

RELAZIONE
SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA
ALL'UNIONE EUROPEA



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE

INTRODUZIONE

Attuando la logica della legge comunitaria 1998 questa relazione esamina indirizzi e risultati perseguiti dal Governo italiano nel 1999, prendendo in considerazione tutti e tre i pilastri dell'azione comunitaria e non soltanto il primo ormai consolidato come “*acquis* comunitario”. Nel periodo esaminato, non sono mancati successi all'azione del Governo italiano.

L'azione comunitaria del Governo italiano si è arricchita nel 1999 di uno strumento essenziale come il decreto legislativo di riordino della Presidenza del Consiglio dei ministri, che affida ad una struttura interna del Primo Ministro il compito di ricondurre ad unità la posizione del Governo italiano sui vari tavoli negoziali relativi alla fase ascendente normativa. In tale modo si conferisce organicità e sistematicità all'azione italiana a Bruxelles in questo settore, dove talvolta l'azione dei delegati del Governo risultava non sufficientemente incisiva.

Questo risultato è assai utile per il futuro quando l'azione del coordinamento del Governo italiano potrà dispiegare i suoi effetti nel processo di trasformazione del mercato da interno ad unico, anche se il tessuto normativo delle trecento direttive del mercato interno è pressoché completato.

Per esemplificare, significativo è stato il successo del nostro Paese al vertice europeo di Berlino, ottenendo un aumento delle quote latte e dei fondi strutturali.

L'allargamento verso l'Europa centro-orientale è stato continuamente stimolato dal Governo italiano, evitando di dividere in fasce discriminatorie i Paesi candidati all'adesione, valutando lo sforzo nell'adeguamento alle norme comunitarie e le future ricadute sulle loro economie, inserendo il processo di ampliamento in un quadro ambizioso ma realistico di riforme istituzionali per governare il futuro.

Nel secondo pilastro l'azione italiana è stata particolarmente attiva, inserendosi nella linea di collegare la costruzione europea con l'Alleanza atlantica, nella prospettiva di integrare in futuro azioni civili e militari per rispondere alle crisi europee, nell'ambito delle missioni di Petersberg.

Mentre il terzo pilastro assiste alla comunitarizzazione di importanti temi come asilo, immigrazione e visti, ormai transitati nel primo pilastro, il nostro Paese è sempre più impegnato sulla lotta al crimine organizzato a livello europeo e sullo sviluppo e sicurezza nel Mar Adriatico e nel Mar Jonio.

Per quanto concerne il primo pilastro, l'indice di frammentazione del mercato interno, costituito da una lacunosa e tardiva trasposizione nazionale della normativa comunitaria, è stato ridotto significativamente dal nostro Paese ricevendo un riconoscimento ufficiale positivo da parte dell'esecutivo comunitario.

In sede di Consiglio dell'UE, il Governo italiano, attraverso iniziative coraggiose, ha cercato di condurre a termine il quadro normativo per il commercio elettronico e per il diritto societario, raccogliendo nel primo caso un risultato di rilievo.

Il processo di liberalizzazione dei servizi pubblici continua seguendo le indicazioni provenienti da Bruxelles.

Non mancano motivi di preoccupazione sul percorso ancora da compiere, che del resto sono comuni anche ad altri Stati membri, visti i recenti fenomeni di blocco alle frontiere di altri Stati membri o nascenti dalle preoccupazioni del funzionamento di Schengen o provocati da motivi di politica interna.

Restano, per l'Italia, ancora alcuni nodi da sciogliere. Risulta sempre intenso l'intervento dello Stato nell'economia delle imprese dato il volume rilevante di aiuti di Stato erogati. I successi ottenuti nel recepimento delle norme comunitarie devono diventare costanti e non episodici. Nasce pertanto la necessità di introdurre meccanismi di monitoraggio costante, come si sta facendo con la istituenda Cabina di monitoraggio per verificare la regolarità del recepimento e della effettiva vigenza delle norme comunitarie. Il volume del contenzioso è sempre molto elevato e si rende necessario sviluppare la formula della

cooperazione amministrativa con l'esecutivo comunitario per bloccare alla fonte il proliferare delle procedure.

L'azione internazionale dell'Unione deve essere rafforzata. Non va drammatizzato l'insuccesso della Conferenza ministeriale di Seattle che non può far considerare chiuso il negoziato Millennium Round, al quale l'Europa dovrà presentarsi con una posizione unitaria. Il Governo italiano ha ripreso con attive iniziative le fasi preparatorie del negoziato durante il quale si cercherà di cogliere anche le istanze provenienti dalla società civile ed in particolare dalle organizzazioni non governative, peraltro già presenti a Seattle all'interno della delegazione italiana.

Lo svolgimento della crisi nel settore balcanico ha dimostrato che le strategie politiche della PESC necessitano ancora di un completamento e anche il dialogo euromediterraneo, finora limitato a costruire una zona di libero scambio, deve continuare con maggiore incisività.

E' soprattutto la dimensione civile, tramite la costruzione della cittadinanza europea, che risulta ancora precaria perché non può limitarsi ad iniziative pur importanti come il perseguimento dello sviluppo sostenibile, il controllo della sicurezza alimentare, l'informazione fornita dalla Commissione europea, sottolineando queste iniziative prevalentemente l'aspetto economico. In questa direzione andrà l'impegno del Governo italiano attraverso azioni d'informazione, mobilitazione, formazione per accrescere la conoscenza e favorire la partecipazione dei cittadini al processo di costruzione europea, dirette particolarmente ai giovani, alle donne, alla scuola, con il coinvolgimento attivo delle organizzazioni non governative e delle associazioni.

Con la presente relazione annuale, il Governo intende riferire, non solo sulle attività svolte nell'anno passato, ma anche sulle linee negoziali che saranno perseguite nel 2000, al fine di consentire al Parlamento di fornire indirizzi politici che possano orientare il Governo nei futuri negoziati sotto Presidenza portoghese e francese.

L'ELEZIONE DI ROMANO PRODI ALLA PRESIDENZA DELL'UNIONE

Tra i punti di maggior rilievo da affrontare al Consiglio Europeo di Berlino del 24 marzo 1999 c'era la definizione dell'Agenda 2000, indispensabile per preparare l'Unione all'allargamento, ma sensibilissima da un punto di vista interno, per le decisioni da assumere in materia di politica agricola comune, fondi strutturali, strategia di pre-adesione, saldi netti negativi o positivi che ciascuno Stato membro paga o riceve dalla Comunità; era necessario inoltre procedere all'individuazione, in tempi rapidi, di un nuovo Presidente della Commissione, ponendo termine alla fase di debolezza istituzionale a seguito delle dimissioni della Commissione Santer.

La decisione del Presidente di turno Schroeder di aprire la maratona negoziale con la designazione del nuovo Presidente della Commissione fu un'intuizione felice. Prima che il tecnicismo di altre questioni (quali la definizione dei criteri per l'ammontare globale delle risorse da attribuire ai fondi strutturali, la ripartizione tra i tre obiettivi o i criteri di ammissibilità per beneficiarne) impegnasse Capi di Stato e Ministri degli Esteri in estenuanti trattative venne raggiunta, in meno di due ore, un'intesa sul nome di Romano Prodi.

Il successo della candidatura Prodi è un attestato di stima nei confronti delle qualità personali dell'uomo ed un riconoscimento dell'impegno e della coerenza dell'Italia in campo europeo.

Il governo Prodi era riuscito ad agganciare l'Italia all'euro, impresa che quasi tutti in Europa ritenevano disperata per i differenziali troppo alti in materia di deficit di bilancio, inflazione, tassi di interesse; per il peso abnorme rappresentato dal debito pubblico; per un'opposizione interna poco in sintonia con i parametri economici di Maastricht e molto più sensibile a parametri sociali, considerati un "prius" indipendente dai dati economici. L'ostracismo che il Ministro olandese delle Finanze Zalm manifestava nei confronti dell'allora Ministro Ciampi (prima di diventarne grande amico); i commenti velenosi della stampa inglese; il "non possumus" del Presidente della Bundesbank Tietmayer: tutto questo

sembrava lasciare poco spazio di manovra ad un Paese considerato poco efficiente da un punto di vista economico-finanziario e poco stabile da un punto di vista politico. Le voci che si levavano a nostro favore erano soltanto quelle degli ambienti industriali d'Oltralpe, preoccupati che la competitività delle merci di un'Italia fuori dall'euro fosse "drogata" da continue svalutazioni: "non lo merita, ma siamo costretti a farla entrare".

Inoltre bisognava convincere i nostri interlocutori che, nonostante qualche transitoria, passata incertezza, l'uropeismo dell'Italia e della sua opinione pubblica, forse talvolta non molto approfondito ma sempre appassionato, rimaneva un dato di fondo imprescindibile ed irrinunciabile della nostra politica estera.

La nomina di Prodi rispondeva alla sfida di ridare forza e credibilità alla Commissione in una fase difficile, marcata dalla dimissioni dell'esecutivo Santer. La riorganizzazione interna della Commissione, la razionalizzazione e la ridistribuzione dei portafogli, le nomine non più strettamente legate alla nazionalità dei candidati, la decisa azione in favore di un approfondimento dell'Unione in preparazione dell'allargamento stanno tuttora conferendo all'esecutivo Prodi influenza, peso e prestigio.

Al successo della candidatura Prodi in apertura del Vertice fece seguito, da parte italiana, un'azione negoziale improntata al dialogo ed alla correttezza, che risultò vincente. In gioco era l'adozione di Agenda 2000, il pacchetto di riforme proposte dalla Commissione in campo agricolo, della politica di coesione e della politica di bilancio per preparare l'Unione all'allargamento.

L'Italia, Paese complessivamente prospero che contribuisce, solo da poco ed in termini ridotti, al bilancio comunitario (essendo in precedenza beneficiario netto), rischiava di uscire sconfitta su tutta la linea: - nella politica agricola comune, con ulteriori tagli alle già penalizzate culture mediterranee ed il mantenimento indefinito di sistemi non concorrenziali come le quote latte; - nella politica di coesione economica e sociale, stretta tra la determinazione di Spagna, Portogallo e Grecia a conservare le attribuzioni speciali volte a favorire la convergenza ed il miglioramento

delle proprie economie e la necessità istituzionale di liberare risorse per gli Stati dell'allargamento (il cui PNL complessivo è pari a quello dei Paesi Bassi); - nella politica di bilancio, con interventi a favore dei grandi contributori netti (Germania, Olanda, Svezia ed Austria), passibili di far salire in maniera notevole il nostro saldo negativo.

L'attenta azione che era stata portata avanti in occasione dei Consigli e dei Vertici Europei ed il fatto che il Paese iniziava a coordinarsi, ad elaborare posizioni che venivano sostenute fin dai livelli più tecnici, i gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione Europea ed i Comitati della Commissione furono tra i motivi principali per cui i risultati di Berlino si presentarono come più che favorevoli.

1. AGENDA 2000

Significativo successo italiano al vertice europeo di Berlino, con aumento delle quote latte e dei fondi strutturali. Inserimento dell'Abruzzo nell'Obiettivo 1. Al criterio dell'IVA subentra quello del PNL.

L'accordo sull'Agenda 2000 fu reso possibile dalla sostanziale rinuncia della Germania a gran parte delle proprie richieste con la garanzia, ottenuta attraverso la stabilizzazione della spesa, che il proprio saldo netto negativo non venisse ad aumentare nei prossimi sette anni.

In quell'occasione, il Cancelliere Schroeder riuscì a mutare un iniziale approccio essenzialmente "contabile" in una visione dalla forte valenza politica, indispensabile per consentire all'Unione di superare le sfide poste dalle dimissioni della Commissione Santer e dalle operazioni di guerra in Jugoslavia.

L'accordo su Agenda 2000 e la pronta e rapida designazione di Romano Prodi alla presidenza della Commissione costituirono, infatti, un preciso segnale politico della capacità dei Quindici di superare i motivi di discordia e le difficoltà oggettive di un negoziato particolarmente complesso che avevano sembrato incrinare, sino quasi al limite della rottura, il tradizionale rapporto privilegiato franco-tedesco.

Uno degli obiettivi principali di Agenda 2000 era costituito dalla necessità di reperire sulle prospettive finanziarie 2000-2006 le risorse necessarie a facilitare l'adesione dei nuovi membri, ponendo sotto controllo la spesa comunitaria. Il bilancio dell'Unione, che nel 2000 sarà di 89,5 miliardi di Euro, tornerà a questa cifra nel 2006 dopo essere salito sino a 94,7 miliardi nel 2002 come conseguenza dell'aumento della spesa agricola.

L'accordo raggiunto a Berlino sulla definizione delle nuove prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006 rappresenta un significativo progresso nella gestione del bilancio comunitario. Si è infatti ottenuto l'importante risultato della stabilizzazione della spesa complessiva sui livelli del 1999

mentre vengono introdotte importanti correzioni di squilibri passati e viene avviata la riforma della PAC. Ciò rende il bilancio più idoneo ad affrontare l'appuntamento dell'allargamento e contribuisce più efficacemente al buon funzionamento dell'Unione Economica e Monetaria.

Per quanto riguarda le risorse proprie, la Presidenza tedesca dovette ridimensionare sensibilmente il proprio "pacchetto" iniziale, che risulta formato dalle seguenti misure:

- riduzione in due tappe del contributo basato sulla risorsa IVA (dall' 1 % allo 0,75 nel 2002 e allo 0,50 nel 2004) e la sua sostituzione con il PNL;
- aumento dal 10 % al 25 % dei diritti di riscossione degli Stati membri sulle risorse proprie tradizionali;
- introduzione di una nuova chiave di ripartizione del "rimborso" britannico, con una riduzione al 25 % dei maggiori contribuenti netti (Germania, Austria, Svezia, Olanda);
- la Gran Bretagna, da parte sua, deve "controbilanciare " i vantaggi extra che le sarebbero derivati dall'adesione e dalle modifiche al sistema delle risorse proprie con una riduzione del "rimborso" di circa 220 milioni;
- revisione di tutto il sistema di finanziamento, entro il 1 gennaio 2006, in particolare per tenere conto delle conseguenze dell'ampliamento. Lo studio, come richiesto dall'Italia in tutte le fasi del negoziato, della creazione di una nuova risorsa propria che non si traduca in un contributo degli stati membri, ma che garantisca stabilmente l'autonomia del quadro finanziario dell'Unione.

Per quanto riguarda i fondi strutturali, l'importo globale per il periodo 2000-2006 viene fissato in 213 miliardi di euro. Di questi 195 da destinarsi ai fondi strutturali e 18 al fondo di coesione. Il 69,7 % dei fondi strutturali, corrispondenti a 135,9 miliardi di euro da destinarsi alle regioni dell'Obiettivo 1 (in ritardo di sviluppo). L'11,5, cioè 22,5 miliardi da attribuire all'Obiettivo 2 (riconversione di aree industriali e rurali), mentre il 12,3 %, corrispondente a 24,05 miliardi, per all'Obiettivo 3

(occupazione, istruzione e formazione). Nei giorni successivi al Consiglio Europeo di Berlino si è completato l'iter per l'approvazione dei regolamenti relativi ai fondi strutturali.

Per quanto riguarda la Politica Agricola Comune viene confermato l'accordo dell'11 marzo sulla proroga e gli aumenti delle quote latte, ma anche con qualche modifica di rilievo che Schroeder ha dovuto concedere alle pressioni di Chirac, quali lo slittamento dal 2003 al 2005 della riforma del settore lattiero-caseario e la riduzione del 20 % dei prezzi della carne bovina, del 15 % di quelli cerealicoli. Viene infine abbandonata l'opzione proposta dalla Commissione al Conclave del 21 marzo sulla degressività degli aiuti diretti nella PAC per conseguire risparmi di circa 6,2 miliardi di Euro.

Dal lato della spesa il nostro Paese ha ottenuto importanti benefici nel settore agricolo, ove è riuscito a mantenere il consistente aumento delle quote latte (i nuovi regolamenti agricoli venivano adottati nei giorni immediatamente successivi al Consiglio di Berlino). Sono stati inoltre sensibilmente aumentati, rispetto ai valori medi ottenuti nel periodo 1994-1999, i fondi strutturali a nostra disposizione. Dal lato delle risorse viene attivato un meccanismo di sostituzione del criterio basato sull'IVA con uno basato sul PNL. Pur comportando un maggiore esborso per l'Italia, è prevista una sostituzione al 50 % da far entrare in vigore gradualmente (al 25 %) a partire dal 2002. Lo stesso dicasi per il meccanismo aggiuntivo di redistribuzione del "rimborso" britannico. Una tale struttura del bilancio comporta, per il nostro Paese, la possibilità di non dover corrispondere importi addizionali sino al 2002, ma di beneficiare immediatamente dei maggiori incassi (circa 800 milioni di euro all'anno). In ogni caso nel 2006, quando il nuovo dispositivo sarà a regime, la quota in termini di PNL nazionale del contributo netto dell'Italia sarà simile, se non inferiore, a quella attuale (0,14 %).

2. ALLARGAMENTO E RIFORME

2.1 UN PROCESSO COSTANTE

Prosegue costantemente il processo di allargamento ad Est dell'Unione europea, basato su di un'impostazione di carattere inclusivo ed evolutivo, sempre sostenuta difesa dall'Italia. Eliminata la distinzione tra candidati *ins* e *pre-ins*, si procede ora sulla base del "principio di differenziazione", che permetterà di condurre i negoziati con modalità, tempi e ritmi diversi in funzione del grado di preparazione dei singoli candidati. Riconosciuto alla Turchia lo *status* di candidato.

Il processo di allargamento dell'Unione Europea ha marcato una tappa di portata storica con la decisione del Consiglio Europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999 di annoverare altri sette paesi tra i candidati all'adesione, in una prospettiva che le Conclusioni individuano nella "stabilità e nella prosperità dell'intero continente europeo". Il processo di adesione comprende ora 13 Stati candidati in un quadro unico, che pone fine alle frustrazioni di quei paesi dell'Europa centrale ed orientale che, divisi da quelli di prima fascia o *ins*, avevano maturato l'impressione di un'attesa indefinita di un avvio dei negoziati. Le relative conferenze intergovernative bilaterali saranno aperte il 15 febbraio 2000.

La nuova strategia adottata ad Helsinki punta a sostenere – come riportato nelle Conclusioni – “un processo di allargamento efficace e credibile” a cui tutti gli Stati candidati “partecipano con pari opportunità”. Le adesioni saranno determinate non dagli impegni assunti dagli stati candidati in materia di recepimento dell'*acquis* comunitario, bensì dalla capacità di rispettarli.

Il Consiglio Europeo, tenendo quindi presente il livello differenziato di preparazione di ciascuno stato candidato, ha evitato l'indicazione di date-obiettivo (*target dates*) per la loro adesione, preferendo la formula (ispirata alle indicazioni emerse dal Vertice bilaterale italo-francese di Nimes del settembre 1999) di una data entro la quale – conclusi i lavori della nuova