

Progetto di opuscolo informativo della Commissione sull'Agenda 2000 destinato al grande pubblico
Programma prioritario di pubblicazioni 1999, X/D/5

Versione definitiva 31.8

Agenda 2000

Rafforzare e ampliare l'Unione europea

Nel 1999, nel quadro della cosiddetta «Agenda 2000», l'Unione europea ha proceduto a riformare numerose delle sue grandi politiche. Queste riforme, che mirano a trovare soluzioni innovative ed efficaci alle comuni sfide che l'Europa deve affrontare, si iscrivono anche nello sforzo di preparare l'Unione all'ingresso di numerosi nuovi Stati membri. I preparativi concreti per cogliere questa occasione storica di rimarginare le antiche ferite del nostro continente sono già in corso e a questo scopo l'Unione si appresta a raddoppiare il suo sostegno finanziario ai paesi candidati. Per quanto concerne poi la politica agricola comune, in futuro essa si concentrerà maggiormente sull'ambiente, la qualità dei prodotti alimentari e la vitalità del mondo rurale. La politica regionale dell'UE, da parte sua, continuerà a rappresentare uno dei principali strumenti di solidarietà fra i cittadini, contribuendo a creare posti di lavoro e a stimolare lo sviluppo economico nelle regioni meno prospere. Infine, le spese a titolo del bilancio europeo sono disciplinate da un quadro di riferimento globale valido fino al 2006.

Fondamenta più solide

Per prepararsi al nuovo millennio l'Unione europea (UE) ha avviato una fase di costante evoluzione, accrescendo il suo livello di integrazione e ampliando le sue competenze.

Alcune di queste trasformazioni anticipano le sfide cui si dovrà far fronte nei prossimi vent'anni nella sfera politica, economica e della sicurezza. Altre, invece, hanno l'obiettivo di preparare l'Unione a un aumento senza precedenti del numero dei suoi membri (sono 13 i paesi interessati) nei primi anni del nuovo secolo.

Nel 1999 l'Unione ha compiuto passi importanti per il suo avvenire:

- 1° gennaio: **nascita dell'euro** con il varo dell'Unione economica e monetaria;
- 24-25 marzo: approvazione, da parte dei capi di Stato e di governo riuniti per il Consiglio europeo di Berlino, delle **riforme dell'Agenda 2000 volte a modernizzare le grandi politiche e a preparare l'Unione all'allargamento**;
- 1° maggio: **entrata in vigore del trattato di Amsterdam**, che prevede il rafforzamento dei sistemi di controllo democratico e l'intervento dell'UE in nuovi settori quali la creazione di posti di lavoro e la tutela della nostra società contro la criminalità organizzata o l'immigrazione clandestina;
- infine, a coronamento di un anno memorabile, nuovo slancio è stato dato dall'elezione di un **nuovo Parlamento europeo** con mandato quinquennale, nel giugno 1999, e dall'entrata in carica, in autunno, di una **nuova Commissione europea** presieduta dall'ex primo ministro italiano Romano Prodi.

Agenda 2000: un manifesto per il cambiamento

Fra i nuovi orientamenti dell'Unione delineati nel 1999 nessuno riveste la stessa importanza del pacchetto di riforme dell'Agenda 2000. Basate su proposte della Commissione europea e approvate al vertice UE di Berlino nel marzo 1999, tali riforme rispondono a una serie di esigenze profondamente sentite in Europa:

- maggiore attenzione alle pari opportunità e una migliore qualità della vita in aree e regioni sfavorite;
- garanzia di trasmettere alla prossima generazione un ambiente che comincia appena a riprendersi dai danni e dalla degradazione subiti in passato;
- disponibilità di un'ampia gamma di generi alimentari di alta qualità che possano essere consumati senza rischi e prodotti a prezzi competitivi, garantendo al tempo stesso redditi ragionevoli agli agricoltori;
- gestione responsabile ed efficiente delle finanze dell'Unione garantendo, a livello comunitario, lo stesso rigore di bilancio applicato negli Stati membri.

Uno dei compiti fondamentali dell'Unione è superare le divisioni di cui ancora soffre l'Europa e diffondere nei paesi dell'Europa centro-orientale la pace e la prosperità di cui godono i suoi membri attuali. Il processo di riforme dell'Agenda 2000, dunque, implica anche una ristrutturazione necessaria per portare a termine con successo l'allargamento e garantire al tempo stesso ai cittadini europei migliori prospettive economiche. La sfida cui ora deve far fronte l'Unione è condurre i negoziati per l'allargamento con 13 paesi candidati, preparandoli al tempo stesso a tale traguardo e partecipando ai costi dei preparativi di «preadesione».

Una sfida tripartita

Nel ribadire l'esigenza di modernizzare e rafforzare l'Unione, la Commissione ha concentrato le sue proposte su tre temi fondamentali:

1. «Aggiornare il modello europeo di agricoltura»

Il modello europeo di agricoltura si differenzia da quello di molti concorrenti dell'Unione perché svolge numerose funzioni diverse, fra cui rientrano la promozione dello sviluppo economico e ambientale al fine di salvaguardare gli stili di vita e i paesaggi rurali. È tuttavia essenziale che l'agricoltura resti un'attività economicamente sana e ciò impone una modernizzazione della politica agricola comune, nata per una comunità composta da 6 Stati membri, non da 15 quanti sono oggi né, tanto meno, da 28 quanti potranno essere in futuro.

2. «Ridurre le differenze fra regioni in termini di ricchezza e prospettive economiche»

Benché da oltre 20 anni l'UE debba far fronte al problema rappresentato dalle differenze regionali, tale compito diverrà ben più arduo dopo l'allargamento se si considera che il reddito pro capite nei paesi candidati è un terzo del reddito medio nell'Unione.

La Commissione ha dichiarato che è giunto il momento di concentrare maggiormente i fondi strutturali dell'Unione sulle aree e regioni le cui economie locali mostrano un evidente bisogno di essere rilanciate.

3. «Rispettare le priorità nonostante incrementi molto modesti delle entrate di bilancio da qui al 2006»

Per gli anni 2000-2006 la Commissione ha delineato un quadro finanziario molto rigoroso, con cui ha cercato di garantire risorse di bilancio sufficienti a coprire i costi dell'allargamento nel periodo in questione, conformandosi al tempo stesso all'approccio estremamente rigoroso in materia di spesa adottato dagli Stati membri nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria.

L'ora delle decisioni a Berlino

Le riforme, presentate per la prima volta nei documenti pubblicati dalla Commissione nel luglio 1997 con il titolo «Agenda 2000», sono state approvate dai capi di Stato e di governo dei 15 paesi UE riuniti a Berlino nel marzo 1999, al termine di un approfondito dibattito pubblico che ha interessato tutta l'Europa. In seguito è stato raggiunto un accordo con il Parlamento europeo e le decisioni, sotto forma di norme legislative dettagliate, sono state approvate da tutte le istituzioni dell'UE.

Nelle pagine che seguono verranno esaminate le principali implicazioni delle riforme previste dall'Agenda 2000.

Un modello più agile e più «verde» per l'agricoltura europea: consumatori soddisfatti, campagne più pulite, competitività degli agricoltori, spesa stabile

La campagna, un tempo apparentemente immutabile ed eterna, è soggetta oggi a costanti pressioni al cambiamento. Lo stesso, di conseguenza, deve accadere per le politiche che la riguardano, a cominciare dalla stessa politica agricola comune (PAC).

La PAC è stata elaborata negli anni '50 e '60 per un'Europa in cui era ancora vivo il ricordo della mancanza di cibo e della povertà delle campagne e con l'obiettivo di fare dimenticare per sempre questi problemi.

A questo scopo, uno dei principali strumenti adottati dall'UE consisteva nel garantire agli agricoltori di poter vendere i loro prodotti a un determinato prezzo. Tale strategia ha consentito di svincolare i mercati dagli effetti di fattori incontrollabili quali il clima e di garantire agli agricoltori un reddito regolare ed equo, aumentando al tempo stesso la produzione. Al giorno d'oggi, però, alla fine del secolo, sono altre le sfide che la PAC deve affrontare.

Perché è stato necessario riformare la PAC

I motivi alla base dell'iniziativa della Commissione di riformare radicalmente la politica agricola vanno ricercati non solo all'interno dei confini dell'UE, ma anche al di fuori di essi. Fra i principali fattori esterni si annoverano la crescente domanda di cibo a livello mondiale, la tendenza a un liberalismo più spinto del commercio mondiale e la sfida rappresentata dall'allargamento dell'Unione europea verso est.

Sul fronte interno, si devono tenere in considerazione quattro elementi chiave. In primo luogo, il rischio molto concreto di un riemergere di squilibri di mercato in alcuni settori. In secondo luogo, la responsabilità, attribuita ai legislatori europei dal trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1° maggio 1999), di integrare considerazioni ambientali in tutte le norme legislative. In terzo luogo, l'esigenza di rispondere alle richieste sempre maggiori dei consumatori in materia di sicurezza e qualità dei prodotti alimentari, nonché di benessere degli animali. Infine, l'esigenza che la PAC si conformi maggiormente a criteri di buona amministrazione, quali decentramento, trasparenza e semplificazione giuridica.

L'iter delle riforme

Nella primavera del 1998 la Commissione ha reso note le sue proposte per la riforma dei principali settori dell'economia rurale, nonché per lo sviluppo rurale. In seguito, nel maggio 1999, sulla scorta dell'accordo raggiunto al vertice UE sul pacchetto Agenda 2000 e dopo la consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio dei ministri dell'agricoltura ha adottato i relativi testi formali. Seppure sotto alcuni aspetti la strategia adottata sia meno incisiva di quella inizialmente proposta, resta tuttavia la riforma più radicale e più ampia nella storia della PAC. La nuova PAC rappresenta un

passo avanti verso un sostegno all'economia rurale in senso ampio, anziché alla sola produzione agricola, e garantisce che gli agricoltori non vengano ricompensati esclusivamente per ciò che producono ma, in generale, per il loro contributo alla società.

Su quali aspetti verte la riforma?

Le decisioni adottate riguardano i seminativi, le carni bovine, il settore lattiero-caseario e quello vinicolo – mentre le norme relative all'olio di oliva e al tabacco erano già state riformate nel 1998 – settori che, complessivamente, rappresentano oltre metà della produzione agricola dell'UE. La riforma include anche nuove iniziative per lo sviluppo rurale nel periodo 2000-2006.

Riduzione dei prezzi garantiti

I prezzi garantiti per gli agricoltori vengono ridotti del 20% nel settore delle carni bovine e del 15% nel settore dei seminativi e in quello lattiero-caseario. I tagli, che verranno applicati gradualmente, mirano ad allineare maggiormente i prezzi praticati dagli agricoltori europei a quelli del mercato mondiale, al fine di aumentare la competitività dei prodotti agricoli europei sia sui mercati interni sia su quelli mondiali con ricadute positive tanto sulla domanda interna quanto sui volumi di esportazione.

Altrettanto importante è il fatto che tali cambiamenti contribuiranno alla progressiva integrazione dei nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale.

Un impegno permanente per garantire agli agricoltori redditi stabili

L'UE mantiene il suo impegno volto a garantire agli agricoltori un livello di vita accettabile e a questo obiettivo rispondono i contributi diretti a tale categoria, il cui importo è stato incrementato per compensare la riduzione dei prezzi garantiti.

Un nuovo approccio per rispondere alle sfide cui devono far fronte le economie rurali

La nuova politica per lo sviluppo rurale mira a stabilire un quadro di riferimento coerente e sostenibile che garantisca il futuro delle aree rurali europee. Essa integra le riforme già introdotte nei vari settori del mercato con altre azioni volte a promuovere un'agricoltura competitiva e multifunzionale, nel contesto di una strategia globale di sviluppo rurale.

Coerentemente con gli obiettivi adottati a livello europeo, ogni Stato membro elabora il proprio programma in tale settore, che riceve poi un sostegno finanziario da parte dell'UE. Tali programmi possono contemplare misure estremamente diversificate, quali, ad esempio, aiuti ai giovani agricoltori, corsi di formazione, misure volte a promuovere metodi di coltivazione meno nocivi per l'ambiente, ecc.

I principi guida su cui si impernia la nuova politica sono il decentramento delle competenze – dal livello UE a quello locale – e una flessibilità della programmazione basata su un'ampia gamma di azioni possibili fra cui si selezioneranno quelle più rispondenti alle esigenze specifiche dei vari paesi. Con tale pacchetto coerente di misure ci si pongono tre obiettivi principali:

- rafforzare il settore agricolo e quello forestale, riconoscendo quest'ultimo per la prima volta come parte integrante della politica di sviluppo rurale;
- migliorare la competitività delle aree rurali;
- conservare l'ambiente e salvaguardare il patrimonio rurale europeo.

L'unico elemento obbligatorio previsto dalla nuova generazione di programmi di sviluppo rurale sono le azioni a tutela dell'ambiente: un orientamento che rappresenta un passo decisivo verso il riconoscimento del ruolo svolto dall'agricoltura nella conservazione e nel miglioramento del patrimonio naturale europeo.

Un'iniziativa comunitaria a favore del paesaggio

Un elemento chiave della strategia dell'UE per lo sviluppo rurale è rappresentato dal coinvolgimento delle popolazioni locali nella ricerca di soluzioni locali a problemi locali. In questo contesto si colloca LEADER, una delle cinque iniziative comunitarie previste dai fondi strutturali, che si appoggia sui successi ottenuti dai precedenti programmi LEADER in materia di creazione di nuovi posti di lavoro e di sviluppo di una rete per lo scambio di idee e di know-how su tali problemi.

Una PAC più «verde»

L'integrazione di obiettivi ambientali nella PAC e la promozione del ruolo degli agricoltori nella gestione delle risorse naturali e nella conservazione del paesaggio rappresentano obiettivi sempre più importanti per tale politica.

Le cosiddette «misure agroambientali» dovranno favorire lo sviluppo sostenibile delle aree rurali e rispondere alla crescente domanda di servizi ambientali incoraggiando gli agricoltori a impiegare metodi di coltivazione compatibili con la tutela dell'ambiente e la conservazione delle risorse naturali.

Un'ulteriore misura destinata ad aiutare gli agricoltori a rendere più «verde» la PAC è l'estensione delle indennità compensative a sostegno dell'agricoltura nelle zone svantaggiate ad aree in cui l'agricoltura è soggetta a specifici vincoli ambientali. D'altro canto, si è riconosciuto il ruolo della silvicoltura come parte integrante dello sviluppo rurale grazie alla sua funzione ecologica, economica e sociale.

Ciascuno Stato membro, inoltre, può effettuare pagamenti diretti agli agricoltori, ma solo a condizione che vengano rispettati i requisiti in materia di tutela dell'ambiente. In altri termini, gli Stati membri dovrebbero definire le misure ambientali da fare applicare agli agricoltori, nonché sanzioni adeguate in caso di violazione delle norme

in tale settore, fra le quali potrebbero eventualmente rientrare la riduzione o l'annullamento dei pagamenti citati.

Preparare il terreno per l'allargamento

L'UE ha creato uno strumento specifico, SAPARD, per preparare all'allargamento il settore agricolo e l'economia rurale dei paesi candidati. In tale ambito, ogni anno vengono destinati ai programmi di sviluppo strutturale e ambientale 529 milioni di euro. Fra le priorità del programma rientrano l'investimento in imprese agricole, lo sviluppo delle strutture di trasformazione e di commercializzazione, il miglioramento dei controlli veterinari e fitosanitari, nonché l'incoraggiamento alla diversificazione economica nelle aree rurali.

Istanze decisionali a livello locale

La gestione dei pagamenti diretti ai produttori è stata riorganizzata per consentire agli Stati membri di definire priorità nazionali o regionali specifiche. Ogni paese dell'Unione potrà dunque assegnare liberamente le risorse a sua disposizione, fatti salvi taluni criteri comunitari destinati a evitare le distorsioni della concorrenza. Una parte dei pagamenti diretti previsti per i settori bovino e lattiero-caseario, ad esempio, verrà assegnata sotto forma di dotazione finanziaria nazionale, proveniente dal bilancio dell'UE ma distribuita dagli Stati membri.

Flessibilità e partenariato restano i concetti chiave nella programmazione dello sviluppo rurale e, nell'ambito di alcune iniziative quali il programma LEADER, le decisioni in merito all'assegnazione dei fondi vengono prese all'interno della stessa comunità rurale.

Semplificazione delle norme

La riforma della PAC contiene importanti elementi di semplificazione in numerosi settori. Nel settore viticolo, per esempio, un unico regolamento ha sostituito i precedenti ventitré, mentre, per quanto riguarda lo sviluppo rurale, esso è ora disciplinato da un solo regolamento anziché da nove. Semplificazione e decentramento, d'altro canto, riguardano anche le modalità di gestione di ciascun programma.

Verso un modello europeo di agricoltura

La nuova riforma intende favorire lo sviluppo di un settore agricolo realmente multifunzionale, sostenibile e competitivo, capace di garantire l'avvenire anche delle regioni rurali più fragili. Riconosce all'agricoltura un ruolo fondamentale nella salvaguardia del paesaggio e degli spazi naturali, nonché una funzione essenziale nel garantire la vitalità delle aree rurali. Cerca di rispondere alle preoccupazioni dei consumatori in materia di sicurezza e qualità dei prodotti alimentari, nonché di benessere degli animali. Mira a garantire, infine, la protezione e il miglioramento dell'ambiente rurale a vantaggio delle generazioni future.

Nuovo look per la politica regionale: concentrazione dell'aiuto, finanziamenti mirati, gestione decentrata

Negli anni 2000-2006 i fondi strutturali continueranno a costituire uno dei principali strumenti di solidarietà dell'Unione europea, contribuendo alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo economico mediante investimenti nelle infrastrutture e nella formazione nelle regioni meno prospere.

Nell'Agenda 2000, il motto della riforma della politica regionale è: concentrazione del sostegno finanziario. Al fine di utilizzare i fondi disponibili in tale contesto nel modo più efficiente si è deciso di concentrarne l'uso riducendo il numero di obiettivi da 7 a 3 e indirizzando quasi il 70% dei finanziamenti totali verso le regioni in ritardo di sviluppo («obiettivo 1»).

I fondi strutturali sono quattro e il loro funzionamento è disciplinato da una serie comune di norme, volte a garantire che i finanziamenti UE vengano concessi nel quadro di programmi di sviluppo a lungo termine adottati dalle autorità locali:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- il Fondo sociale europeo (FSE);
- la sezione orientamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG);
- lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP).

I volumi di spesa concordati per il periodo 2000-2006 dovrebbero consentire all'UE di proseguire tutti gli interventi in corso a favore della coesione sociale ed economica. I finanziamenti attualmente concessi agli Stati membri a titolo dei fondi strutturali non dovrebbero pertanto diminuire in conseguenza dell'allargamento, anche se sono possibili modifiche dovute a eventuali cambiamenti della linea politica stessa.

I nuovi fondi strutturali nel periodo 2000-2006

	Obiettivo 1	Obiettivo 2	Obiettivo 3
Problema	Regioni in ritardo di sviluppo	Regioni in crisi strutturale	Regioni che necessitano un sostegno per l'istruzione, la formazione e l'occupazione (tutte le regioni tranne quelle dell'obiettivo 1)
Fondi UE disponibili nel periodo 2000-2006 (in miliardi €)	135,9	22,50	24,05
% del bilancio dei fondi strutturali	69,7%	11,5%	12,3 %
Fondi interessati *	FESR, FSE, FEAOG, SFOP	FESR, FSE	FSE
% di popolazione interessata	22,2%	18%	(non rilevante)

** I fondi FEAOG e SFOP finanziano anche altri tipi di azione al di fuori delle regioni dell'obiettivo 1.*

Obiettivo 1: concentrare l'aiuto sulle regioni in ritardo di sviluppo

Le regioni «in ritardo di sviluppo», che possono beneficiare di un aiuto particolare, sono regioni il cui prodotto interno lordo pro capite (il valore della produzione economica totale diviso per la popolazione) è inferiore al 75% della media dell'UE.

Regioni con tale caratteristica si ritrovano in 9 Stati membri e comprendono le zone più periferiche dell'UE, come i dipartimenti francesi di oltremare, le Azzorre, Madera e le Isole Canarie (tutti al di sotto della soglia del 75%). L'obiettivo 1, inoltre, include le aree meno popolate della Finlandia e della Svezia, cui viene garantito un aiuto particolare in virtù dei trattati con cui tali paesi hanno aderito all'Unione nel 1995.

Nel quadro di questo obiettivo, infine, è stato elaborato un programma speciale destinato a sostenere il processo di pace nell'Irlanda del Nord. Il programma, denominato PEACE, è stato prorogato per 5 anni e ha ricevuto finanziamenti dell'UE per un importo di 500 milioni di euro, 100 milioni di euro dei quali destinati a finanziare progetti nella Repubblica di Irlanda.

Obiettivo 2: aiutare le regioni a uscire dalla crisi e stimolare la crescita e l'occupazione

La crisi è spesso conseguenza delle trasformazioni economiche e, in particolare, nelle regioni dell'obiettivo 2 è necessario intervenire per aiutare ad affrontare i problemi posti dalla crisi di determinate attività. Di norma queste regioni sono caratterizzate da un elevato tasso di disoccupazione dovuto al fatto che una percentuale consistente dei lavoratori era impiegata proprio nelle industrie in declino. Degli aiuti previsti nel quadro di questo obiettivo non può beneficiare più del 18% della popolazione dell'UE, di cui un 10% nel settore industriale e dei servizi, un 5% nelle aree rurali, un 2% nelle aree urbane e un 1% in aree dedite alla pesca.

Sostegno transitorio

Le regioni e le zone ammesse a beneficiare dei finanziamenti dell'obiettivo 2 nel periodo 1994-1999, ma non più nel quadro del nuovo programma, riceveranno aiuti progressivamente decrescenti fino alla fine del 2005.

Obiettivo 3: istruzione, formazione e occupazione: aiutare le popolazioni ad adattarsi ai cambiamenti

Sono previsti finanziamenti anche per le aree non coperte dall'obiettivo 1. A questo scopo, l'obiettivo 3 fornirà un quadro di riferimento politico per tutte le misure dell'UE volte a promuovere le risorse umane, cioè quelle iniziative, che contribuiscono a migliorare le competenze professionali dei cittadini. Esso contribuirà inoltre alla nuova Strategia europea per l'occupazione e ai rispettivi Piani di azione nazionali per l'occupazione che ogni paese dell'UE ha elaborato nel quadro di uno sforzo congiunto per stimolare questo aspetto.

Le misure idonee a beneficiare di finanziamenti sono state definite a grandi linee come segue:

- politiche attive a favore del mercato del lavoro per combattere la disoccupazione;
- promozione delle pari opportunità per tutti in materia di accesso al mercato del lavoro;
- incentivazione al miglioramento delle prospettive occupazionali mediante sistemi di istruzione e formazione lungo tutto il corso della vita;
- misure volte ad anticipare e favorire l'adeguamento ai cambiamenti sociali ed economici;
- azioni positive per le donne al fine di migliorarne la partecipazione al mercato del lavoro.

Iniziative comunitarie

Obiettivo di queste politiche è trovare soluzioni comuni a problemi comuni di sviluppo regionale. Le iniziative comunitarie, ridotte da 13 a quattro nel quadro dell'Agenda 2000, riguardano i seguenti temi:

- cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale al fine di stimolare uno sviluppo equilibrato in tutto il territorio europeo (INTERREG);
- conversione economica e sociale di città colpite dalla crisi (URBAN);
- sviluppo rurale (LEADER);
- cooperazione transnazionale per individuare nuovi strumenti di lotta contro tutte le forme di discriminazione e ineguaglianza nell'accesso di uomini e donne al mercato del lavoro (EQUAL).

Nel periodo 2000-2006 verrà destinato a queste quattro iniziative il 5,35% della dotazione totale dei fondi strutturali.

Gestione dei programmi: il principio cardine è il decentramento

Le nuove disposizioni prevedono una divisione più netta delle responsabilità nella gestione dei fondi strutturali, nonché un'applicazione più ampia del principio di «sussidiarietà», che consiste nell'affidare l'assunzione di decisioni a istanze per quanto possibile vicine agli interessati.

La responsabilità della gestione dei programmi e del loro finanziamento sarà affidata agli Stati membri, che dovranno garantire un utilizzo efficiente e controllato dei fondi UE, nonché prevenire, scoprire e correggere eventuali irregolarità.

Il Fondo di coesione: un sostegno permanente

Il Fondo di coesione continuerà ad assistere Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna, come avviene dal 1994, perché il prodotto nazionale lordo pro capite (PNL) di tali paesi è inferiore al 90% della media dell'UE. Obiettivo del Fondo, dotato di 18 miliardi di euro su sette anni, è aiutare tali paesi a colmare il loro svantaggio quanto al tenore di vita, finanziando progetti infrastrutturali nel settore dell'ambiente e dei trasporti. Il Fondo di coesione costituisce un complemento dei quattro fondi strutturali, pur presentando caratteristiche tecniche leggermente diverse.

Per il 2003 è prevista una verifica da parte della Commissione per stabilire se tutti gli Stati in questione debbano continuare a beneficiare del sostegno del Fondo di coesione. Qualora uno di essi superi la soglia del 90% del PNL medio e non abbia dunque più diritto a beneficiare di tali finanziamenti, il bilancio globale del Fondo verrà ridotto proporzionalmente.

Quadro finanziario 2000-2006: disponibili i fondi per la riforma e l'allargamento, ma il controllo sulle spese resta rigoroso

L'accordo relativo al quadro finanziario, concluso per un periodo di sette anni, riflette la determinazione degli Stati membri, della Commissione e del Parlamento europeo a garantire i seguenti punti:

- rigore di bilancio generale nell'Unione;
- realizzazione dell'allargamento senza elevare il massimale attuale delle risorse proprie dell'UE;
- maggiore efficienza e controllo più efficace della spesa per le politiche principali: agricoltura e sviluppo regionale;
- revisione dei contributi degli Stati membri al bilancio dell'UE per riflettere meglio la loro capacità di contribuzione.

Definite le priorità

La tabella che segue riporta le dotazioni totali di bilancio e rivela, per gli anni 2000-2006, un quadro di responsabilità finanziarie rigorosamente disciplinate:

- le spese agricole raggiungeranno un picco nel 2002 per poi diminuire;
- i finanziamenti strutturali registreranno una riduzione di poco superiore all'8%, ma saranno molto più mirati verso le regioni effettivamente bisognose;
- in previsione di un allargamento dell'UE a sei nuovi membri già nel 2002, è iniziato l'accantonamento dei fondi necessari a questo scopo;
- fondi consistenti verranno resi disponibili per i preparativi di preadesione nei paesi candidati;
- per tutto il periodo in esame le spese non assorbiranno tutte le entrate disponibili; si è infatti conservato un consistente margine di sicurezza al di sotto del massimale delle risorse proprie, pari quest'ultimo all'1,27% del prodotto nazionale lordo.

Finanziamento del bilancio

Il bilancio generale dell'UE è finanziato da entrate note come «risorse proprie», derivanti dai dazi doganali, dai prelievi agricoli e da alcune imposte riscosse dagli Stati membri. Per le risorse dell'UE è previsto un massimale pari all'1,27% del prodotto nazionale lordo aggregato dei 15 Stati membri, tetto che non è stato modificato nella riforma del 1999.

I capi di Stato e di governo, tuttavia, hanno approvato tre riforme di bilancio volte a garantire un maggiore equilibrio nella contribuzione degli Stati membri alle spese dell'UE:

- riduzione dei versamenti dell'imposta sul valore aggiunto effettuati dagli Stati membri;
- aumento dei dazi doganali e dei prelievi che possono essere trattenuti dagli Stati membri per coprire i costi connessi alla riscossione e alla lotta contro le frodi;
- conservazione, con adeguamenti di poco conto destinati a evitare vantaggi ingiustificati, della compensazione versata al Regno Unito dal 1984 e parallela riduzione dell'onere per il finanziamento di tale compensazione, a carico di Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia.

L'accordo interistituzionale

Nel maggio 1999 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concluso un nuovo accordo interistituzionale con il quale si sono impegnati a rispettare i massimali di spesa, nonché a cooperare più efficacemente e ad adottare una disciplina nelle procedure di bilancio dell'Unione.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricoltura	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Fondi strutturali e Fondo di coesione	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Politiche interne	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6480	6 600
Azioni esterne	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
Amministrazione	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
Riserve	900	900	650	400	400	400	400
Aiuto di preadesione ai paesi candidati	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Stanzamenti di impegno totali	92 025	93 475	93 955	93 215	91 735	91 125	90 660
Stanzamenti di pagamento riservati a eventuali nuovi Stati membri dopo l'adesione	-	-	4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Massimale totale degli stanziamenti di pagamento	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840
Massimale degli stanziamenti di pagamento come % del PNL dei paesi UE	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13 %

Prospettive finanziarie: quanto spenderà l'UE nel periodo 2000-2006

Le «prospettive finanziarie» sono un accordo politico sui massimali di spesa dell'UE, sulla cui base, poi, ogni anno il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri stabiliscono il bilancio dell'UE.

Le cifre sono espresse in milioni di euro a prezzi del 1999 in stanziamenti di impegno. Il bilancio UE prevede stanziamenti separati per la decisione di spendere un importo («impegno») e il successivo versamento di tale importo («pagamento»). Un euro (€) corrisponde approssimativamente a 2000 lire italiane.

Allargamento: la «priorità storica» è in moto

Nelle conclusioni del vertice di Berlino nel marzo 1999, i capi di Stato e di governo hanno cercato di rassicurare i paesi candidati all'adesione sul fatto che «l'allargamento resta una priorità storica per l'Unione europea. I negoziati di adesione continueranno ciascuno al proprio ritmo e quanto più possibile rapidamente».

L'impegno dell'UE si basa sulla convinzione che l'allargamento costituisca un'opportunità storica di creare un'Europa più forte, più ampia e più stabile. Si tratterà di un grande successo per i 500 milioni di cittadini di un'Unione europea che avrà 28 Stati membri.

L'allargamento comporterà per gli Stati membri attuali numerosi vantaggi, quali una maggiore influenza dell'Europa nel campo degli affari, una cooperazione più ampia e quindi più efficace di fronte a sfide quali l'inquinamento ambientale e la criminalità organizzata, nonché nuove opportunità per le imprese di trovare sbocchi diversi e di realizzare economie di scala.

Per i candidati dell'Europa centrale, orientale e sudorientale, d'altro canto, l'adesione significa stabilità democratica e sociale e anche maggiore prosperità. Per molti di questi paesi, inoltre, si tratta quasi di un ritorno a casa, un ritorno alle tradizioni politiche e culturali europee da cui sono stati esclusi per decenni.

I negoziati sono in pieno svolgimento

L'Agenda 2000 raccomandava di avviare i negoziati con Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Polonia e Slovenia. I negoziati, cominciati effettivamente nel maggio 1998, si concentrano specificamente sulle condizioni di adozione e applicazione dell'insieme della regolamentazione comunitaria, l'«acquis comunitario», da parte dei candidati.

I negoziati con i sei paesi non termineranno necessariamente tutti nello stesso momento. Essi, infatti, vengono condotti separatamente e il ritmo di ciascuno di essi dipende dal grado di preparazione dei diversi paesi candidati e dalla complessità dei problemi da risolvere. Per questo motivo, la durata di ciascun negoziato non può essere prevista in anticipo.

Costante nel corso del processo, tuttavia, è lo sforzo dell'UE perché i negoziati si svolgano in modo equo e obiettivo per tutti i paesi candidati.

Sulla via dell'adesione

L'Agenda 2000, presentata dalla Commissione nel 1997, conteneva anche i «pareri» di quest'ultima sulle domande di adesione dei paesi candidati. In ciascuno di tali pareri si valutava il livello di preparazione del paese in oggetto, sulla base di criteri oggettivi definiti già nel 1993: i paesi candidati devono avere un regime democratico stabile, che garantisca lo stato di diritto, il rispetto dei diritti dell'uomo e la tutela delle minoranze, un'economia di mercato efficiente e un'amministrazione pubblica capace di applicare e gestire il diritto comunitario. La Commissione, quindi, adottando un approccio volto verso il futuro, ha valutato i progressi che potevano essere attesi da ciascun paese candidato.

La Commissione ha dunque raccomandato di avviare i negoziati di adesione con Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Polonia, Slovenia e Cipro.

Sulla scorta di tali raccomandazioni, l'Unione europea, in occasione del vertice di Lussemburgo del dicembre 1997, ha avviato un processo che riguarda tutti i paesi che desiderano aderire ad essa. Tale processo include la «Conferenza europea», una sede per la discussione di questioni di interesse comune a livello multilaterale, e prevede una procedura di adesione globale per i dieci paesi candidati dell'Europa centrale e orientale e Cipro, nonché Malta, che nel 1998 ha reiterato la sua precedente domanda di adesione. Si tratta di una procedura globale nel senso che tutti questi paesi aderiranno all'UE sulla base degli stessi criteri, indipendentemente dal fatto che i negoziati siano già cominciati o meno. Il processo di adesione è preceduto da una strategia rafforzata di preadesione, destinata a preparare tutti i paesi candidati a tale evento.

I negoziati di adesione con gli altri paesi candidati potranno cominciare non appena essi avranno registrato progressi soddisfacenti per quanto concerne la conformità con i criteri esposti.

Partenariati di adesione: elemento chiave del processo di adesione

Affinché l'inserimento dei nuovi membri avvenga senza traumi, è necessaria una preparazione accurata. A questo scopo non basta adottare leggi e regolamenti dell'UE, è necessario che la pubblica amministrazione, i mercati finanziari, l'economia industriale e i servizi siano tutti in condizione di prosperare, e non solo di sopravvivere, nel nuovo contesto.

I partenariati di adesione aiutano proprio ogni candidato a prepararsi alla nuova situazione. Ciascun partenariato è un accordo fra l'UE e un paese candidato, che viene elaborato su misura per rispondere ai bisogni specifici del paese in questione e riunisce in un quadro unico tutte le varie forme di sostegno, finanziario o meno, previste dall'UE.

Raddoppiamento dell'assistenza finanziaria

Al vertice di Berlino si è deciso di raddoppiare gli aiuti di preadesione ai paesi candidati dell'Europa centroorientale a partire dal 2000; fra il 2000 e il 2006, pertanto,

3 120 milioni di euro verranno messi a disposizione ogni anno tramite il programma Phare, attraverso il quale l'Unione fornisce il suo aiuto a questi paesi già dal 1990, nonché mediante due nuovi strumenti di adesione (ISPA, il fondo per il finanziamento degli investimenti nel campo dei trasporti e dell'ambiente, e SAPARD, il fondo per la modernizzazione dell'agricoltura e dello sviluppo rurale).

Quando i primi nuovi Stati membri aderiranno all'UE, i fondi di preadesione ad essi riservati fino a quel momento potranno essere utilizzati per altri paesi candidati, consentendo di suddividere le stesse risorse globali fra un numero minore di paesi.

Nuove competenze e investimenti

Nell'Agenda 2000 la Commissione europea ha proposto di utilizzare specificamente il programma Phare alla preparazione dei paesi candidati all'adesione all'UE, concentrando il sostegno essenzialmente su due priorità, essenziali per un corretto funzionamento di tali paesi all'interno dell'Unione: lo sviluppo delle istituzioni e il sostegno agli investimenti.

Sviluppare le istituzioni significa adeguare e rafforzare le istituzioni democratiche, l'amministrazione e le organizzazioni pubbliche per garantire la corretta applicazione e il rispetto della normativa comunitaria, una volta recepita, e della corrispondente legislazione nazionale. A tal fine è necessario sviluppare le strutture, nonché le risorse umane e le competenze gestionali necessarie.

Anche ai paesi candidati, d'altro canto, si richiedono **investimenti** consistenti per adeguare le imprese e le principali infrastrutture alle norme e agli standard comunitari in settori quali l'ambiente, la sicurezza nucleare, la sicurezza dei trasporti e le condizioni di lavoro, nonché la commercializzazione di prodotti alimentari e l'informazione dei consumatori.

Gemellaggio

Lanciati nel maggio 1998, i gemellaggi costituiscono un'iniziativa estremamente importante per aiutare i paesi candidati a soddisfare i criteri applicati negli Stati membri quanto all'attuazione e all'applicazione della normativa e della regolamentazione comunitarie.

Come suggerisce il nome stesso, si tratta di mettere in contatto amministrazioni e organismi semipubblici di un paese candidato con organismi analoghi di uno Stato membro per lavorare su un progetto specifico. In linea di massima, tale collaborazione verte sull'elaborazione e l'attuazione di un progetto volto a garantire il recepimento, l'applicazione e l'attuazione di un aspetto specifico della normativa comunitaria. Obiettivo dell'iniziativa, dunque, non è tanto stimolare una collaborazione di carattere generale, quanto conseguire risultati specifici mediante una collaborazione fra le parti.

Inizialmente i gemellaggi si concentravano su quattro settori prioritari indicati nei partenariati di adesione, vale a dire agricoltura, ambiente, finanza e giustizia e affari interni (in quest'ultimo settore rientrano, ad esempio, le iniziative per il miglioramento dei controlli alle frontiere nei paesi candidati al fine di combattere la criminalità connessa al traffico di droga, nonché altre gravi forme di criminalità).

In futuro, tuttavia, il processo di gemellaggio potrà essere esteso ad altri settori, fino a coprire gradualmente tutta la normativa comunitaria.

Accesso ai programmi dell'UE

Già ora tutti i paesi candidati dell'Europa centrale, nonché Cipro, possono partecipare ai programmi dell'UE a favore della cooperazione e degli scambi transfrontalieri fra cittadini e imprese. Tali programmi possono riguardare i settori dell'istruzione e della formazione professionale (Socrate e Leonardo), ma anche la cultura, la ricerca, l'energia, l'ambiente e le piccole e medie imprese. Tale opportunità dovrebbe essere estesa anche a Malta e alla Turchia.

In prospettiva è prevista inoltre la partecipazione di tali paesi ai lavori delle agenzie dell'Unione, in particolare l'Agenzia dell'ambiente e l'Osservatorio delle droghe.

Conclusioni

L'UE ha lasciato sconcertati scettici e detrattori riuscendo a realizzare tutti gli elementi chiave dell'Agenda 2000 entro la metà del 1999. Erano in molti, infatti, a ritenere che i problemi fossero troppo complessi, le procedure decisionali troppo farraginose, i conflitti di interesse troppo profondi perché tale scadenza potesse essere rispettata.

Il successo ottenuto dimostra la determinazione di tutte le istituzioni – Consiglio, Parlamento e Commissione – a garantire all'Unione la volontà e le strategie politiche necessarie per soddisfare le esigenze dei suoi cittadini. Nei prossimi anni il loro numero registrerà un aumento cospicuo per l'adesione dei nuovi Stati membri, adesione che comporterà nuovi problemi ma anche nuove opportunità.

L'Agenda 2000 anticipa numerosi di tali problemi. D'altro canto, mentre si prepara al nuovo millennio, l'Europa deve afferrare tutte le opportunità di crescita e sviluppo che le si presentano.

Per saperne di più

«Europa» su Internet: europa.eu.int/comm/agenda2000.

È il sito Internet delle istituzioni europee dove sono reperibili informazioni dettagliate sulle riforme dell'Agenda 2000.

Commissione europea: *Agenda 2000*. Volume 1: *Per un'Unione più grande e più forte*. Volume 2: *La sfida dell'ampliamento*. Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 1997. N. cat. CB-CO-97-379-IT-C e CB-CO-97-380-IT-C. Il testo completo del documento originale del 1997 è disponibile anche su Internet all'indirizzo di cui sopra.

La Commissione europea ha pubblicato numerosi opuscoli informativi gratuiti su argomenti trattati nella presente pubblicazione; il catalogo di tali opuscoli può essere consultato su Internet all'indirizzo europa.eu.int/comm/dg10/publications.