

*(Queste note sono tratte dalla Tesi di Laurea della dottoressa Elena BISSOLI, cui va l'apprezzamento per l'ottimo lavoro svolto ed il ringraziamento per la sua disponibilità alla divulgazione. Le note sono state scritte nella primavera del 2004 e pur essendo state diligentemente revisionate in qualche punto sono scritte nella prospettiva di un avvenimento in itinere)*

## SCHEDA UNDICI

---

### **L'allargamento**

L'Unione europea (Ue) ha ormai una frontiera che va dal Circolo polare artico al Mar Nero. Un bel passo in avanti se si pensa da dove si è partiti più di cinquant'anni fa.

Gli stati erano sei, le materie limitate a poche questioni commerciali ed economiche, le motivazioni legate al superamento del secondo conflitto mondiale. Da allora si è passati attraverso l'implosione dell'Unione Sovietica, il disfacimento della Jugoslavia, la crisi in Albania, sempre consolidando tra gli Stati membri la libertà e la pace. E oggi l'Europa si appresta ad accogliere paesi "ex nemici" e ad avvicinarsi ai Balcani occidentali, offrendo a questa regione una prospettiva d'integrazione di lungo periodo.

Quello attuato nel 2004 non è il primo allargamento e non sarà nemmeno l'ultimo. Non è la prima volta che paesi con performance economiche inferiori alla media europea entrano nell'Ue. E non è una novità che si tratti di paesi con un passato recente non democratico. Eppure oggi si parla di una svolta storica senza precedenti che incide su tutti i versanti dell'avventura comunitaria e ne modifica i profili culturali così come quelli economici e sociali.

D'altra parte, che sia un evento epocale lo dicono i richiami storici alla guerra fredda: basti citare le tre repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia e Lituania), membri dell'Ue e fino a ieri parte dell'Unione Sovietica. Che le dimensioni di quest'avvenimento siano eccezionali lo testimoniano i numeri: dieci i paesi coinvolti in questo processo, ottanta milioni i cittadini che entreranno nell'Unione. Che il contraccolpo economico sarà rilevante lo dimostrano le previsioni: anche con un ritmo di crescita superiore a quello di questi anni, ai nuovi membri saranno necessari dai due ai quattro decenni per raggiungere l'attuale livello medio di benessere dell'Unione. E il fatto che il profilo istituzionale dell'Europa comunitaria non sarà più lo stesso è connesso al numero dei nuovi membri e alle ridotte dimensioni di molti di essi.

Ma ciò che preoccupa e impegna maggiormente l'Unione è la riforma dell'assetto istituzionale, da cui dipende il futuro stesso dell'Unione europea. Quest'ultima, infatti, dopo dieci anni di promesse, di rinvii e di negoziati, dal 2004 è composta da venticinque paesi e comprende ottanta milioni di abitanti in più; difficilmente potrebbe continuare a funzionare con le regole e con i meccanismi attuali. Gli stessi fautori di posizioni euroscettiche non hanno mai negato di sostenere l'allargamento stimando che un'Europa a venticinque, se non si avviassero le riforme, risulterebbe rallentata nella sua attività ordinaria come sui temi cruciali.

Finché si parla di allargamento a est in generale, prevale in molti paesi il consenso a un'Europa più grande, ma quando si scende nel dettaglio, quando si tratta di valutare l'opportunità di far entrare questo o quel paese, ecco prevalere le opinioni contrarie all'allargamento.

L'unico paese che i cittadini di tutti i membri attuali dell'UE sarebbero disposti ad accogliere a braccia aperte, fin da subito, è la Svizzera. Secondo i sondaggi, richiama nelle menti dei cittadini dell'Unione il ricordo del formaggio e delle mucche: ma non sono tanto questi rassicuranti e bucolici ricordi a renderci gradito questo paese, quanto il fatto che ha un reddito *pro capite* nettamente superiore a quello della media europea.

I paesi entrati nella primavera del 2004 sono, invece, più poveri dei "vecchi 15" membri dell'Unione, ed è proprio la loro distanza economica a farli apparire ancora troppo diversi a molti europei; il progresso compiuto dai paesi baltici e dell'Europa centro orientale nel trasformare un'economia pianificata in economia di mercato è davvero impressionante.

L'allargamento è destinato comunque a stimolare la crescita in Europa perché ci permetterà di entrare in mercati più vasti.

In questo note ci siamo proposti l'obiettivo di svolgere una analisi approfondita dei criteri politici, economici ed istituzionali che dovevano essere soddisfatti per poter entrare in Europa.

## **Capitolo primo : L'Europa si apre ad est**

### **1.1 I tre periodi dell'allargamento**

L'allargamento ai paesi centro orientali vive tre periodi distinti. Il primo è quello legato agli accordi di associazione firmati tra l'Unione e i candidati all'ingresso, con l'obiettivo di stabilire un quadro certo di relazioni istituzionali ed economiche; il secondo periodo è quello legato all'applicazione dei criteri decisi a Copenaghen<sup>1</sup>, e quindi all'avvicinamento del paese candidato alle regole dell'Unione. Il terzo periodo, una volta che questo avvicinamento si è compiuto, è quello dell'apertura dei veri e propri negoziati di adesione.

### **1.2 Gli accordi di associazione**

Gli accordi di associazione costituiscono il quadro giuridico dell'associazione fra i paesi candidati e l'Unione europea. Riguardano le relazioni politiche ed economiche fra i partner e si prefiggono di creare un quadro adeguato per la progressiva integrazione dei paesi candidati nella Comunità. Gli accordi europei sono stati conclusi con la Bulgaria, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Polonia, la Romania, la Slovacchia, la Slovenia, l'Estonia, la Lettonia e la Lituania.

---

<sup>1</sup> Si tratta dei criteri politici, economici ed istituzionali che devono essere rispettati per entrare in Europa.

Tabella 1.1 Quadro degli Stati membri e dei paesi candidati

Stati membri dell'Ue	Nuovi Stati membri dell'Ue	Paesi candidati
Germania	Estonia	Bulgaria
Francia	Lettonia	Romania
Italia	Lituania	Turchia
Gran Bretagna	Polonia	
Spagna	Slovenia	
Belgio	Ungheria	
Grecia	Slovacchia	
P.Bassi	Rep.Ceca	
Portogallo	Malta	
Austria	Cipro	
Danimarca		
Irlanda		
Finlandia		
Lussemburgo		
Svezia		

Tabella 1.2 Gli Stati associati e l'Unione europea

Paese	Firma dell'accordo di associazione	Data di candidatura all'adesione
<i>Bulgaria</i>	01/03/93	14/12/95
<i>Cipro</i>	19/12/72	03/07/90
<i>Estonia</i>	12/06/95	24/11/95
<i>Ungheria</i>	16/12/91	31/03/94
<i>Lettonia</i>	12/06/95	13/10/95
<i>Lituania</i>	12/06/95	08/12/95
<i>Malta</i>	01/04/71	03/07/90
<i>Polonia</i>	16/12/91	05/04/94
<i>Rep.Ceca</i>	06/10/93	17/01/96
<i>Romania</i>	08/02/93	22/06/95
<i>Slovacchia</i>	06/10/93	27/06/95
<i>Slovenia</i>	10/06/96	10/06/96

Tali accordi, volti ad istituire una zona di libero scambio<sup>2</sup> entro il 2002, prevedono la liberalizzazione degli scambi dei prodotti industriali e la cooperazione economica in

<sup>2</sup> Il primo passo di un percorso di integrazione è un'area di libero scambio: all'interno dei singoli paesi le frontiere non esistono per i beni e i servizi prodotti. Le tariffe doganali o le limitazioni quantitative del commercio tra i paesi facenti parte di tale accordo sono abolite, mentre ogni paese mantiene le proprie tariffe e le limitazioni nei confronti dei paesi non membri.

numerosi settori. Consentono di discutere dei progressi della preparazione all'adesione, a livello ministeriale e in sede di consigli di associazione.

Dato che gli accordi di associazione riguardano gran parte dei settori legati all'acquis comunitario, sono utilizzati per aiutare i paesi candidati ad elaborare un programma nazionale di recepimento dell'acquis e ad adottare le norme giuridiche comunitarie prima dell'adesione.

Gli accordi di associazione erano già stati individuati nel Vertice di Strasburgo del dicembre 1989 come lo strumento più idoneo a formalizzare, nei tempi più rapidi possibili, forme di collaborazione istituzionale con i paesi dell'Europa centrale ed orientale (Peco).

Essi infatti, sulla base dell'articolo 310<sup>3</sup> del Trattato di Roma, rappresentano la modalità con la quale la Comunità stabilisce legami permanenti con paesi terzi.

Normalmente gli accordi di associazione istituiscono forme di collegamento composte da una parte politica, con consultazioni bilaterali sulle questioni di interesse comune; da una parte commerciale, con l'obiettivo di instaurare una zona di libero scambio tra la Comunità e il paese associato; e da una parte giuridica, volta all'avvicinamento delle legislazioni.

Fu automatico quindi, da parte della Comunità, rivolgersi verso questo tipo di strumento. Peraltro la consapevolezza del fatto che il rapporto che andava a configurarsi con i Peco non era minimamente paragonabile agli accordi sino ad allora sottoscritti dalla Comunità con paesi terzi spinse a definire delle particolarità che rendessero questi accordi più adatti agli obiettivi specifici.

Si dette vita allora agli accordi europei, forme di accordi di associazione rinforzati: si prevedeva infatti una presenza di competenze nazionali accanto a quelle comunitarie, tipiche dei normali accordi di associazione, e si stabiliva una parte standard, che unificava le forme di dialogo istituzionale tra la Comunità e ogni singolo Peco, in modo da dare un significato il più possibile unitario all'inizio di questo processo di convergenza tra le due metà dell'Europa.

Dal punto di vista istituzionale, gli accordi europei prevedevano la creazione di un Consiglio di associazione a livello ministeriale, chiamato a riunirsi una volta l'anno e affiancato da un Comitato parlamentare permanente di associazione. Il Consiglio era composto da rappresentanti del Parlamento europeo e da membri dei parlamenti nazionali dei paesi associati. Tutti questi organi avevano il compito di seguire l'attuazione dei trattati di associazione.

Gli accordi furono siglati con l'Ungheria, la Polonia e la Cecoslovacchia il 16 dicembre 1991. Questi paesi firmarono il 15 febbraio del 1991 a Visegrad una Dichiarazione di cooperazione finalizzata a creare forme di integrazione che facilitassero il processo di convergenza con l'Unione europea.

La successiva divisione della Cecoslovacchia, accanto al non sempre lineare atteggiamento dell'Unione europea nei confronti di forme di integrazione regionale tra i paesi candidati, indebolì fortemente il processo di Visegrad; infatti, dopo che in una prima fase aveva fatto capolino l'idea che Bruxelles dovesse spingere per creare forme di aggregazione regionale tra i paesi candidati in funzione preparatoria dell'ingresso, in un secondo tempo si rafforzò la tesi che si dovesse considerare singolarmente il percorso di ciascun paese candidato.

---

<sup>3</sup> L'art. 310 del trattato prevede che "La Comunità può concludere con uno o più Stati o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari".

Agli accordi con i primi quattro paesi, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia, si aggiunsero gli accordi europei firmati nel 1993 con la Bulgaria e la Romania, nel 1995 con le tre Repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia e Lituania), ed infine con la Slovenia nel 1996.

Gli altri tre paesi candidati, Cipro, Malta e Turchia, avevano legami con la Comunità europea precedenti agli accordi europei: l'accordo di associazione con la Turchia è in vigore dal 1964, quello con Cipro dal 1973 e quello con Malta dal 1971.

In ognuno di questi casi, gli accordi di associazione hanno visto un alternarsi di vicende, legate al mutare delle situazioni politiche, che solo negli ultimi anni hanno reso possibile un effettivo impiego di tutti gli strumenti finalizzati alla convergenza economica, giuridica e istituzionale fra i tre paesi candidati e il resto dell'Unione europea.

I temi sui quali gli accordi hanno operato sono stati quelli legati ai problemi di maggiore rilevanza nei processi di convergenza tra le due parti.

Il principale obiettivo da realizzare è stata la liberalizzazione degli scambi attraverso forme di unione doganale<sup>4</sup> che consentissero la libera circolazione dei beni, dei capitali, delle persone e dei servizi.

Accanto a questo obiettivo, si sono sviluppate forme di cooperazione economica e finanziaria finalizzate all'impiego, da parte dei paesi candidati, di tutti gli strumenti che consentissero loro di ristrutturare i propri sistemi verso un'economia di mercato.

Altro obiettivo perseguito dagli accordi europei è stato quello del dialogo politico mirato a far convergere le rispettive posizioni nel campo della politica estera e della sicurezza europea.

Gli accordi europei hanno operato con il fine principale di avvicinare le legislazioni dei paesi candidati a quelle dell'Unione europea, e il lavoro svolto in questo campo ha consentito di preparare il terreno al complesso e ampio lavoro di avvicinamento legislativo previsto dai negoziati di adesione veri e propri.

Tali accordi inoltre si sono nel tempo integrati con gli strumenti<sup>5</sup> previsti dall'Unione per aiutare finanziariamente lo sviluppo dei paesi dell'Europa centro orientale, e il rapporto tra i due strumenti è stato sempre più legato da un principio di condizionalità, cioè dalla necessità che i paesi candidati continuassero la loro marcia verso la stabilità istituzionale e il libero mercato, pena l'interruzione delle forme di aiuto da parte dell'Unione stessa.

Gli accordi europei hanno quindi funzionato in modo positivo come strumento di avvicinamento tra i paesi candidati e il resto dell'Unione. Tuttavia essi hanno spesso svolto una funzione difensiva dell'Unione stessa nei confronti di alcuni settori economici dei paesi candidati: è il caso ad esempio del settore agricolo, dove nel giudizio sugli accordi europei prevale la considerazione di un certo ruolo protezionistico che essi hanno svolto a favore dell'agricoltura comunitaria.

### **1.3 I criteri di Copenaghen**

Il Vertice di Copenaghen del giugno 1993 fissa i criteri con i quali ha avuto inizio il lungo percorso di avvicinamento dei paesi dell'Europa centro orientale all'Unione.

Tali criteri riguardano:

<sup>4</sup> Con questo accordo si prevede la libertà di commercio dei beni all'interno di un'area e la creazione di una tariffa esterna comune verso i paesi non membri di quell'area.

<sup>5</sup> Si tratta degli strumenti di preadesione ISPA, PHARE e SAPARD che saranno analizzati nel secondo capitolo.

- la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, il primato del diritto, i diritti umani, il rispetto delle minoranze e la loro protezione (*criterio politico*);
- l'esistenza di un'economia di mercato vitale nonché la capacità di far fronte alla pressione concorrenziale e alle forze del mercato all'interno dell'Unione europea (*criterio economico*);
- la capacità di rispettare i propri obblighi, in particolare di approvare gli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria (*criterio del recepimento dell'acquis comunitario*);
- la capacità di commisurare le prospettive di allargamento con le spinte all'approfondimento interno dell'Unione.

La necessità di fissare in modo così approfondito un quadro di condizioni necessarie per l'ingresso è già di per sé una novità che denota la particolarità di questo allargamento rispetto a tutti i precedenti.

Infatti i criteri di Copenaghen fissano obiettivi che non era stato necessario fissare per i precedenti allargamenti, avvenuti nei confronti di paesi in cui l'economia di mercato e la stabilità democratica erano, al momento della candidatura all'ingresso, fatti acquisiti.

I criteri fissati a Copenaghen sono quindi riconducibili a quattro obiettivi: per i primi tre, la responsabilità viene assegnata agli stati candidati, mentre il quarto riguarda il contesto generale di compatibilità tra l'allargamento e l'approfondimento della coesione interna all'Unione europea.

### 1.3.1 Criterio politico

Il *criterio politico* condiziona l'ingresso a una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze.

La dizione scelta a Copenaghen, anche se di carattere molto generale, comprende in sé tutte le caratteristiche necessarie per quel tipo di paesi candidati.

L'aver infatti messo a fianco i temi della stabilità istituzionale e della legalità democratica con quelli del rispetto dei diritti umani e della tutela delle minoranze costruisce una rete di condizioni volta in particolare a eliminare da subito i problemi più rilevanti che potevano sorgere all'inizio del percorso di adesione, come era avvenuto nel caso di alcuni paesi dell'Europa centro orientale.

Il criterio politico di Copenaghen ha comportato negli anni interventi molto difficili nella legislazione dei paesi candidati, soprattutto per quanto riguarda il tema della tutela delle minoranze che compongono il mosaico etnico dell'Europa centro orientale.

### 1.3.2 Criterio economico

Il *criterio economico* di Copenaghen richiede l'esistenza di una economia di mercato funzionante e la capacità di rispondere alle pressioni della concorrenza e del mercato all'interno dell'Unione.

Data la particolare storia economica dei paesi candidati, questo criterio ha rappresentato la condizione sulla quale si sono concentrati significativi sforzi da parte dell'Unione per rendere più rapida la transizione economica<sup>6</sup> e per creare reali condizioni di merca-

---

<sup>6</sup> Si tratta della transizione a un'economia di mercato dei paesi a economia pianificata.

to; l'obiettivo è quello di far sì che gli stati candidati possano reggere all'interno del Mercato unico europeo le spinte concorrenziali provenienti dagli stati membri.

### **1.3.3 Criterio del recepimento dell'acquis comunitario**

Il terzo obiettivo di Copenaghen richiama la capacità istituzionale dei paesi candidati di assumersi gli obblighi dell'appartenenza all'Unione.

Si tratta di un criterio che segue sia cronologicamente sia logicamente i primi due: avere infatti una democrazia sostanziale e una economia di mercato funzionante è condizione necessaria per poter convivere all'interno dell'Unione.

Ma occorre anche che vi sia una similitudine di sistema statale tale da rendere possibile il *recepimento dell'acquis comunitario* nell'ordinamento dei paesi candidati.

Questo terzo criterio è quello probabilmente più complesso e impegnativo. Esso infatti coglie un processo dinamico, dovuto al fatto che negli ultimi anni l'Europa è cresciuta e l'acquis comunitario si è esteso: non è stato facile quindi per i paesi candidati seguire questo dinamismo e modellare il proprio sistema attraverso forme di recepimento automatico e di adeguamento costante.

L'altro aspetto che ha reso complessa l'applicazione del terzo criterio di Copenaghen è dato dalla enorme quantità di misure legislative che i paesi candidati hanno dovuto immettere nel proprio ordinamento e che ha obbligato la Commissione europea a destinare risorse e programmi di aiuto finalizzati all'assistenza tecnica per il recepimento dell'acquis nelle singole legislazioni nazionali.

### **1.3.4 Criterio residuale.**

Il quarto criterio di Copenaghen richiama un'esigenza di carattere generale, che non è legata alle responsabilità dei singoli paesi candidati, ma rappresenta un obiettivo per i paesi membri dell'Unione e per le istituzioni comunitarie: è il criterio che fissa la necessità di commisurare le prospettive di allargamento con le spinte all'approfondimento interno dell'Unione.

Si tratta di un criterio di carattere generale e residuale, senza specificazioni, che ha segnato tutto il percorso degli anni successivi, fino alla decisione del Trattato di Nizza, del dicembre 2000, in cui la prospettiva dell'allargamento è stata formalmente svincolata dal percorso di riforma interna dell'Unione.

A Nizza infatti, pur individuando la necessità di una convenzione europea per completare le riforme, i Quindici hanno deciso di procedere nell'allargamento con le riforme fin lì già realizzate in modo che l'allargamento stesso non possa avvenire in esplicita funzione paralizzante e frenante del cammino dell'integrazione europea.

## **1.4 I negoziati di adesione**

I negoziati di adesione riguardano la capacità dei paesi candidati di rispettare tutti gli obblighi di uno Stato membro dell'Unione europea e di applicare l'acquis comunitario alla data dell'adesione, in particolare le misure necessarie ad estendere il mercato unico, che dovranno essere attuate immediatamente.

Il negoziato riguarda inoltre gli aiuti di preadesione che l'Unione potrà fornire per agevolare il recepimento dell'acquis. Il negoziato potrà concludersi anche se il recepimento completo dell'acquis non sarà terminato, grazie all'applicazione di misure transitorie dopo l'adesione. Gli eventuali periodi di transizione dovranno però essere per quanto possibile brevi e riguardare soltanto un numero limitato di settori.

I negoziati si svolgono nel quadro delle conferenze intergovernative bilaterali, con riunioni ogni sei mesi a livello ministeriale e ogni mese a livello degli ambasciatori; la definizione esatta delle posizioni di negoziato viene effettuata soltanto in seguito a una procedura di valutazione nei particolari della situazione di ciascun paese candidato rispetto alla normativa comunitaria e le posizioni comuni di negoziato sono definite dalla Commissione e poi approvate all'unanimità dal Consiglio. In un secondo momento i risultati dei negoziati vengono integrati in un progetto di trattato di adesione, il quale deve essere prima approvato dall'Unione europea e poi ratificato dagli Stati membri e dai paesi candidati.

Anche nel caso dell'allargamento in questione il perfezionamento avverrà con la conclusione, entro il 1° maggio 2004 (data fissata per l'ingresso dei dieci nuovi paesi), delle procedure di ratifica del trattato di adesione.

Il percorso di avvicinamento dei paesi candidati all'Unione è stato caratterizzato da una non sempre lineare gestione, da parte dell'Unione, dei rapporti dei singoli paesi candidati tra di loro.

Dopo una prima fase in cui, grazie alla creazione degli accordi di Visegrad, si era creata una possibile sintonia tra Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia, e dopo che era nato il Consiglio baltico, sul modello di quello che unisce i paesi nordici tra di loro, a partire dalla strategia di preadesione fissata a Essen, si è creato un rapporto bilaterale tra l'Unione e ognuno dei paesi candidati ed è stato disincentivato il percorso che spingeva i paesi candidati a integrarsi preliminarmente tra di loro.

La destrutturazione del dialogo tra l'Unione e i paesi candidati ha avuto come naturale conseguenza la possibilità che si arrivasse a ingressi differenziati e scaglionati nel tempo.

Se questa strategia ha avuto il pregio di mettere maggiore pressione addosso ai singoli paesi candidati, essa ha anche però perso l'occasione di far crescere parallelamente forme di integrazione regionale che in un'Europa di venticinque o ventotto paesi membri rappresenterebbero una prospettiva obbligata.

I vertici di Lussemburgo (1997) e Helsinki (1999) hanno tirato le fila dei singoli percorsi di convergenza creando due distinti gruppi di paesi candidati ammessi ai negoziati.

Del gruppo di Lussemburgo fanno parte Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Cipro, Estonia e Slovenia; del gruppo di Helsinki fanno parte Bulgaria, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Malta.

Il vertice di Helsinki ha inoltre deciso che i due gruppi si ricongiungessero e che i dodici paesi avessero tutti le stesse possibilità d'ingresso.

### **1.5 Il parere della Commissione sull'adeguamento ai criteri**

A partire dal 1997 la Commissione ha elaborato pareri annuali sui progressi compiuti dagli stati candidati rispetto ai criteri stabiliti a Copenaghen per l'adesione; l'obiettivo è stato quello di passare in rassegna i passi fatti da ciascun paese candidato sulla via dall'adesione all'Unione europea e valutare in quale misura essi soddisferanno i criteri alla data prevista per l'adesione.

La Commissione ha sottolineato come gli impegni presi dai paesi candidati al momento dei negoziati di adesione siano stati ampiamente rispettati, nonostante siano state incontrate alcune difficoltà, soprattutto nei settori dell'agricoltura, dell'ambiente e della pesca; inoltre sono state adottate alcune misure transitorie che consentano di non applicare l'acquis comunitario al momento dell'adesione nei settori in cui l'applicazione richiede ingenti investimenti finanziari.



Nell'arco del periodo di tempo che va dal 1997 al Vertice di Copenaghen del dicembre 2002, i dieci paesi candidati hanno rapidamente soddisfatto i criteri politici. Più complesso invece è stato il progressivo adeguamento ai criteri economici.

Durante il secondo semestre del 2001 si è verificata una vera e propria accelerazione che ha portato alla scelta dell'ingresso simultaneo di quasi tutti i paesi candidati.

### **1.5.1 I criteri politici**

Nel periodo 1997-2002, l'applicazione delle condizioni politiche per l'adesione tramite il consolidamento e la modernizzazione della pubblica amministrazione ha raggiunto livelli più che soddisfacenti secondo il giudizio della Commissione.

E' stato formalizzato in ogni paese il quadro legislativo per il pubblico impiego e la formazione dei funzionari statali; è stata completata anche la distinzione tra competenze politiche e amministrative e adottato un corpo di norme sull'accesso alle informazioni pubbliche.

In nessuno dei paesi candidati si sono riscontrati problemi nel corretto funzionamento dei sistemi democratici di governo, sia a livello nazionale sia a livello locale. Il potenziamento e la riforma del sistema giudiziario hanno reso possibile l'estensione dell'effettiva applicazione dell'acquis comunitario. Il terreno sul quale i progressi da compiere sembrano essere ancora rilevanti è quello della lotta contro la corruzione, contro le frodi e contro la criminalità economica.

Tutti i paesi hanno adottato strategie anticorruzione e potenziato gli organismi competenti; sono migliorate la trasparenza, la responsabilità e l'efficienza della pubblica amministrazione, ma i rapporti della Commissione sottolineano la necessità di ulteriori passi avanti in questo campo.

Un altro settore nel quale i progressi sono stati notevoli, ma ancora non sufficienti, è quello delle pari opportunità, così come la protezione delle minoranze ha rappresentato nel periodo in questione il tema di maggiore impegno: il rafforzamento del quadro legislativo e istituzionale per la tutela delle minoranze è proseguito soprattutto nei paesi nei quali il tema è maggiormente sentito, come la Slovacchia, l'Ungheria e i paesi baltici.

Già a partire dal 2000 il giudizio complessivo della Commissione è che comunque tutti i paesi candidati soddisfano sostanzialmente i criteri politici richiesti per l'adesione.

### **1.5.2 I criteri economici**

A partire dal 1997 i paesi candidati hanno registrato tassi medi di crescita economica decisamente superiori alla media dell'Unione europea. La crisi internazionale della seconda metà del 2001 e del 2002-2003 ha influito anche sulle economie dei paesi candidati, ma la tendenza a una crescita superiore a quella della media europea è stata confermata.

La crescita del Pil pro capite delle economie dei dieci paesi candidati si è mantenuta costante di anno in anno, passando, nell'ultimo anno esaminato al Vertice di Copenaghen, dal 38,5% della media Ue del 2000 al 39,3% del 2001. L'inflazione è costantemente calata, grazie anche al fatto che i paesi candidati hanno istituito banche centrali indipendenti, le quali hanno operato efficaci politiche antinflazionistiche finalizzate alla stabilizzazione dei prezzi.

L'occupazione ha registrato invece un andamento diverso per via delle pesanti fasi di ristrutturazione che i sistemi economici hanno dovuto subire per la transizione verso i regimi di libero mercato.

Nel 2002 l'aumento della disoccupazione si è mediamente arrestato ed è cominciata un'inversione di tendenza; inoltre la crisi del 2001-2002 ha fortemente influito sui disavanzi pubblici generali, che sono mediamente cresciuti a causa del ristagno dell'economia, di una politica fiscale meno rigorosa e di spese una tantum connesse alla transizione.

La trasformazione dei sistemi economici è proseguita a ritmo costante durante tutto il periodo 1997-2002. I rapporti della Commissione sottolineano come siano state efficaci le politiche che hanno invertito il rapporto tra i settori agricoli e terziari, tradizionalmente favorevole ai primi e oggi spostato a favore dei secondi. I processi di privatizzazione dell'economia hanno ormai raggiunto, secondo il giudizio della Commissione, livelli paragonabili a quelli dell'Unione, e il livello d'integrazione commerciale tra le due aree è cresciuto a ritmi costanti.

L'esistenza di una economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali all'interno dell'Unione sono gli aspetti dei criteri economici di Copenaghen che la Commissione ha preso come base per il suo giudizio sui progressi dei paesi candidati.

Considerando globalmente entrambi i criteri, Cipro e Malta sono stati promossi come paesi già in grado di soddisfare le esigenze di una economia di mercato; gli altri otto paesi candidati (Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca, Polonia, Slovacchia e Slovenia), nel rapporto dell'ultimo anno, si sono visti assegnare dalla Commissione un giudizio positivo condizionato alla necessaria continuazione sulla via delle riforme.

La Bulgaria e la Romania hanno continuato a progredire verso un'economia di mercato funzionante e a medio termine dovrebbero poter far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato.

### **1.5.3 Il criterio del recepimento dell'acquis comunitario**

L'altro criterio che la Commissione ha applicato per promuovere i paesi candidati è stato quello dell'adeguamento alle novità dell'acquis comunitario introdotte negli ultimi cinque anni.

L'allineamento secondo il giudizio della Commissione è stato significativo in molti dei settori che hanno visto profondi cambiamenti nella legislazione comunitaria proprio negli ultimi tempi: questo vale in particolare in materia di mercato interno, di servizi finanziari e di liberalizzazione dei movimenti di capitali.

Nel giudizio della Commissione sono necessari ulteriori riforme nel campo della sorveglianza del mercato, della sicurezza alimentare, degli appalti e delle commesse pubbliche; inoltre il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali e l'allineamento legislativo nelle professioni del settore sanitario appaiono ancora inadeguati.

Anche nel campo delle direttive sul riciclaggio del denaro sporco e sui servizi finanziari l'applicazione non pare ancora completamente corretta; nel campo della concorrenza i progressi compiuti negli anni 1997-2002 in materia di aiuti di stato sono stati ancora lenti. Lo stesso vale per la trasposizione dell'acquis ambientale e per quello nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni.

Migliore appare la situazione nel settore dei trasporti e della politica sociale: inoltre i progressi dell'acquis sulla giustizia e gli affari interni sono stati notevoli e, fatta eccezione per la lotta contro le frodi, la corruzione e il riciclaggio del danaro sporco, il giudizio della Commissione è sostanzialmente positivo.

Le valutazioni della Commissione sui progressi compiuti sottolineano l'urgenza dei grandi sforzi ancora da compiere nelle due materie più importanti nella composizione del bilancio comunitario, la politica agricola comune e la politica regionale.

Per quanto riguarda l'agricoltura, data la lontananza dei punti di partenza, il giudizio positivo sui progressi di questi anni non esime la Commissione dallo stigmatizzare i ritardi; in particolare molti paesi candidati sono indietro sull'instaurazione di un Sistema integrato di gestione e di controllo che comprende anche il sistema degli appezzamenti, indispensabile per la gestione e il controllo dei pagamenti diretti della Pac.

Nel campo della politica regionale invece manca ancora la chiara definizione delle strutture di apporto e il rafforzamento delle capacità amministrative.

Sulla base di un giudizio sull'applicazione di tutti questi criteri la Commissione ha distinto le prospettive dei dieci paesi che entreranno nel 2004 da quelle di Bulgaria e Romania: per questi due paesi, infatti, per motivi diversi e con tempi diversi, sono necessari sforzi ulteriori per il soddisfacimento dei criteri.

La decisione finale è stata presa nel Vertice di Bruxelles nell'ottobre del 2002: Bulgaria e Romania, i due paesi più poveri dell'ex blocco sovietico, non entreranno nell'Unione nel 2004 come gli altri dieci candidati.

La loro ammissione è prevista per il 1° gennaio 2007; tre anni in più devono servire a colmare il gap tra lo standard dell'Unione e la struttura, soprattutto sul piano amministrativo ed economico, dei due paesi.

Anche se Bulgaria e Romania alla fine sono state "rimandate", la loro adesione viene considerata come la seconda fase dell'allargamento ad est e non come un processo distinto; nel decidere di ritardare la conclusione del processo di avvicinamento di Sofia e Bucarest all'Europa, il Consiglio europeo di Bruxelles ha infatti ribadito che la natura del processo di allargamento è irreversibile e per questo il Consiglio successivo (Copenaghen 2002) ha stabilito una tabella di marcia particolareggiata con una maggiore assistenza di preadesione per i due paesi.

Tabella 1.3 Disoccupazione

	% della forza lavoro			
	2000	2001	2002	2003
Estonia	13,8	12,7	12,5	11,9
Lettonia	13,2	12,9	12,5	11,2
Lituania	11,4	12,3	12,1	11,6
Polonia	16	18,2	19,9	19,6
Slovenia	6,9	6,4	6,3	6,2
Ungheria	6,4	5,8	5,8	6
Slovacchia	18,6	19,2	19	18,8
Rep.Ceca	8,8	8,9	8,8	8,6
Malta	6,5	6,5	6,7	6,9
Cipro	4,9	3,9	4,3	3,9

FONTE: Eurostat in base a fonti nazionali

Tabella 1.4 Salute

	Speranza di vita uomini (età media)	Speranza di vita donne (età media)	Mortalità infantile (% su mille)	Numero medici
Estonia	64,7	76,2	8,8	286
Lettonia	65,2	76,6	11	314
Lituania	65,9	77,4	7,9	379
Polonia	70,2	78,4	7,7	220
Slovenia	72,1	79,6	4,2	215
Ungheria	67,1	75,7	8,1	361
Slovacchia	69,1	77,2	6,2	358
Rep.Ceca	71,7	78,4	4	373
Malta	76,1	80,8	4,4	269
Cipro	75,3	80,4	4,9	248

FONTE: Eurostat in base a fonti nazionali

Tabella 1.5 Deficit pubblico

	% del Pil			
	2000	2001	2002	2003
Estonia	-0,4	0,2	0,1	0,3
Lettonia	-2,7	-1,7	-2,8	-1,8
Lituania	-3,3	-1,7	-1,8	-2,3
Polonia	-3,8	-5,6	-6,3	-5,6
Slovenia	-1,6	-1,3	-1,3	-1,2
Ungheria	-3,1	-4,3	-4,9	-4,6
Slovacchia	-4,8	-5,5	-5	-3,7
Rep.Ceca	-3,3	-5,5	-6,7	-6
Malta	-7	-7	-5,5	-4,5
Cipro	-2,7	-3	-2,6	-1,8

FONTE: Eurostat in base a fonti nazionali

## 1.6 L'importanza della strategia di preadesione

La strategia di preadesione aiuta i paesi candidati a prepararsi ad essere membri (allineando le loro normative all'acquis comunitario) e comporta aiuti finanziari, la fissazione di priorità, gli accordi di associazione e la partecipazione ai programmi comunitari.

Gli *aiuti finanziari* vengono concessi ai paesi candidati attraverso tre strumenti finanziari: il programma PHARE<sup>7</sup>, ISPA<sup>8</sup> e SAPARD<sup>9</sup>.

Anche il cofinanziamento con le istituzioni finanziarie internazionali rappresenta inoltre una parte fondamentale di questa assistenza.

Le *priorità* nell'ambito della strategia di preadesione vengono fissate in base ai partenariati per l'adesione, i quali sono stati adottati nel dicembre 1999 per i candidati dell'Europa centrale e orientale e nel marzo 2000 per Cipro e Malta.

Essi indicano le priorità a breve e a medio termine per ogni paese candidato, al fine di rispettare i criteri di adesione e l'assistenza finanziaria della Comunità per rispettare tali priorità.

I partenariati per l'adesione costituiscono lo strumento più importante per il potenziamento della strategia di preadesione in quanto riuniscono in un unico quadro tre elementi fondamentali:

- i settori prioritari per recepire l'acquis comunitario;
- la programmazione dell'assistenza finanziaria dell'Unione;
- le condizioni degli aiuti, basati sul rispetto degli obblighi derivanti dagli accordi di associazione e sui progressi nel rispetto dei tre criteri di Copenaghen.

Gli *accordi di associazione*, firmati con i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, rappresentano il quadro ideale per soprintendere all'adozione dell'acquis e all'attuazione delle priorità.

La *partecipazione dei paesi candidati ai programmi comunitari* e la loro integrazione nelle agenzie europee rappresenta un altro elemento della strategia di preadesione; i paesi dell'Europa centrale e orientale partecipano in particolare ai programmi nel settore dell'istruzione, della formazione, della gioventù, della ricerca, dell'energia e dell'ambiente.

Inoltre i paesi candidati hanno da poco concluso i negoziati relativi alla loro associazione all'Agenzia europea per l'ambiente e in futuro diventeranno membri di altre agenzie.

<sup>7</sup> Regolamento CE n.3906/89 del 18 dicembre 1989.

<sup>8</sup> Regolamento CE n.1267/99 del 21 giugno 1999.

<sup>9</sup> Regolamento CE n.1268/99 del 21 giugno 1999.