

## L'UNIONE EUROPEA E L'ITALIA NEL 2003

### 1.1 PROGRESSI NELLA STRATEGIA DI LISBONA: DAL CONSIGLIO DI PRIMAVERA ALL'INIZIATIVA PER LA CRESCITA

Su un piano generale, l'azione condotta dall'Italia nel corso del 2003 è stata chiaramente guidata dalla volontà di procedere ulteriormente nella realizzazione della "Strategia di Lisbona" intesa a conseguire l'obiettivo di rendere l'economia europea più moderna, flessibile e integrata, aperta alla ricerca ed alle nuove tecnologie, capace di offrire ai cittadini europei nuovi e migliori posti di lavoro. Sulla base di quanto evidenziato sin dalla presentazione del Programma annuale congiunto di Presidenza – esercizio che ha coinvolto sin dagli ultimi mesi del 2002 le Presidenze entranti greca ed italiana – l'obiettivo fondamentale è stato infatti quello di dare ulteriore impulso al processo di ammodernamento del sistema economico europeo, per accelerare il percorso di conseguimento degli ambiziosi traguardi fissati nel 2000.

In tale contesto il **Consiglio europeo di Primavera**, sotto Presidenza greca, ha rappresentato un primo importante passaggio, che ha consentito di prendere rilevanti decisioni su alcuni temi cruciali per l'economia europea e di dare concrete indicazioni agli Stati membri per l'attuazione di politiche di riforma sul piano nazionale. In tale sede infatti sono state individuate le priorità dell'agenda economica, indicando i principali settori di azione, tra cui: accrescere l'occupazione e la coesione sociale attraverso riforme sostanziali dei sistemi fiscali, previdenziali e del mercato del lavoro; rilanciare i processi di innovazione e il potenziale imprenditoriale per gettare le basi di una crescita sostenibile; collegare i soggetti e i mercati attraverso la piena realizzazione del mercato unico europeo e lo sviluppo di servizi integrati di rete; integrare sistematicamente gli obiettivi di protezione ambientale nelle politiche dell'Unione e promuovere uno sviluppo sostenibile. Per quanto concerne il mercato del lavoro e le pensioni inoltre, il Consiglio di Primavera ha dato avvio alle discussioni relative al tema delle riforme in questi settori, sottolineando in particolare come per il mercato del lavoro sia necessario proseguire nello sforzo di assicurare maggiore flessibilità, anche al fine di consentire lo sviluppo dell'occupabilità.

Inoltre i Capi di Stato e di Governo hanno concordato per la creazione di una *task force* per l'occupazione guidata dall'ex Primo Ministro olandese Wim Kok, incaricata di elaborare proposte per affrontare in maniera più incisiva la questione occupazionale, nel rispetto del metodo di concertazione con le parti sociali. Sul piano delle pensioni le conclusioni del Consiglio europeo hanno ribadito invece l'esigenza di riforme atte ad

assicurare, attraverso opportuni strumenti, un sistema di pensioni adeguate in un'epoca di invecchiamento della popolazione, nel quadro della necessaria sostenibilità finanziaria, indicando alcuni principi guida per le riforme a livello nazionale (incremento dell'occupazione degli anziani) che rappresentano il risultato concreto emerso dai lavori sulla base del metodo di coordinamento aperto richiesto dal Consiglio europeo di Barcellona.

Il **Consiglio europeo di Salonicco** ha potuto proseguire il percorso di realizzazione degli obiettivi di rilancio dell'economia e dell'occupazione europea, nel quadro della Strategia di Lisbona, con l'adozione di un "pacchetto di indirizzi", comprensivo dei Grandi Orientamenti di Politica Economica (*GOPE*) e le linee-guida per l'occupazione. Tale adozione congiunta, sulla base di quanto espressamente richiesto dal Consiglio europeo di Barcellona, consente dunque una piena sincronizzazione tra i processi di coordinamento delle politiche economiche e gli orientamenti per l'occupazione, entrambi predisposti con una durata triennale e razionalizzati nei contenuti, in modo da evitare sovrapposizioni e garantire la complementarità e coerenza degli orientamenti per le politiche nazionali.

**I Grandi Orientamenti di Politica Economica per il periodo 2003-2005** in particolare si sono caratterizzati per una sostanziale riduzione del numero delle raccomandazioni e per l'indicazione precisa delle priorità su cui dovranno concentrarsi gli Stati membri, che potrà dare più efficacia a tale esercizio fondamentale nel quadro della *governance* economica dell'Europa. Contestualmente, **gli orientamenti per l'occupazione** hanno indicato la necessità per le politiche occupazionali degli Stati membri di promuovere – in modo equilibrato – tre obiettivi complementari che si sostengono reciprocamente: piena occupazione, qualità e produttività sul posto di lavoro, coesione e integrazione sociale.

Proprio nel solco delle indicazioni prioritarie dettate dagli stessi *GOPE* – che fanno riferimento all'esigenza di stimolare la crescita anche attraverso un'accelerazione degli investimenti infrastrutturali – si è inserita inoltre l'iniziativa del Ministro dell'Economia per un **Piano relativo a un'Azione europea per la Crescita**. I contorni dell'iniziativa italiana per il sostegno dell'economia europea si sono delineati, sin dalla vigilia del semestre di Presidenza, nel solco delle indicazioni del Presidente del Consiglio sul rilancio degli investimenti infrastrutturali, con la presentazione alla Commissione economico-monetaria del Parlamento europeo del Piano relativo a un'Azione europea per la Crescita. Tale Piano partiva dalla considerazione che la ripresa dell'economia necessita di nuovi investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture di trasporto e delle reti materiali e immateriali (capitale umano, ricerca, tecnologia) e, pur riconoscendo i notevoli progressi compiuti nei settori delle telecomunicazioni e

dell'energia, poneva in evidenza l'insufficienza dei risultati riscontrabili soprattutto nel settore dei trasporti. In tale contesto il Piano indicava dunque la necessità di una nuova scala di priorità degli investimenti infrastrutturali a livello europeo finanziabili sul mercato, proponendo peraltro anche lo sviluppo di uno strumento finanziario europeo, fondato sulla capacità d'indebitamento e sul *know-how* della Banca Europea degli Investimenti (BEI), l'istituzione comunitaria preposta al finanziamento delle infrastrutture. L'elemento centrale ed ispiratore della proposta italiana dunque può ritrovarsi proprio nel tentativo di dare impulso alle capacità di leva sul mercato della BEI, al fine di catalizzare risorse finanziarie addizionali da impiegare per il finanziamento infrastrutturale, e di mettere in risalto la centralità dell'investimento privato (attraverso lo sviluppo dello strumento del *Project Financing* e delle Partnership Pubblico/Privato), nella realizzazione dei progetti, senza gravare sulle finanze pubbliche degli Stati nazionali e, dunque, senza compromettere la sostenibilità dei bilanci pubblici garantita dai vincoli del Patto di Stabilità. L'obiettivo dell'Iniziativa appare dunque sin dall'inizio duplice: creare – attraverso la realizzazione dei progetti infrastrutturali – le condizioni per un miglioramento qualitativo delle reti europee, materiali e immateriali, destinate a connettere il grande mercato comunitario nella prospettiva dell'allargamento; al contempo, contribuire ad un rilancio complessivo della crescita economica in Europa, in condizioni di sostenibilità.

L'Iniziativa per la Crescita ha poi trovato sviluppo nel **semestre italiano di Presidenza**, dapprima con l'approvazione da parte del Consiglio ECOFIN del mandato alla Commissione e alla BEI di elaborare proposte per un programma di sostegno alla crescita anche attraverso l'aumento degli investimenti globali ed il coinvolgimento del settore privato nei progetti TEN e di R&S, poi con l'approvazione da parte del **Consiglio europeo di ottobre** della relazione interinale (Consiglio ECOFIN) contenente proposte concrete per attuare l'iniziativa della Presidenza italiana. Il raggiungimento in quella sede di un accordo sulla portata e la dimensione dell'iniziativa ha spianato la strada ai lavori nelle altre varie formazioni del Consiglio direttamente coinvolte ed ha favorito le decisioni operative sull'argomento, assunte al **Consiglio europeo di dicembre**. Nel corso del Vertice conclusivo del secondo semestre, infatti, il lungo lavoro condotto dalla Presidenza italiana sui temi del rilancio dell'economia europea nel quadro di riferimento della strategia di Lisbona è stato coronato dall'importante successo rappresentato dalla **formale approvazione dell'Iniziativa per la Crescita**, nonché di un **programma di avvio rapido** – costituito da 56 progetti "cantierabili" entro due-tre anni nel settore dei trasporti, dell'energia, delle telecomunicazioni e della ricerca, selezionati in

base al loro carattere transfrontaliero e al loro potenziale di stimolo per l'economia europea – che garantirà all'Iniziativa effetti economici a breve termine. Per quanto riguarda il nostro Paese, nel novero ristretto di opere destinate a stimolare la ripresa dell'economia figurano alcuni tra i maggiori progetti d'investimento infrastrutturale nel settore dei trasporti (Torino-Lione, Brennero), dell'energia (interconnessioni elettriche con i partner transalpini, nuovi gasdotti con la Grecia e l'Algeria), nonché la partecipazione a progetti comuni di ricerca, sviluppo e innovazione, piattaforme tecnologiche e reti a banda larga. L'approvazione dell'Iniziativa per la Crescita fornisce pertanto un chiaro quadro di sostegno alla strategia europea per le infrastrutture, per le reti di comunicazione informatica e per la ricerca, volta alla realizzazione di un mercato europeo pienamente integrato. L'accordo in tal senso dei Capi di Stato e di Governo il 12 dicembre costituisce un risultato di notevolissimo rilievo e concretizza a tutti gli effetti la prima grande decisione di politica economica assunta a livello europeo in un quadro di piena complementarità con la strategia di Lisbona ma anche di piena compatibilità con il Patto di Stabilità.

## 1.2 IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO

### *1.2.1 I dieci Pesi in adesione*

Il 2003 costituisce certamente l'anno decisivo per il processo di allargamento, dal momento del suo varo in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997. L'evento più significativo è costituito dalla firma del Trattato di adesione avvenuta in occasione del **Vertice di Atene** (16 aprile 2003), cui ha fatto seguito una serie di referendum tenutisi nei Paesi in adesione, con i quali l'elettorato si è pronunciato a larghissima maggioranza a favore del Trattato. È altresì stato avviato l'iter di ratifica del Trattato medesimo in tutti i Paesi firmatari: al 13 dicembre 12 Paesi su 25 hanno ratificato il Trattato o comunque approvato la legge che autorizza la ratifica Parlamentare. Fra questi figura l'Italia, la cui legge di autorizzazione parlamentare è stata approvata lo scorso 12 dicembre, con particolare tempestività, per consentire la ratifica entro la fine del semestre di Presidenza italiana.

Il Trattato di adesione è stato a giusto titolo definito di portata storica e la Presidenza italiana ha pertanto assegnato all'allargamento la massima priorità, pari a quella riservata alla riforma istituzionale, con le quali del resto esiste uno stretto legame. Pur essendo la quinta volta che l'Europa accoglie nuovi membri, l'attuale allargamento presenta infatti

caratteristiche senza precedenti. Ciò non solo per le sue dimensioni (dieci nuovi membri con un incremento della popolazione totale del 20%) ma soprattutto perché esso sancirà la riunificazione dell'Europa. Il primo maggio 2004 si aprirà infatti una nuova fase nella storia del nostro continente, nella quale è data per la prima volta la possibilità di far prevalere su scala continentale i valori su cui si fonda l'Unione: la pace, la stabilità, la democrazia, il rispetto delle libertà fondamentali, lo sviluppo economico ed un benessere diffuso per tutti i cittadini. Una fase che chiude pertanto definitivamente più di mezzo secolo di artificiose divisioni, come ha rilevato lo stesso Presidente del Consiglio in occasione della firma del Trattato di adesione.

L'allargamento comporta:

a) *benefici economici*: nel 2003 sono stati illustrati da un'autorevole relazione condotta dall'*ex*-Premier olandese, Wim Kok, per conto della Commissione europea. In particolare, si rileva che l'interscambio commerciale fra i Paesi UE ed i Paesi in adesione è più che raddoppiato fra il 1995 ed il 2000, a seguito dell'avvio del processo di adesione. Si prevede che tale fenomeno perduri e che alla crescita dell'interscambio si accompagni quella degli investimenti diretti e dell'occupazione. Con l'allargamento crescerà d'altro canto il già ampio mercato unico, dando all'Europa un peso ancora maggiore nei negoziati multilaterali e consentendo alle sue imprese di rispondere meglio alle sfide dell'economia globale. I nuovi membri saranno un fattore di dinamismo per un'economia europea che stenta a ritrovare la strada della crescita ed i loro mercati rappresenteranno un possibile sbocco per i nostri prodotti. Essi costituiranno inoltre una importante risorsa in termini di manodopera. Il Governo condivide pertanto la tesi della Commissione europea secondo cui, per quanto attiene al primo Pilastro, l'allargamento costituisce un fattore di segno ampiamente positivo. Occorrerà certamente adattare le principali politiche dell'Unione alla luce delle nuove dimensioni dell'Europa e delle caratteristiche dei paesi in adesione. La riforma della PAC è stata in parte completata, mentre quella della politica di coesione economica e sociale è in attesa delle proposte della Commissione. Il Governo è risolutamente impegnato in tale direzione.

b) *benefici politici*: l'allargamento è destinato a ripercuotersi altresì sul secondo Pilastro dell'Unione, quello politico. Siamo ogni giorno testimoni della necessità di un ruolo unitario dell'Europa sulla scena internazionale. Le riforme istituzionali attualmente in corso naturalmente dovranno rendere il meccanismo decisionale della PESC adeguato all'estensione del numero dei suoi partecipanti. I passi avanti compiuti relativamente alla difesa comune in occasione del "conclave di Napoli", tenutosi sotto

Presidenza italiana, testimoniano quanto sia viva in Europa questa aspirazione e quanto l'Italia abbia saputo coglierne le potenzialità al fine di garantire gli adeguati sviluppi.

c) *benefici nel settore della giustizia e affari interni*: il terzo Pilastro infine, quello della collaborazione in materia di giustizia ed affari interni, costituisce un ambito nel quale si faranno sentire con particolare evidenza i benefici del Trattato di adesione, ed il Ministero degli Affari Esteri ha operato consapevole di tale proficuo legame. Si tratta infatti della protezione dei beni più preziosi che l'Unione Europea è chiamata a tutelare: la libertà dei cittadini e la sicurezza contro le minacce che si moltiplicano dinnanzi ai nostri occhi. La lotta al terrorismo, ai flussi migratori incontrollati, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e ai fenomeni contigui richiede una collaborazione forte, continua e capillare fra le istituzioni che nei vari Paesi presiedono alla tutela del territorio. L'insieme delle attività criminose elencate ha un elemento in comune, esse cioè proliferano lì dove i governi non sono in grado di operare al medesimo loro livello, cioè al livello transnazionale. L'adesione all'Unione garantirà ai nuovi Stati membri europei l'accesso alle strutture e la partecipazione alle iniziative comuni volte al rafforzamento della sicurezza in uno spazio di libertà e giustizia.

In vista dell'entrata in vigore del Trattato, il 2003 ha visto intensificarsi l'attività dell'Unione volta a verificare il grado di preparazione dei Paesi in adesione, nel quadro del c.d. *monitoraggio del recepimento dell'acquis*. Si tratta di un'attività condotta in primo luogo dalla Commissione UE, cui la Presidenza italiana non ha fatto mancare il proprio sostegno.

D'altro canto, i Paesi in adesione si stanno preparando da molti anni per l'appuntamento del primo maggio 2004. Essi hanno realizzato uno straordinario processo di riforme interne per adeguare i propri ordinamenti agli *standard* politici ed economici vigenti nell'Unione, noti nella prassi come *criteri di Copenaghen*, dal Vertice Europeo che li elencò appunto nel 1993. Essi hanno inoltre portato a termine, a partire dal 1998, un negoziato impegnativo, conclusosi lo scorso anno a Copenaghen, con un pieno successo. Grazie anche alla flessibilità da loro mostrata, in quella sede è stato possibile raggiungere un'intesa sui trenta capitoli negoziali in cui è stato articolato il complesso di regole alla cui osservanza sono tenuti i Paesi membri. Ciò ha richiesto un'enorme lavoro che ha visto impegnate in uno sforzo corale le Amministrazioni dei vecchi e nuovi membri ed i servizi della Commissione europea.

Nel *Rapporto sul monitoraggio dello stato di preparazione dei candidati*, presentato lo scorso 5 novembre dalla Commissione europea, emerge conseguentemente un giudizio largamente positivo sullo stato di

preparazione dei futuri membri. Naturalmente, la Commissione non manca di rilevare alcune specifiche carenze, ad esempio l'incompleta trasposizione di questa o quella normativa comunitaria nell'ordinamento di uno o più Paesi. Il Consiglio europeo di Bruxelles ha sollecitato i Paesi in adesione a rimediare a tali carenze entro il prossimo primo maggio, a dimostrazione dell'importanza che l'Italia accorda a tale aspetto del processo di allargamento.

Il buon funzionamento del mercato unico e delle politiche dell'Unione è, in ogni caso, salvaguardato, perché ove tali carenze persistessero, la Commissione europea sarebbe autorizzata ad applicare apposite misure di salvaguardia, che inibiscono ai nuovi Stati membri l'accesso a quei settori di mercato o delle politiche comuni fin quando essi non si mostrino in grado di rispettarne pienamente le norme di funzionamento.

Per i Paesi in adesione il 2004 segnerà l'ingresso nell'Unione. Conseguentemente le questioni che li riguardino cesseranno di venire trattate nell'ambito del processo di allargamento. Tuttavia, nei primi mesi del 2004, l'azione svolta nel quadro del processo di allargamento sarà rilevante e consisterà nel promuovere un'accelerata e completa attuazione degli impegni di recepimento dell'*acquis* comunitario.

### ***1.2.2 Sviluppi del negoziato di adesione di Bulgaria e Romania***

Il 2003 ha fatto registrare significativi progressi anche per quanto riguarda le candidature di Bulgaria e Romania, in particolare sotto la Presidenza italiana.

Ciò è del resto coerente con l'azione condotta dall'Italia anche prima di assumere la responsabilità della guida dell'Unione. L'Italia ha infatti da sempre sostenuto il carattere irreversibile dell'attuale processo di allargamento, che potrà dirsi completo soltanto quando avranno acquisito lo *status* di Membro tutti i candidati che hanno già avviato i negoziati di adesione. Da un originario nucleo di dodici Paesi, grazie al successo degli sforzi fin qui condotti, sono rimasti oggi appunto unicamente Bulgaria e Romania.

Il documento di strategia presentato dalla Commissione lo scorso 5 novembre costituisce la chiara riprova che questi due Paesi hanno compiuto progressi considerevoli verso l'adesione; la Presidenza, largamente sostenuta in seno all'Unione, ha operato nella convinzione che essi sono oggi maturi per compiere i passi decisivi che preludono all'acquisizione dello *status* di Paese membro. Si tratta di passi che richiedono tutto l'impegno di cui Bulgaria e Romania hanno finora dato prova, ma che

proprio per questo hanno reso necessario a giudizio della Presidenza un sostegno adeguato in occasione del Vertice di fine anno.

Il Consiglio europeo di Bruxelles ha pertanto ribadito le prossime scadenze del 2004 per la conclusione dei negoziati, del 2005 per la firma dei Trattati di Adesione e del gennaio 2007 per l'adesione all'Unione.

Anche sul piano negoziale la Presidenza italiana ha fatto registrare significativi progressi a vantaggio di questi due Paesi. Con la Bulgaria è stato concluso il negoziato relativo al capitolo "giustizia ed affari interni", uno fra i più significativi dell'intero processo di allargamento e certamente il più delicato con riferimento alle questioni attinenti alla sicurezza. Con la Romania, sono stati conclusi i negoziati nei capitoli "libera circolazione delle persone", "trasporti", e "controllo finanziario". Nel 2004 l'Italia proseguirà la propria azione a sostegno delle candidature dei Paesi in questione. Il principale obiettivo è pervenire alla chiusura dei negoziati entro il 2004 e possibilmente prima dell'insediamento della nuova Commissione. Risulterà determinante al riguardo la celerità con cui l'Unione saprà raggiungere un'intesa sul "pacchetto finanziario" da sottoporre a Bulgaria e Romania. Anche in tale ambito, l'Italia non farà mancare il proprio sostegno.

### ***1.2.3 Progresso della candidatura della Turchia***

Quanto alla Turchia, nel corso della Presidenza italiana, che da sempre accorda pieno sostegno alla candidatura della Turchia, sono state approvate rilevanti riforme legislative volte a completare il rispetto dei criteri politici di Copenaghen, richiesto per l'apertura dei negoziati nel 2004. Di tali progressi è stato preso ampiamente atto nel *regular report sulla Turchia*, pubblicato dalla Commissione lo scorso 5 novembre.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo è stato pertanto dato ampio riconoscimento di tali positivi sviluppi senza, per questo, far venir meno alla Turchia i nostri suggerimenti ed incoraggiamenti per proseguire in tale direzione, evidenziando anche le aree in cui si richiede ad Ankara un impegno particolarmente sostenuto. A medio termine, l'obiettivo continua ad essere quello di un'accurata preparazione della Turchia in vista della decisione che il Consiglio europeo adotterà al termine del 2004. Tale obiettivo costituirà il punto focale dell'azione italiana a sostegno della candidatura della Turchia nel corso del prossimo anno.

E per provvedere alla suddetta preparazione, la Turchia dispone in questo momento di una formidabile opportunità, quella cioè di contribuire alla soluzione della questione cipriota in tempo per consentire l'adesione di