

INTRODUZIONE

L'allargamento dell'Unione europea ai Paesi PECO di prima fascia e a Cipro, la conseguente riforma della politica agricola comune e dei fondi strutturali, la preparazione all'ingresso nella moneta unica, sono i punti qualificanti dell'agenda per il 1998 e gli obiettivi futuri comunitari.

Ma un mercato unico non completato, non attuato, non monitorato nell'effettivo esercizio delle libertà sancite dal Trattato originario, renderebbe di difficile realizzazione il raggiungimento di questi obiettivi.

La nuova Presidenza del Regno Unito ha pertanto inserito nel suo programma la corretta trasposizione del diritto comunitario negli ordinamenti nazionali, indicando criteri risultanti dal vertice europeo di Amsterdam: qualità della legislazione ed effettiva vigenza (enforcement).

Il ritardo nella trasposizione da parte italiana rischia di cronicizzarsi fornendo una immagine non positiva, come risulta dalla pagella (scoreboard) prevista dal Piano d'Azione, che potrebbe presentare ripercussioni nella fase di accesso alla moneta unica, dato che uno dei parametri aggiuntivi di valutazione previsti dal Trattato di Maastricht è il completamento legislativo del mercato unico. Un ripensamento di tempi e meccanismi, un più stretto rapporto operativo tra Parlamento e Governo nella fase preparatoria e negoziale della normativa comunitaria, potrebbero evitare la patologia del ritardo traspositivo.

Il programma della Presidenza di turno del Regno Unito rispecchia gli orientamenti ormai prevalenti in ambito comunitario di coniugare la più ampia liberalizzazione del

mercato con la tutela di ambiente, socialità, consumatori.

Attenzione ai cittadini, semplificazione legislativa e amministrativa, completamento ed efficacia del mercato unico, rimozione delle residue barriere al commercio, inserimento dei temi ambientali nelle altre politiche comunitarie, sono i punti più evidenti del programma britannico, presentato dal Primo Ministro britannico al Parlamento europeo il 14 gennaio 1998.

Un Consiglio speciale congiunto trasporti/ambiente, presieduto dal Vice primo ministro, dovrà garantire la coerenza tra la costruzione delle grandi infrastrutture ferroviarie e stradali e il rispetto degli standard ecologici.

Combinare l'efficienza economica con la coesione sociale, facilitare la mobilità dell'impiego, aumentando il livello europeo di qualificazione del lavoro sono obiettivi finalizzati ad accrescere la competitività europea sui mercati mondiali. Questa opzione, costantemente sostenuta dalla delegazione italiana durante le discussioni preparatorie al Piano d'Azione per il completamento del mercato unico, dovrà sostenere il ruolo trainante dell'Europa nel sistema commerciale mondiale, in vista della seconda Conferenza Ministeriale dell'OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio) programmata per il maggio 1998 a Ginevra.

A questo stadio, appare evidente che la semplice nozione di mercato interno basato sulle quattro opzioni appartiene alla storia della futura unificazione europea. Il mercato unico che sta emergendo, fondato sull'equilibrio tra libertà di concorrenza e tutela dei diritti essenziali dei cittadini, introduce nuove libertà e sarà il piedistallo sul quale poggerà l'UE allargata ai nuovi Paesi europei dell'Est e del Sud.

PRESIDENZA LUSSEMBURGHESE

Due appuntamenti cruciali hanno contrassegnato il semestre di Presidenza lussemburghese: il Consiglio europeo del 12-13 dicembre 1997 e il vertice straordinario sull'occupazione del 20-21 novembre.

Il primo summit è stato caratterizzato dalla decisione di ammettere un primo blocco di Paesi Peco (più Cipro) a negoziare l'accesso futuro all'Unione europea. Resta in seconda fascia, non escluso, un altro nucleo di Paesi associati mentre ancora non è sciolto il nodo della Turchia, invitata a partecipare alla Conferenza europea.

Il secondo vertice, preceduto da profonde aspettative, ha prodotto linee-guida di orientamenti politici, delegando gli Stati membri a provvedere con la redazione di piani nazionali.

Novità rilevante del semestre lussemburghese è la nuova chiave di lettura del rapporto tra le presidenze di turno. Non più all'insegna della competitività e del riscontro del numero dei provvedimenti condotti ad adozione ma di un rapporto di continuità, come emerso dal "programma staffetta" per l'attuazione del mercato unico, che vincola all'attuazione del Piano d'Azione tre consecutive presidenze. Questa nuova ottica è sintomatica della svolta comunitaria, non più legata all'obiettivo delle direttive da adottare ma dei programmi da realizzare.

Il consolidamento della legislazione vigente e il completamento delle zone grigie ed incomplete della normativa comunitaria sono i risultati previsti dal Piano d'Azione che la Presidenza lussemburghese può iscrivere nel suo bilancio positivo. Biotecnologie,

mercato del gas, trasparenza nella società dell'informazione, sono risultati di tutto rilievo, anche se la formalizzazione definitiva avverrà sotto altra presidenza.

Non arrestandosi a questi obiettivi del piano d'azione, la presidenza del secondo semestre 1997 ha iniziato ad attaccare i settori sensibili e lacunosi (appalti pubblici, mutuo riconoscimento, standardizzazione, sistema di transito), affidando alla presidenza britannica un testimone definito.

La prima pagella della trasposizione della normativa comunitaria ha visto la luce alla fine di novembre, delineando un preoccupante quoziente di sottotrasposizione da parte italiana e un parallelo rilevante tasso di contenzioso.

Avanza la definizione di stato giuridico dell'Euro, emergono nuovi indirizzi per la riforma della politica agricola comune ripristinando gli equilibri tra Stati membri in vista dell'allargamento UE, da Kyoto e Lussemburgo derivano concordi indicazioni ad affrontare i cambiamenti climatici, il binomio sviluppo economico e difesa ambientale sembra ormai consolidarsi.

La fiscalità non appare più un ostacolo insormontabile dopo l'accordo politico contro la concorrenza fiscale nociva, è stata accelerata la realizzazione delle grandi reti infrastrutturali di trasporto mentre ristagna la concessione del mandato negoziale all'esecutivo comunitario per creare una zona aerea comune con gli Stati Uniti.

Avanza lentamente, nel contrasto Consiglio/Parlamento europeo, la tutela della proprietà intellettuale per i disegni e modelli industriali.

Ma il contributo più innovativo conferito dalla Presidenza lussemburghese, come autentico valore aggiunto, durante il proprio semestre è l'impulso alla circolazione dei cittadini quali consumatori, professionisti, operatori del diritto comunitario.

Trasparenza ed informazione trovano ostacoli nella complessità delle norme e nella scarsa conoscenza della legislazione europea. Merito della presidenza uscente è di avere promosso con decisione la crescita di una cittadinanza europea.

AGENDA 2000

Il Consiglio europeo di Lussemburgo ha scelto il primo nucleo dei Paesi Peco destinati ad entrare nell'Unione dopo l'adeguamento all'"acquis" comunitario.

Sarà rafforzata la strategia di preadesione, con i partenariati per l'adesione e i gemellaggi per ricostruire la istituzione dei Peco ed aiutarli a recepire la normativa comunitaria nei settori essenziali.

Gli investimenti finanziati dal PHARE saranno indirizzati prioritariamente a recepimento delle norme, adozione di misure di sviluppo regionale, reti di trasporto, riqualificazione aziendale, ambiente, sviluppo della formazione.

Il partenariato per l'adesione non considera il divario di sviluppo tra le due parti d'Europa quale limite all'integrazione pur sottolineando l'incapacità dei Peco ad utilizzare risorse superiori al 4% del PIL.

Nella primavera 1998 conferenze intergovernative bilaterali saranno convocate per iniziare negoziati con Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica ceca, Slovenia, Cipro sulle condizioni per l'ammissione all'UE e il relativo adeguamento dei Trattati.

E' questa la decisione del Consiglio europeo, svoltosi a Lussemburgo il 12 - 13 dicembre 1997, che ha scelto il primo nucleo dei Paesi PECO (più Cipro) destinati ad entrare nell'Unione dopo l'adeguamento all'"acquis" comunitario, confermando i pareri espressi dalla Commissione europea sui paesi candidati il 16 luglio 1997, sulla base dei criteri politici, economici, legislativi.

La preparazione dei negoziati per gli Stati del secondo nucleo (Bulgaria, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia) sarà accelerata attraverso un esame analitico dell'"acquis" e tramite anche riunioni bilaterali con gli Stati membri dell'UE.

Il processo di ampliamento si articolerà su tre livelli: una conferenza europea per trattare temi orizzontali, come organo multilaterale di consultazione politica aperto ai 10 Peco, Cipro, Turchia; la strategia di preadesione rafforzata con la stipulazione di partenariati per l'adesione; i negoziati di adesione veri e propri.

La strategia rafforzata di preadesione vuole consentire a tutti i Paesi candidati di divenire membri dell'UE, allineandosi il più possibile all'"acquis" prima dell'adesione.

Strumento centrale della strategia di preadesione rafforzata sono i partenariati per l'adesione, cioè documenti di programmazione pluriennale che, in coerenza con i programmi nazionali per l'adesione adottati dai singoli Paesi candidati, dovranno individuare le priorità di intervento per l'"institution building" e per il recepimento della normativa comunitaria in settori essenziali alla partecipazione all'UE. Senza avere una base contrattuale, ritenuta troppo vincolante, i partenariati dovranno coniugare l'impegno dell'esecutivo comunitario per superare i fattori di debolezza evidenziati dalla Commissione nei pareri del 16 luglio, mobilitando i finanziamenti del programma PHARE, della Banca Europea Investimenti e delle IFI (Istituzioni Finanziarie e Internazionali).

La delegazione italiana ha sempre richiesto un maggiore coinvolgimento degli Stati membri e dei Paesi beneficiari nella definizione e nella gestione dei partenariati. Questa esigenza verrà salvaguardata e precisata nel prosieguo del negoziato, per determinare l'entità dell'impegno a favore di ogni candidato e valutare l'efficacia della strategia anche

per i Paesi esclusi dalla prima tornata.

A difesa dei principi di inclusività e di pari opportunità dei candidati, sempre sostenuti dalla delegazione italiana, è stata indicata l'opportunità di prestare attenzione ai Paesi che accusano ritardi nella prospettiva dell'adesione. Dovrebbe essere assicurata una quota adeguata di interventi ed iniziative per beneficiare di assistenza finanziaria legata al progresso dei candidati, in particolare al recepimento dell'"acquis".

I nuovi orientamenti finanziari dell'UE destinano all'"Institution building" una quota del 30% del bilancio Phare all'applicazione effettiva dell'"acquis", con intervento operativo degli Stati membri attraverso gemellaggi (twinning). Settori prioritari sono stati indicati in ambiente, agricoltura, finanze, giustizia, affari interni, quali grandi aree disciplinate da normative comunitarie di base, caratterizzate da rilevanti ritardi di tutti i candidati.

L'impatto del futuro allargamento è stato valutato dal governo italiano a livello tecnico.

Nell'ambito agricolo, dove le importazioni rappresentano il 14% di quelle provenienti dai Paesi esterni all'UE, l'allargamento dovrebbe risultare vantaggioso per l'azzeramento dei dazi e la semplificazione delle procedure doganali.

La produzione industriale presenta settori critici come la siderurgia, il tessile, l'abbigliamento ed il calzaturiero, con possibile aumento della dislocazione di attività produttiva nei Paesi per i bassi costi di manodopera e con esigenza di richiedere a questi Paesi livelli di qualità e sicurezza adeguati al mercato comunitario.

Una crescita dei flussi migratori, quale conseguenza dell'estensione della libera circolazione dei lavoratori, potrebbe derivare solo da Polonia e Turchia, mentre preoccupante si rivela il settore ambientale per la cattiva qualità dell'acqua potabile, l'assenza di una sensibilità delle imprese per le esigenze ecologiche, la carente normativa

per l'inquinamento atmosferico.

Anche la normativa sociale risulta insufficiente nei paesi candidati con possibili ricadute economiche sul mercato del lavoro e sui costi di produzione.

Il processo di allargamento, ormai avviato e delineato nelle linee essenziali, suscita alcuni interrogativi. Il primo è se per questi Paesi l'adozione dell'"acquis" necessario per divenire membri dell'Ue non incida pesantemente sulle condizioni di sostenibilità delle strutture economico-sociali. Il secondo è se il partenariato per l'adesione non salti la tappa intermedia consistente nell'attenuazione del divario di sviluppo tra le due parti dell'Europa, premessa necessaria alla loro integrazione, dato che la stessa Commissione ha ammesso l'incapacità dei PECO di assorbire ed utilizzare risorse superiori al 4% del loro PIL.

OCCUPAZIONE

Migliorare l'occupabilità, sviluppare imprenditorialità, incoraggiare l'adattabilità di imprese e lavoratori, rafforzare le politiche di pari opportunità, sono gli orientamenti emersi dal Consiglio europeo straordinario per l'occupazione.

Riferirsi ad obiettivi concreti e misurabili, lasciare alle politiche nazionali la scelta degli strumenti e della graduazione, valorizzare le risorse umane rafforzando la formazione giovanile nei settori innovativi, rimuovere ostacoli fiscali e burocratici alle PMI, ridurre l'IVA nei settori ad alta intensità di lavoro, sono le posizioni sostenute dal governo italiano al vertice straordinario di Lussemburgo.

Risultati non completamente consoni alle previsioni e alla preparazione sono derivati dal Consiglio europeo straordinario, svoltosi a Lussemburgo il 20/21 novembre 1997 dedicato all'occupazione, anche per l'azione moderatrice della Repubblica Federale

Tedesca di evitare la fissazione di obiettivi quantitativi per le possibili ricadute delle implicazioni finanziarie sulla stabilità del quadro economico. Anche la Spagna ha ribadito l'impossibilità di fissare obiettivi quantitativi ambiziosi dato il proprio elevato tasso di disoccupazione giovanile e di lunga durata.

Intenso era stato il lavoro preparatorio del vertice straordinario di Lussemburgo, con l'obiettivo di pilotare il tasso di disoccupazione dall'attuale 10,8% al 7% entro il 2002, coinvolgendo nel dibattito tutti i soggetti istituzionali.

Il Parlamento europeo (relatore Van Velzen), partendo dalle proposte del Libro Bianco Delors del 1992, aveva suggerito l'istituzione di un meccanismo di coordinamento per la politica dell'occupazione, l'introduzione di un'IVA ridotta per settori ad alta intensità di lavoro (cd. IVA sociale), il collegamento dei programmi di formazione dei disoccupati con lo sviluppo del mercato, il riordinamento dei fondi strutturali per prevenire la disoccupazione di lunga durata.

La presidenza lussemburghese aveva insistito sul rispetto del calendario dell'Unione economica monetaria, sul completamento del mercato unico, proponendo non un finanziamento ma un metodo di convergenza e l'intesa su un contenuto. L'accordo del vertice di novembre, secondo la presidenza di turno avrebbe dovuto vertere su obiettivi verificabili (disoccupati di lunga durata e giovanile), non quantificati (riduzione delle spese delle PMI), e introdurre un meccanismo di controllo con sorveglianza multilaterale. L'esecutivo comunitario inseritosi nel dibattito, con una comunicazione presentata il 1° ottobre 1997, aveva proposto obiettivi ambiziosi ma realistici, da perseguire nel quinquennio 1997-2002, escludendo criteri di convergenza.

L'impegno sul fronte della ricerca avrebbe dovuto registrare un aumento dall'1,9% al

2,5% del PIL per avvicinarsi a Stati Uniti e Giappone, l'estensione della formazione dei disoccupati passare dal 10% al 25%. Dodici milioni di posti di lavoro in cinque anni da creare, il dimezzamento del tasso di disoccupazione giovanile e a lungo termine, questi erano gli obiettivi indicati dalla Commissione europea, da raggiungere attraverso una nuova cultura imprenditoriale, lo sviluppo del mercato dei capitali di rischio, un sistema fiscale più favorevole all'occupazione (riduzione degli oneri fiscali sul lavoro senza incidere sugli equilibri di bilancio), la promozione dell'adattabilità, la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, il rafforzamento delle politiche di pari opportunità facilitando il reinserimento delle lavoratrici.

Dal vertice di Lussemburgo è emersa una strategia complessiva articolata su tre aspetti: lo sviluppo di una politica macroeconomica basata sull'efficienza del mercato unico, il coinvolgimento di tutte le politiche comunitarie al sostegno dell'occupazione, il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri sulla base di strategie comuni per obiettivi e mezzi verificabili, incorporati nei piani d'azione nazionali elaborati dagli Stati membri. Miglioramento dell'occupazione tramite un approccio improntato alla compartecipazione, sviluppo dell'imprenditorialità anche attraverso un sistema fiscale più favorevole all'occupazione (dal 1980 al 1995 gli oneri fiscali sul lavoro sono cresciuti dal 35% al 42%) e altri obiettivi indicati dall'esecutivo comunitario, sono i punti qualificanti dei risultati di Lussemburgo.

La delegazione italiana ha sostenuto l'azione concorde della presidenza di turno e della Commissione, sottolineando l'importanza di riferirsi ad obiettivi concreti e misurabili ma lasciando alle politiche nazionali la scelta degli strumenti da utilizzare e la loro graduazione nel tempo. Pronunciandosi sulle linee direttrici, è stata attirata l'attenzione

sulla necessità di valorizzare le risorse umane attraverso un rafforzamento della formazione, soprattutto legata a settori innovativi, e della imprenditorialità giovanile. L'opportunità di rimuovere gli impedimenti fiscali e burocratici ostacolanti lo sviluppo delle PMI e la riduzione dell'IVA per i settori ad alta intensità di lavoro, figurano tra le opzioni sostenute dal governo italiano, con risultati positivi.

TRATTATO DI AMSTERDAM

Conclusa la Conferenza Intergovernativa e siglato il Trattato di Amsterdam è da ritenersi positivo il bilancio per le istituzioni comunitarie e per gli Stati Membri chiamati a ratificare ed applicare il nuovo testo.

Inserimento di Schengen nel Trattato, maggiore collaborazione nel settore della giustizia, possibilità di avviare cooperazioni rafforzate sono alcuni dei progressi compiuti sul cammino dell'integrazione europea. Si registrano la mancanza di una sostanziale riforma istituzionale, l'esclusione delle cooperazioni rafforzate nella PESC, la complessità delle procedure previste per la effettiva comunitarizzazione dell'acquis di Schengen.

La firma ufficiale, il 2 ottobre 1997, del Trattato di Amsterdam ha permesso finalmente di chiarirne l'effettiva portata e di valutarne i contenuti che nella fase finale e convulsa della CIG non era stato agevole individuare.

Il dibattito sviluppatosi nell'ambito delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri chiamati a ratificare il nuovo testo ha evidenziato, in generale, una doppia valutazione del Trattato, positiva per quanto riguarda l'introduzione di alcuni elementi che consentiranno di progredire in vari settori, negativa soprattutto per quanto riguarda la carenza di riforme istituzionali in grado di garantire la capacità dell'Unione di funzionare efficacemente con il prossimo allargamento.

La dichiarazione comune di Belgio, Francia ed Italia allegata al Trattato sulla necessità del rafforzamento delle istituzioni e dell'estensione del voto a maggioranza qualificata prima della conclusione dei negoziati di adesione, è espressione della preoccupazione per la capacità decisionale di una Europa allargata ma paralizzata dalla regola dell'unanimità. Al di là delle considerazioni sul ridimensionamento degli obiettivi ambiziosi che avevano ispirato inizialmente i lavori della CIG il nuovo testo andrebbe ora valutato complessivamente soprattutto sulla base della sua capacità di offrire nuovi strumenti per migliorare il funzionamento del Secondo e Terzo Pilastro delineati dal Trattato di Maastricht nel '92 e completare la struttura del Pilastro comunitario.

Per quanto riguarda il Terzo Pilastro gran parte delle azioni comuni (asilo, immigrazione, controlli alle frontiere esterne) sono state assoggettate alle norme e procedure comunitarie. Tuttavia la comunitarizzazione di queste politiche avverrà solo dopo un periodo transitorio di cinque anni, a partire dall'entrata in vigore del Trattato, durante il quale il Consiglio delibererà all'unanimità e solo successivamente, per alcuni settori, sarà possibile passare al voto a maggioranza qualificata.

Anche l'integrazione dell'acquis di Schengen nel quadro istituzionale dell'Unione potrà presentare aspetti problematici, dal momento che sarà necessario trovare le basi giuridiche a ciascuna delle disposizioni di Schengen già esistenti (i lavori a questo fine sono già iniziati) con il rischio di rinviare eventuali nuovi progressi nel sistema al momento in cui si concluderà tutta l'operazione di comunitarizzazione.

Malgrado questi limiti, tuttavia, il Trattato offre al settore giustizia e affari interni GAI le potenzialità necessarie a migliorarne il funzionamento, mentre l'opting out di Regno Unito, Irlanda e Danimarca rispetto a Schengen consentirà agli altri Stati di compiere in