nel periodo preadesione agevolerà l'allestimento di strutture adeguate nei paesi candidati.

8. GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

Per la giustizia e gli affari interni il TUE ha creato un quadro di cooperazione che consente di raggiungere gli obiettivi dell'Unione, in particolare la libera circolazione delle persone. I settori contemplati sono quelli delle frontiere esterne, dell'asilo politico, dell'emigrazione, della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, della cooperazione doganale e di polizia (quest'ultima intesa in particolare alla lotta contro il traffico di droga ed altri gravi reati). In questo quadro sono stati creati di recente soltanto pochi strumenti: convenzioni la cui entrata in vigore dipende dalle procedure di ratifica a livello nazionale, azioni congiunte, posizioni comuni ed atti non vincolanti (raccomandazioni, risoluzioni e dichiarazioni). Le decisioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni vengono adottate all'unanimità.

È di vitale interesse per l'Unione sviluppare un quadro organico per la cooperazione in materia di giustizia e affari interni, a cui i paesi candidati possano conformarsi. Il nuovo trattato di Amsterdam apporta alcuni miglioramenti a questo quadro istituzionale. Dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, quindi, dovrebbero risultare più rapidi i progressi verso l'instaurazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Già prima, comunque, si farà un importante passo avanti con l'integrazione delle convenzioni di Schengen nell'*acquis* dell'Unione.

Alcune delle convenzioni concluse in materia sono state adottate al di fuori del quadro UE (prevalentemente in seno al Consiglio d'Europa). Attualmente l'*acquis* comunitario in questo settore è in costante sviluppo ed è difficile prevedere esattamente in che cosa consisterà al momento dell'ampliamento. Le azioni pratiche di cooperazione tra gli Stati membri nei vari settori della cooperazione in materia di giustizia e di affari interni sono importanti tanto quanto il corpus giuridico.

Sul piano generale, l'adesione dei paesi candidati rappresenterà una grande sfida per l'UE nel settore della giustizia e degli affari interni. I nuovi Stati membri non avranno esperienza nella cooperazione pratica in tutta la gamma di questioni trattate in questo settore e la loro integrazione nelle attività, nei programmi e nelle istituzioni esistenti richiederà tempo e non sarà facile. Le istituzioni del settore della giustizia e degli affari interni dei nuovi Stati membri sono tutte in fase di riforma e prima che sia possibile una stretta cooperazione dovranno acquistare la fiducia delle istituzioni omologhe dell'Unione europea.

Nel contempo molti dei problemi che l'UE deve affrontare in questo settore sono di tipo transnazionale e risentono, in misura diversa, della situazione esistente nei paesi candidati. L'adesione di questi ultimi consentirà all'UE allargata di risolvere questi problemi in modo più globale e di conseguenza più efficace. L'ampliamento, tuttavia, non consentirà di inglobare tutta la zona europea in cui esistono questi problemi transnazionali: l'espansione dell'UE verso est, infatti, avvicinerà all'UE gli NSI e l'ex Jugoslavia, paesi in cui tali problemi sono estremamente spinosi. Dati i rischi inerenti all'attuazione della cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni nell'Unione allargata (indicati più sopra), è importante che i paesi candidati adottino misure adeguate in una fase precoce, prima dell'adesione, e possano fruire della necessaria assistenza tecnica a tal fine. Questo processo è già in atto e più verrà

potenziato, meno vaste saranno le ripercussioni della criminalità e delle frodi negli attuali Stati membri e meno gravi saranno i problemi al momento dell'adesione.

L'intensità e l'origine dei problemi dipenderanno evidentemente anche da come avverrà l'ampliamento: contemporaneamente per tutti i paesi candidati o con adesioni spaziate nel tempo. Nel contempo il desiderio e la prospettiva dell'ampliamento costituiscono un incentivo determinante a progredire nella riforma dei settori della giustizia e degli affari interni per i paesi candidati.

Asilo politico e rifugiati. I paesi candidati, che sono paesi di transito per coloro che chiedono asilo e desiderano entrare nell'Unione europea e a volte anche paesi d'origine di persone che chiedono asilo, stanno diventando essi stessi paesi d'accoglienza. L'adozione, da parte dei nuovi Stati membri, della Convenzione di Ginevra e del suo dispositivo di attuazione, della Convenzione di Dublino (sullo Stato a cui spetta decidere sulle domande di asilo) e delle misure connesse nell'ambito della normativa UE per ravvicinare le disposizioni in materia di asilo, estenderanno la sfera in cui viene seguito un approccio comune per i problemi in materia di asilo. Questo comporterà il vantaggio (per gli Stati membri) di ampliare il gruppo di Stati che rispondono ai criteri comuni per agire come potenziali paesi d'accoglienza di coloro che chiedono asilo. Ci potrebbe essere, tuttavia, un costo globale, in quanto per assolvere con efficacia a questa funzione i nuovi Stati membri dovranno stanziare per i problemi di asilo risorse maggiori di quelle attuali.

Politica di immigrazione e norme in materia di attraversamento delle frontiere esterne. Nei settori della giustizia e degli affari interni, la principale conseguenza dell'adesione dei nuovi Stati (dopo un periodo transitorio) sarà che i cittadini dei nuovi Stati membri non saranno più soggetti a restrizioni in materia di soggiorno e di stabilimento. Questo potrebbe provocare un aumento del numero di cittadini di tali Stati residenti in un altro Stato membro. Inoltre, a norma del trattato, non vi sarà obbligo di visto per detti cittadini.

Con l'ampliamento dell'Unione, l'onere del controllo alle frontiere esterne dell'Unione, sia a quelle nuove che a quelle precedenti, spetterà in ampia misura anche ai nuovi Stati membri. Se questi controlli non saranno efficaci, aumenteranno i problemi connessi all'immigrazione illegale e alle attività illecite nell'Unione allargata. Affinché tale gestione sia efficace, i paesi interessati dovranno mettere a disposizione le risorse necessarie, che saranno di entità notevole, proporzionalmente alla lunghezza delle loro frontiere e al volume di traffico.

Criminalità organizzata ed altri gravi reati. La gravità dei problemi connessi alla criminalità organizzata e ad altri gravi reati varia d'intensità nell'ambito dell'Unione: il tipo di criminalità esistente nei paesi candidati richiederà un'azione efficace e continua affinché non si aggravino i problemi già esistenti in questo settore all'interno dell'Unione. La criminalità può produrre un effetto di destabilizzazione e dopo l'ampliamento questo potrebbe avere gravi conseguenze politiche per l'Unione allargata. D'altro canto, non vi sono per ora prove di attività di terroristi locali all'interno di questi paesi. Il processo di ampliamento avrà il vantaggio potenziale di dare uno slancio concreto alla cooperazione tra gli Stati membri UE e i paesi candidati per trattare insieme questi problemi già fin d'ora. La realizzazione pratica di tali misure, però,

richiede che si possa disporre di consistenti risorse, che vanno al di là della spesa corrente dei paesi candidati, che attualmente è comunque già insufficiente per affrontare i problemi esistenti. Uno scambio di informazioni semplificato e più intenso tra le forze di polizia dei diversi paesi rappresenterebbe un valido contributo alla lotta contro la criminalità organizzata, ma si devono sviluppare i sistemi di controllo per garantire la protezione dei dati e per impedire la penetrazione di elementi di criminalità organizzata.

Cooperazione giudiziaria. La partecipazione dei nuovi Stati membri ai dispositivi di cooperazione giudiziaria sarà estremamente vantaggiosa per gli Stati membri attuali. Per quanto riguarda la criminalità, l'estensione dei dispositivi vigenti e previsti, come la convenzione di estradizione e la futura convenzione di reciproca assistenza, consentirà un'azione transnazionale più efficace da parte dei giudici per le indagini preliminari e dei pubblici ministeri. Se sorgeranno difficoltà su questo fronte, saranno probabilmente di tipo politico, essendo i problemi di estradizione delicati, quando si tratta di diritti umani e di "reati politici", come pure i problemi di estradizione di propri cittadini verso altri paesi. In campo civile vi saranno anche vantaggi per questioni come l'effettiva esecuzione dei contratti nei nuovi Stati. L'integrazione concreta dei nuovi Stati membri nella cooperazione giudiziaria a livello dell'Unione europea può essere frenata dalle difficoltà incontrate da alcuni di loro per la ratifica delle convenzioni internazionali di base e dalla mancanza di esperienza sul piano giudiziario per attuarle.

PARTE III - CONCLUSIONI

1. *Vantaggi dell'ampliamento e conseguenti effetti sulle politiche dell'UE*

Quando si valuta il "costo dell'ampliamento", uno dei principali elementi considerati è il previsto vantaggio economico netto globale. Vanno presi in esame anche i vantaggi politici, come il miglioramento della stabilità della zona considerata, non da ultimo a causa delle loro implicazioni indirette sul piano sia economico che finanziario. L'ampliamento è un investimento nella pace, nella stabilità e nella prosperità per i cittadini dell'Europa. I vantaggi economici globali dell'ampliamento influiranno positivamente sulle politiche comunitarie: quando l'integrazione comporta vantaggi per gli operatori economici e per i cittadini, aumenta la fiducia nel mercato interno e nei suoi principi. Le politiche comunitarie saranno arricchite dall'esperienza e dal potenziale degli Stati aderenti, ad esempio nei settori della ricerca e dello sviluppo, della cultura, dell'istruzione e della formazione, ma anche nel settore dell'energia ed in alcune branche dei settori industriale e agricolo. Infine, più i vantaggi dell'ampliamento saranno tangibili, minori saranno le difficoltà connesse al superamento delle tensioni dell'adeguamento e all'assunzione degli oneri supplementari che ne risulteranno per le politiche comunitarie, compresi quelli finanziari.

2. *Tensioni di adeguamento e loro implicazioni*

Le tensioni settoriali e regionali generate dall'ampliamento, tanto negli Stati aderenti quanto negli attuali Stati membri, rappresenteranno un onere per le politiche comunitarie. Esse potrebbero avere anche implicazioni finanziarie. Saranno probabilmente necessari fondi comunitari per affrontare i problemi sociali, gli squilibri regionali, l'inadeguatezza delle infrastrutture di base, l'attuazione della ristrutturazione industriale e rurale negli Stati membri e negli Stati aderenti. Se tali problemi dovessero aggravarsi, la pressione politica potrebbe indurre ad adottare provvedimenti protezionistici. In alcuni campi, tuttavia, come quello della libera circolazione dei capitali (nel quadro della disciplina vigente per i paesi che non partecipano all'UEM) e quello della politica di concorrenza (monopoli di Stato), l'applicazione delle relative norme del trattato potrebbe contribuire ad allentare le tensioni negli Stati aderenti.

3. *Implicazioni finanziarie e di bilancio dirette*

L'ampliamento avrà notevoli conseguenze per il bilancio. Tuttavia, a determinate condizioni, indicate in appresso ed illustrate dettagliatamente nelle proposte della Commissione relative a un nuovo quadro finanziario*, il finanziamento

* Parte III del volume I della Comunicazione "Agenda 2000".

dell'ampliamento può avvenire senza bisogno di modificare il massimale delle risorse proprie in termini di percentuale del PIL dell'Unione. Mantenendo invariato tale massimale e data la capacità contributiva limitata degli Stati aderenti, l'aumento in termini reali dei mezzi disponibili per gli attuali Stati membri sarà inevitabilmente inferiore ai tassi di variazione del PIL dell'Unione dopo l'ampliamento.

Nel settore *agricolo*, l'estensione della PAC, nella sua configurazione attuale, agli Stati aderenti comporterebbe un ingente costo annuo aggiuntivo (*cfr. sezione II.4*). Tuttavia, sempre che i nuovi Stati membri non siano ammessi agli interventi compensativi (che rappresenterebbero circa i due terzi della spesa aggiuntiva), almeno durante un certo periodo successivamente all'adesione, la sezione orientamento dell'agricoltura dovrebbe essere sufficiente a finanziare la spesa supplementare provocata dall'ampliamento (ad esempio misure d'intervento sui mercati e misure di accompagnamento), tenendo conto anche della prevista riforma della PAC.

Nel settore delle azioni *strutturali* (*cfr. sezione II.3*), si dovrà attuare progressivamente una redistribuzione delle risorse a favore dei nuovi Stati membri, il cui livello di benessere è molto inferiore al livello medio dell'attuale Unione. La completa applicazione dei criteri attualmente vigenti per il versamento di aiuti agli Stati aderenti richiederebbe somme molto ingenti. Ma i nuovi Stati membri potrebbero essere integrati soltanto gradualmente nel sistema degli aiuti strutturali, tenendo conto della loro capacità di assorbimento. Inoltre, i fondi supplementari che dovrebbero essere versati nel medio periodo sarebbero ridotti se l'adesione di tutti i paesi candidati non avvenisse contemporaneamente. Stando così le cose, le sovvenzioni supplementari per gli Stati aderenti risultano sostenibili entro i limiti di un massimale che consisterebbe nel mantenere costante, dopo il 1999, lo sforzo globale di coesione in termini relativi, mentre il livello totale degli interventi strutturali negli attuali Stati membri non ne risentirebbe che in lieve misura.

Quanto alle altre *politiche interne* (ad esempio ricerca e sviluppo, istruzione e formazione, reti transeuropee [RTE], operazioni sociali, ambiente, ecc.), in un'Unione allargata sarà più che mai necessario evitare di disperdere fondi in una gamma troppo vasta di azioni di portata troppo limitata per poter avere un'incidenza significativa e con costi di gestione troppo elevati. I mezzi finanziari disponibili dovrebbero quindi essere riservati a pochi programmi nel quadro dei quali sia stato dimostrato che l'intervento comunitario apporta un valore aggiunto. Anche a queste condizioni, l'adesione di nuovi Stati membri comporterebbe in questi settori un aumento della spesa probabilmente più che proporzionale, in relazione alla loro importanza relativa rispetto al PIL della Comunità. Per molte di queste politiche, infatti, il costo di attuazione è in funzione anche della popolazione che ne beneficia, della zona geografica considerata e del numero di Stati membri partecipanti.

L'ampliamento comporterà anche costi *amministrativi* supplementari per le istituzioni, come conseguenza dell'introduzione di nuove lingue, dell'aumento e della diversificazione dei compiti e dell'integrazione dei cittadini dei nuovi Stati membri.

L'ampliamento non comporterà, invece, un aumento generale della spesa per le azioni *esterne* della Comunità.

Gli Stati aderenti potranno fruire di prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI), dell'Euratom e del Fondo europeo di investimenti, alle stesse condizioni valide per gli attuali Stati membri.

4. *Rischi inerenti ad un adeguamento tardivo o improprio alla normativa comunitaria*

Il completo adeguamento dei paesi candidati all'*acquis* comunitario costituirà un processo lento e costoso. Saranno necessari cospicui investimenti per l'attuazione della normativa comunitaria, specialmente nei settori dell'ambiente, della salute e della sicurezza sul posto di lavoro, della sicurezza nucleare, degli obblighi in materia di scorte energetiche di sicurezza, di sanità pubblica. In molti settori sarà necessaria una ristrutturazione o un miglioramento sostanziale (industrie inquinanti, impianti nucleari, flotte di trasporto e di pesca, industrie del settore energetico, ecc.). Un notevole sforzo sarà necessario anche per garantire strutture amministrative efficienti per l'attuazione della normativa comunitaria nei settori succitati, come pure nel campo della protezione dei consumatori, nei settori veterinario e fitosanitario, nella gestione delle frontiere interne e delle imposte indirette.

Una premessa fondamentale per l'adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea è che adottino integralmente l'*acquis* comunitario e che quindi si possano applicare nell'Unione allargata tutte le politiche comunitarie, fatti salvi gli adattamenti o i dispositivi transitori che possono essere concertati nel quadro dei negoziati di adesione. D'altra parte la disponibilità delle risorse necessarie per l'applicazione di tale normativa rappresenta un'importante strozzatura. Inoltre alcuni costosi adattamenti dei paesi candidati in alcuni settori potranno essere posposti, in base a considerazioni relative ai vantaggi competitivi e alla protezione delle industrie interne.

È indispensabile, tuttavia, che i paesi candidati realizzino al più presto il pieno recepimento della normativa UE, in quanto un recepimento troppo lento o inadeguato potrebbe creare gravi problemi dopo l'adesione, come quelli indicati in appresso a titolo d'esempio.

L'Unione non potrebbe accettare una differenziazione permanente tra i vecchi e i nuovi Stati membri o i loro cittadini. Tale differenziazione pregiudicherebbe la coesione dell'Unione e la fiducia nelle sue finalità e nelle sue politiche.

In molti settori un recepimento inadeguato dell'*acquis* comunitario potrebbe provocare distorsioni della concorrenza a discapito degli operatori dei paesi che invece si attengono alla normativa (normative ambientali e sociali, aiuti di Stato, politica audiovisiva, ecc.).

In alcuni casi un'inadeguata attuazione della normativa comunitaria potrebbe avere un'incidenza destabilizzante sul funzionamento del mercato interno o effetti negativi sulla protezione dei consumatori e sulla sicurezza e la salute dei cittadini comunitari. Questo succederebbe nel caso in cui la protezione o il controllo delle frontiere esterne non fossero garantite in modo soddisfacente dagli Stati aderenti o se questi paesi diventassero "punti deboli" per la commercializzazione di prodotti non conformi alle norme di sicurezza o per il ricorso a pratiche commerciali abusive nell'Unione. I problemi connessi ai settori fitosanitario e veterinario saranno di particolare rilievo in questo contesto, in quanto i "punti deboli" potrebbero essere sfruttati anche dalla criminalità organizzata, dai trafficanti di droga e dai mercanti di esseri umani.

Le distorsioni della concorrenza e del funzionamento del mercato interno e ancor più le situazioni in cui vengono messe in pericolo la protezione dei consumatori o la sicurezza e la salute dei cittadini genererebbero forti reazioni a livello politico e misure protezionistiche, pregiudicando così il funzionamento del mercato interno e dell'Unione stessa. Questo sminuirebbe la legittimità dell'Unione e delle sue istituzioni agli occhi dell'opinione pubblica europea.

5. *Adeguamento, riforma ed ulteriore sviluppo delle politiche comunitarie*

Le politiche comunitarie richiedono a volte determinate modifiche o ridefinizioni degli obiettivi, per soddisfare meglio le esigenze e i problemi dei nuovi Stati membri. Questo rinnovamento potrebbe risultare necessario per alcuni programmi comunitari nel settore della ricerca e dello sviluppo, della formazione, dell'energia e dell'ambiente.

La modifica delle attuali politiche comunitarie sarà una delle questioni principali nei settori in cui l'ampliamento ha notevoli implicazioni finanziarie. La Commissione ha già espresso il parere che la PAC e le politiche strutturali necessitano di una revisione, a prescindere dall'ampliamento (cfr. rispettivamente sezioni II.4 e II. 3).

Data la probabile carenza di risorse finanziarie, il fatto di incentrare l'attenzione sull'ampliamento potrebbe rischiare di distogliere l'Unione da altre importanti priorità politiche: politiche esterne, compresa l'assistenza allo sviluppo, in particolare in relazione al Mediterraneo, agli ACP e agli NSI; problemi globali relativi all'ambiente; ricerca e sviluppo avanzati. Questa tendenza sarebbe decisamente negativa ed occorre adottare adeguate misure per prevenirla.

La maggiore eterogeneità delle situazioni, degli interessi, dei punti di vista nell'Unione potrebbe creare notevoli difficoltà nel gestire e nello sviluppare ulteriormente le politiche dell'Unione, soprattutto in settori in cui è ancora richiesta l'unanimità per l'adozione delle decisioni. Nello sviluppare le politiche dell'UE, il fatto che gli Stati aderenti registrino livelli di sviluppo economico inferiori e possano quindi incontrare difficoltà nell'adottare e nel finanziare una maggiore protezione dei loro consumatori e cittadini, potrebbe rivelarsi un ulteriore ostacolo. Potrebbe essere ostacolato lo sviluppo delle politiche nel settore della politica estera e di sicurezza comune e della cooperazione in materia di giustizia e affari interni, come pure della politica ambientale, sociale, dei consumatori e dell'audiovisivo. Lo stesso dicasi per l'ulteriore liberalizzazione del settore dell'energia.

Questo problema evidenzia la necessità di preparare adeguatamente l'ampliamento futuro per salvaguardare la capacità dell'Unione di funzionare efficientemente, preservando nel contempo l'equilibrio istituzionale complessivo. Le difficoltà che possono presentarsi nello sviluppo dell'*acquis* comunitario in un'Unione allargata sottolineano anche l'importanza di realizzare ulteriori progressi in diverse politiche (ad esempio liberalizzazione del mercato dell'energia) nel periodo precedente l'ampliamento.

Le difficoltà, però, non devono essere esagerate: nel complesso gli Stati aderenti possono rivelarsi decisi sostenitori delle finalità e delle politiche dell'UE, compresa la PESC, la coesione economica e sociale e la collaborazione nel settore della giustizia e degli affari interni, riconoscendo nel contempo l'importanza fondamentale dell'integrazione economica attraverso il mercato interno, l'UEM e una posizione aperta verso il resto del mondo. Su tutte queste questioni fondamentali, l'adesione dei PECO non dovrebbe aumentare la gamma delle diverse posizioni in presenza in seno all'Unione.

6. Ripercussioni dei problemi amministrativi sulle istituzioni dell'Unione

L'adesione di numerosi nuovi Stati membri eserciterà una forte tensione sulle amministrazioni delle istituzioni comunitarie. Non vanno sottovalutati i problemi connessi con il fatto che le lingue ufficiali dell'Unione raddoppieranno. Queste questioni non sono trattate direttamente nel presente documento, tuttavia avranno indubbiamente un'incidenza notevole sulla gestione e sullo sviluppo delle politiche dell'Unione, come pure sulle implicazioni di bilancio dell'ampliamento. La Commissione ha già avviato lavori di ampia portata in questo campo, nel quadro dei programmi SEM 2000 e MAP 2000. I problemi connessi all'ampliamento dovranno essere ulteriormente e debitamente approfonditi.

7. Importanza del periodo precedente l'adesione

Una conclusione fondamentale a cui si perviene nel presente documento è che l'incidenza dell'ampliamento sull'Unione e sulle sue politiche, e in particolare l'entità dei possibili problemi che sorgeranno, dipenderà in ampia misura dalla preparazione dei paesi candidati durante il periodo precedente l'adesione.

In molti casi l'unica via da seguire è quella di un processo graduale di adeguamento dei paesi candidati alla normativa comunitaria, dato il carattere complesso di questo processo, il suo costo e la necessità di attenuare le relative tensioni di adattamento. Gran parte di questo sforzo dovrà essere effettuato durante il periodo precedente all'adesione, quando i progressi possono essere connessi anche ad una maggiore graduale apertura dei mercati della Comunità. Se questo non avvenisse, l'Unione si troverebbe di fronte a scelte difficili: aumenterebbe la necessità di periodi transitori dopo l'adesione, a discapito del normale funzionamento del mercato interno; si moltiplicherebbero i rischi di un'attuazione inadeguata della normativa; nei settori in cui vi siano pericoli di destabilizzazione del mercato interno o di grave pregiudizio per i consumatori e i cittadini dell'UE, gli ostacoli all'adesione potrebbero diventare insuperabili.

Esiste quindi un nesso concreto tra azione e mezzi messi a disposizione durante il periodo precedente l'adesione e l'incidenza dell'ampliamento sull'Unione e sulle sue politiche, non da ultimo in termini di costi. Esiste un nesso anche tra l'azione precedente l'adesione e il calendario dell'adesione stessa.

Lo sforzo richiesto agli Stati aderenti nel periodo precedente l'adesione dovrebbe essere sostenuto in prevalenza dai paesi stessi. I paesi candidati hanno già avviato questo processo nel quadro della strategia di preadesione, che comprende anche l'attuazione del Libro bianco. Sarà comunque necessaria l'assistenza tecnica e finanziaria dell'Unione, che viene già attualmente fornita. Data l'importanza determinante della preparazione dell'ampliamento, la Commissione, conformandosi alle conclusioni del Consiglio europeo di Dublino, ha presentato delle proposte per rafforzare la strategia di preadesione*.

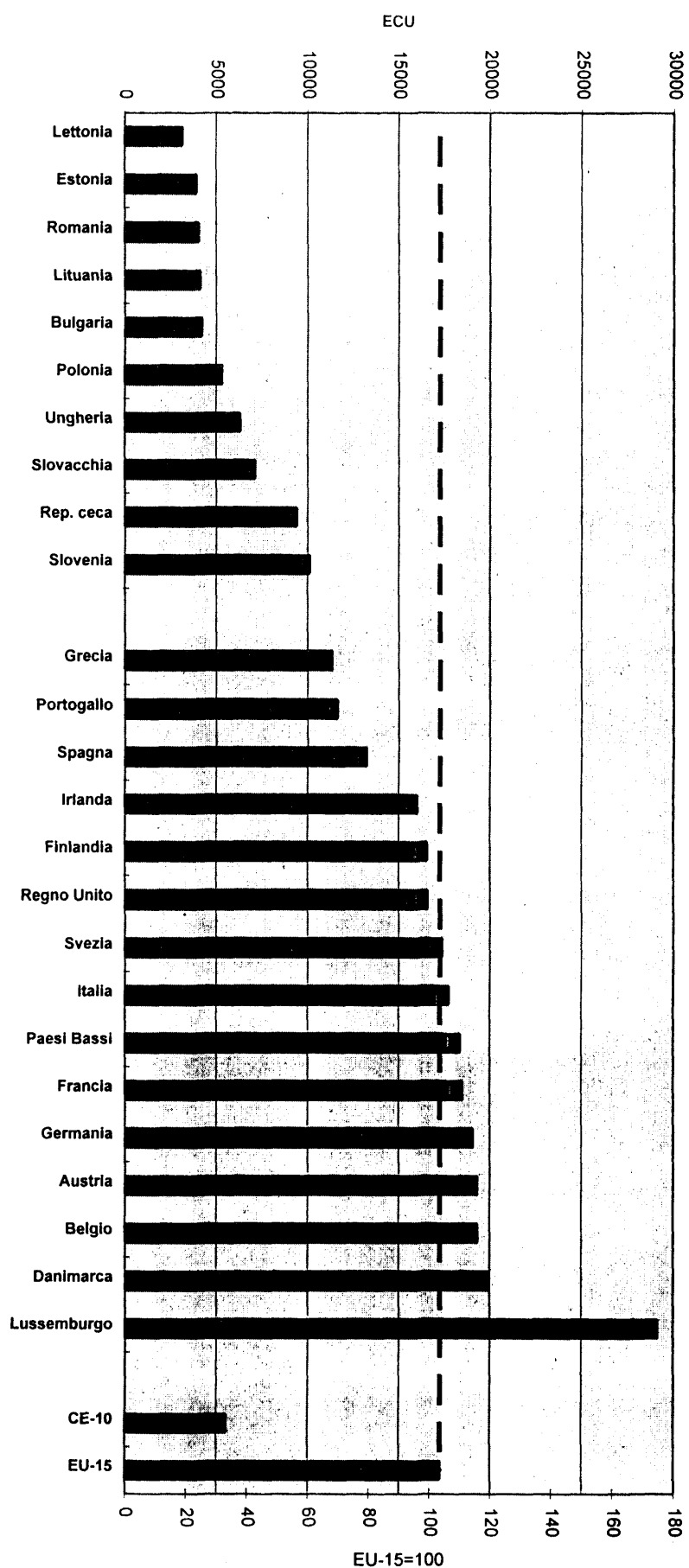
Il periodo precedente l'adesione sarà determinante anche per effettuare i necessari adattamenti delle politiche comunitarie e delle istituzioni comunitarie, in modo da rendere gestibile l'ampliamento. L'attuazione di tali riforme, infatti, è essenziale affinché l'ampliamento possa essere realizzato con successo.

Infine, una condizione fondamentale per la realizzazione del progetto è il consenso e l'appoggio dell'opinione pubblica europea all'ampliamento. Questo

* "Il rafforzamento della strategia di preadesione", documento che fa parte della Comunicazione.

richiederà, nel periodo di preadesione, un'intensa azione di informazione del pubblico, sia negli Stati membri attuali che negli Stati aderenti.

PAESI CANDIDATI DELL'EUROPA CENTRALE ED ORIENTALE E STATI MEMBRI UE **PIL PRO CAPITE (in standard di potere d'acquisto) - 1995**



Fonte:EUROSTAT

PAESI CANDIDATI DELL'EUROPA CENTRALE ED ORIENTALE E STATI MEMBRI DELL'UE

Dati di base (1995)

	Superfici	Popolazione		PIL ai prezzi di mercato correnti			PIL agli standard di potere d'acquisto			Agricoltura	
			densità								
	(1000 km2)	(milioni)	(ab./km2)	(miliardi di ECU)	(in ECU pro capite)	(in ECU pro capite in % della media UE)	(miliardi di ECU a PPA)	(in ECU pro capite a PPA)	(in ECU pro capite in % della media UE)	(% del valore aggiunto lordo totale)	(% dell'occupazione)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ungheria	93	10,2	110	33,4	3340	19	64,6	6310	37	6,2	8
Polonia	313	38,6	123	90,2	2360	14	203,3	5320	31	7,6	26,9
Romania	238	22,7	95	27,3	1200	7	94,3	4060	23	20,5	34,4
Slovacchia	49	5,4	110	13,3	2470	14	38	7120	41	6,3	9,7
Lettonia	65	2,5	38	3,4	1370	8	7,9	3160	18	9,9	18,5
Estonia	45	1,5	33	2,8	1850	11	5,9	3920	23	8,1	13,1
Lituania	65	3,7	57	3,5	930	5	15,3	4130	24	9,3	23,8
Bulgaria	111	8,4	76	9,9	1180	7	35,4	4210	24	13,9	23,2 *
Rep. ceca	79	10,3	130	36,1	3490	20	97,2	9410	55	5,2	6,3
Slovenia	20	2	100	14,2	7240	42	20,1	10110	59	5	7,1
CE-10	1078	105,3	98	234	2220	13	582	5530	32	8,6	22,5
-in % di EU-15	33	28	85	4	13		9	32		358	425
Belgio	31	10,1	332	205,9	20310	118	196	19340	112	1,7 *	2,7
Danimarca	43	5,2	121	132,1	25260	146	104,4	19960	116	3,7 *	4,4
Germania	357	81,5	228	1845,2	22600	131	1556,8	19070	110	1 *	3,2
Grecia	132	10,4	79	87,4	8360	48	118,4	11320	66	14,7 *	20,4
Spagna	506	39,2	77	428,1	10920	63	518,8	13230	77	3,7 *	9,3
Francia	544	58	107	1174,3	20200	117	1076,5	18520	107	2,5 *	4,9
Irlanda	70	3,6	51	49,2	13740	80	57,4	16020	93	7,5 *	12
Italia	301	57,3	190	831,4	14250	83	1036,8	17770	103	2,9 *	7,5
Lussemburgo	3	0,4	157	13,3	32370	187	11,9	29140	169	1,5 *	3,9
Paesi Bassi	42	15,4	371	302,5	19570	113	284,3	18390	107	3,6 *	3,8
Austria	84	8	96	178,4	22180	128	155,5	19320	112	2,4 *	7,3
Portogallo	92	9,9	108	77,1	7770	45	115,2	11620	67	5,1 *	11,5
Finlandia	338	5,1	15	95,6	18720	108	84,5	16550	96	5,2 *	7,8
Svezia	450	8,8	20	176,3	19970	116	153,5	17390	101	2,1 *	3,3
Regno Unito	244	58,5	240	844,8	14410	83	971,7	16580	96	1,6 *	2,1
EU-15	3236	371,6	115	6441,5	17260	100	6441,5	17260	100	2,4 *	5,3
					* 1994						
Fonti:	PECO		Col.1-10 : Eurostat, in base ai dati forniti dagli istituti statistici dei PECO								
			Col. 11: Annuario statistico degli istituti statistici dei PECO								
	Stati membri UE		Eurostat								
Note:	* Dati soggetti a revisione, anche ingenti: non può infatti essere garantita un'esatta compatibilità dei dati degli istituti statistici dei PECO con gli standard UE e, conseguentemente, la comparabilità con i dati dell'UE.										
	* Per calcolare i dati relativi al PIL pro capite, si è considerata la popolazione conformemente alla definizione della contabilità nazionale.										
	* I tassi di cambio basati sulla parità di potere d'acquisto (PPA) vengono utilizzati comunemente al posto dei tassi di cambio ufficiali per stimare i relativi tenori di vita. I tassi applicati tengono quindi conto delle differenze di costi tra i vari paesi.										