

PIERLUIGI
CASTAGNETTI
deputato al Parlamento Europeo
Capo della delegazione italiana
del PPE (Partito Popolare Europeo)

Agenda 2000: è possibile un'Europa più forte e più ampia?*

1. Introduzione

L'interrogativo che figura nel titolo di questo articolo è tratto da *Agenda 2000*, cioè dalla **comunicazione che la Commissione europea ha presentato al Parlamento europeo** il 16 luglio scorso¹. In senso proprio, *Agenda 2000* è il documento che raccoglie in un insieme organico le risposte alle richieste del Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 **sulle politiche comunitarie da rivedere** o da proseguire e sulla effettiva **ammissibilità dei Paesi che si sono candidati** a entrare nell'Unione.

Benché il documento illustrato da Jacques Santer, presidente della Commissione europea, si esprima in termini di auspicio e non in forma di interrogativi, il **traguardo di un'Europa più forte e più ampia** appare, ad un esame realistico, **tutt'altro che scontato**. Le ragioni del prudente realismo manifestato da molti commentatori sono però riconducibili non tanto al contenuto di *Agenda 2000*, quanto ai riflessi che su tale piano di lavoro possono avere le **incerte conclusio-**

* Per gentile concessione di "Aggiornamenti Sociali" n. 11/1997.

¹ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Agenda 2000*, 3 voll., Bruxelles 1997.

ni della Conferenza intergovernativa di Amsterdam² e, più in generale, la situazione politica dei Paesi dell'UE (Unione Europea). Non si può negare che in quest'ultimo anno si è attenuato l'entusiasmo europeista, e ciò è legato al fatto che, dopo l'Europa degli ideali e dei vantaggi economici, i cittadini europei hanno conosciuto i "costi" dell'integrazione. Meno giustificabile è invece la seconda e prioritaria ragione del rallentamento del processo d'integrazione, la quale ha un'origine politica, cioè il rifiuto degli Stati membri di cedere parte della loro sovranità.

Ma non è questo il tema del nostro intervento. Vorremmo invece illustrare i caratteri di fondo di quella che, se seguita rigorosamente, potrebbe essere una via per riequilibrare quella sorta di eurorallentamento di cui si diceva. *Agenda 2000*, infatti, pur non essendo un documento di radicale impulso politico a un vero processo d'integrazione, presenta due tratti sicuramente positivi: **non nasconde certe difficoltà, soprattutto di carattere finanziario**, che l'UE avrà di fronte nei prossimi anni, e **ha il coraggio di indicare quali Paesi sono quasi pronti per entrare** fra cinque-sei anni nell'Unione e **quali sono più distanti** da questo obiettivo. Questo programma della Commissione europea non ha natura decisionale, che è propria degli organi politici dell'UE³, ma ha certamente **un forte valore di orientamento delle decisioni che andranno prese nel prossimo quinquennio**, come ha ribadito anche Jacques Santer, che, presentandolo al Parlamento europeo, ha affermato: "il contesto interno ed esterno dell'Unione è in rapida trasformazione: l'Europa deve adeguarsi, evolversi, riformarsi. L'ampliamento rappresenta un disegno storico per l'Europa, ma anche un'opportunità che le viene offerta: per la sua sicurezza, per la sua economia, per la sua cultura, per il posto che le compete nel mondo".

Prendendo spunto da questa affermazione di Santer vorremmo fare un'ultima considerazione introduttiva. È verissimo che una **UE più forte** è un disegno storico e allo stesso tempo un'opportunità; ma è doveroso precisare che un'opportunità comporta sempre, accanto all'eventualità o probabilità di

² Il Consiglio europeo di Amsterdam (16-17 giugno 1997), che ha concluso la Conferenza intergovernativa sulla revisione del Trattato di Maastricht, ha affrontato solo marginalmente il problema, che avrebbe dovuto esserne l'oggetto principale, della riforma istituzionale dell'UE nel senso di una unione politica federale implicante da parte degli Stati membri una cessione di sovranità. Ha prevalso invece il tema dell'unione monetaria. Il Trattato di Amsterdam, messo a punto in giugno, è stato firmato dai 15 ministri degli Esteri degli Stati membri il 2 ottobre. Dovrà ora essere ratificato dai vari parlamenti nazionali.

³ La Commissione europea, dal 5 gennaio 1995, è composta da 20 membri, avendo alcuni Paesi (Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna) due commissari. Prossimamente, i componenti dovrebbero diventare 15, uno per ogni Paese membro dell'Unione. La *Commissione europea* è l'organo custode del rispetto dei trattati europei e l'elemento trainante dell'Unione; non ha però poteri decisionali veri e propri, i quali spettano al *Consiglio europeo* (che riunisce, di regola due volte all'anno, i capi di Governo e i ministri degli Esteri dei Paesi membri) e il *Consiglio dei ministri dell'Unione Europea* (formato da quei ministri dei Paesi membri competenti per le materie di volta in volta all'ordine del giorno): sono questi due organi che definiscono gli indirizzi politici di fondo e che adottano le principali decisioni relative alla politica comunitaria.

maggiori vantaggi, anche la certezza di **qualche sacrificio** che sia precondizione di quei vantaggi. In una recente stagione l'Italia ha conosciuto un alto livello di adesione al progetto europeo; oggi si comprende che l'integrazione europea presenta pure degli oneri (a cominciare dal riequilibrio delle nostre finanze), e anche un'attenuazione, o meglio una trasformazione, del concetto classico di sovranità nazionale. Siamo convinti che, per ragioni ideali⁴, ma anche per motivi di opportunità economica, il progetto di unificazione politica dell'Europa continui ad avere un valore altamente positivo. Non è un processo indolore, ma nella storia di questo secolo non esistono processi di crescita che siano stati indolori, nel senso democratico del termine, cioè senza sacrifici democraticamente e pacificamente sottoscritti da un popolo.

È bene tenere presente che, **se si arrestasse il processo di costruzione** del più grande soggetto politico democratico del mondo, si avrebbero **conseguenze negative** sul piano della difesa dei diritti umani, della promozione della pace o almeno di una limitazione delle situazioni di belligeranza, ma anche sul piano del benessere e della tenuta dei nostri livelli di competitività. Il nuovo scenario chiamato mondializzazione, infatti, pur essendo una tendenza nel complesso positiva, sta già introducendo pressioni e tensioni considerevoli nello spazio tradizionale delle imprese europee. Le economie di un soggetto sovranazionale dai profili unitari possono reggere ai nuovi competitori, e possono anche consolidarsi; mentre, in un'Europa sfilacciata, si creerebbero varchi considerevoli, che si cercherebbe di chiudere con politiche neoprotezionistiche, invece che col mantenimento di un primato nella qualità della produzione. Tale primato, a sua volta, è possibile solo con un continuo aggiornamento dei nostri sistemi produttivi e con forti investimenti nella ricerca e nella tecnologia, tutte premesse che hanno un margine di sviluppo molto maggiori nell'ambito dell'UE.

2. Gli obiettivi proposti da Agenda 2000

Agenda 2000 si apre con una valutazione degli obiettivi raggiunti in questo decennio, alla luce di un bilancio che appare positivo: viene rilevato come, dal 1986 a oggi, si siano avuti due ampliamenti (Spagna e Portogallo nel 1986, Austria, Finlandia e Svezia nel 1995), due riforme dei Trattati (Maastricht e Amsterdam), e l'avvio dell'Unione economica e monetaria (UEM). Inoltre, nell'esaurirsi definitivo della "guerra fredda" e nella transizione dell'Europa ex-comunista a un quadro di regimi democratici, la Comunità e poi l'UE hanno svolto un ruolo molto rilevante.

⁴ Su questo versante, proprio "Aggiornamenti Sociali" ha offerto di recente alcuni preziosi contributi: EDITORIALE, *L'Europa non è solo moneta unica*, n. 4 (aprile) 1997 pp. 269-272 rubr. 801; R. PAPINI - A. PAVAN, *L'Europa nel mondo: sfide per il pensiero social-cristiano*, n. 5 (maggio) 1997, pp. 413-426 rubr. 801; G. CAMPANINI, *La cultura cattolica del Novecento e l'idea di Europa*, n. 6 (giugno) 1997, pp. 493-508 rubr. 801.

Ora però, se non si vuole arretrare, si deve crescere. E crescere significa soprattutto raggiungere la modalità di funzionamento di un ente "sovranazionale", anzitutto attraverso **l'estensione generalizzata del voto a maggioranza qualificata invece del voto all'unanimità**: le entità che devono arrendersi al potere di veto di un Paese membro, attivabile quasi su ogni argomento, non sono vere entità sovranazionali ma semplici organizzazioni internazionali, cioè entità che non danno vita a un vero soggetto superiore alle singole nazioni che si raccordano tra loro. Quello del voto a maggioranza qualificata è proprio uno dei terreni di scontro su cui si è registrato un insuccesso al vertice di Amsterdam. La Commissione raccomanda inoltre di procedere, prima del 2000, alla riponderazione dei voti in seno al Consiglio europeo.

Dal momento che lo sblocco complessivo di certe resistenze non può che avvenire in sede politica, la Commissione chiede la **convocazione, appena possibile dopo il 2000, di una nuova Conferenza intergovernativa**, per adeguare l'Unione a un allargamento sostanziale e per raggiungere una coesione profonda: ma anche per attuare tale svolta, lo strumento primario sarebbe l'introduzione del voto a maggioranza qualificata, necessario per superare le resistenze nazionali e particolaristiche.

Fra gli obiettivi dell'UE vengono indicate anche una **maggiore coesione a livello culturale e sociale** fra le varie aree dell'Europa, l'attenzione all'evoluzione demografica e ai problemi quotidiani dei cittadini, la ristrutturazione dei mercati e delle imprese, l'innovazione tecnologica. Alcuni di questi obiettivi vengono strettamente collegati al tema emergente di questi anni: la **creazione di posti di lavoro**. La disoccupazione infatti costituisce l'emergenza più drammatica che i Paesi europei stanno vivendo, e una disoccupazione così diffusa e spesso di lunga durata è un fatto che mina, soprattutto nei giovani, lo stesso senso di appartenenza a una comunità civile, che viene ad essere percepita come una realtà estranea.

A livello delle **"relazioni interne"** all'Unione, vengono fatte tre affermazioni di fondo:

a) la **competitività delle imprese** europee nel mercato mondiale dipende, oltre che dai vantaggi che nasceranno da un vero mercato unico e dall'Unione monetaria, dal loro dinamismo e dalle capacità e conoscenze dei cittadini europei;

b) la **coesione economica e sociale** deve rimanere una priorità politica, tanto più necessaria nel momento in cui si va verso l'integrazione di Paesi con un livello di sviluppo economico molto diverso da quello dei Quindici;

c) la riforma della **politica agraria** del 1992 viene giudicata un grande successo, ma si deve ora puntare ad avvicinarla ai prezzi del mercato mondiale, coniugando l'attuale politica con aiuti diretti al reddito.

Fra le **"relazioni esterne"**, oltre al riferimento ai soggetti e alle condizioni dell'ampliamento, che vedremo più oltre, si afferma la indifferibilità di una **politica estera** davvero operativa: va giocato un ruolo comunitario più incisivo nella difesa della democrazia, dei valori della persona e dei diritti

dell'uomo. Inoltre, cosa non scontata in un clima di opinione pubblica spesso fredda se non sospettosa verso la **cooperazione internazionale**, si ribadisce l'importanza di quest'ultima, sottolineando come l'UE sia la massima protagonista mondiale nella cooperazione allo sviluppo.

Il documento affronta poi la **questione più delicata**, quella delle **compatibilità finanziarie** e della **contrazione praticamente certa delle aree di spesa**. Se si considera la tendenza di tutti i Paesi membri a ridurre il proprio bilancio per rispettare i criteri di convergenza, la parallela indisponibilità di tali Paesi ad aumentare il proprio stanziamento comunitario, nonché il prossimo ingresso di Paesi che porteranno minori contributi e un ulteriore assorbimento di risorse comunitarie (essendo Paesi meno ricchi dei Quindici), l'obiettivo di "salvare" un livello apprezzabile di risorse per i **Fondi strutturali** e la **PAC (Politica agricola comune)** appariva, alla vigilia della pubblicazione di *Agenda 2000*, proibitivo. La Commissione fa una proposta abbastanza coraggiosa: da un lato aumenta, per il periodo 2000-2006, la dotazione complessiva per i Fondi strutturali e di coesione a 275 miliardi di ECU, di cui 45 riservati all'ampliamento⁵, dall'altro riesce a contenere l'inevitabile riduzione delle risorse per i Fondi e per la PAC a patto però che vengano attuate alcune condizioni.

Prima di esaminare tali condizioni può essere utile ricordare sinteticamente a cosa servono e come si compongono i Fondi strutturali. Essi tendono a promuovere un miglior equilibrio economico e sociale fra i Paesi dell'Unione, e ad attenuare i divari fra le regioni dei Paesi membri: agiscono attraverso le azioni di sviluppo realizzate dagli Stati membri, i quali naturalmente concorrono con propri fondi al finanziamento di quei progetti. I Fondi strutturali sono il FESR (o FEDER: Fondo europeo di sviluppo regionale), il FSE (Fondo sociale europeo), il FEOGA (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia) e lo SFOP (Strumento finanziario di orientamento della pesca). I Fondi strutturali sono stati programmati per un periodo di sei anni, dal 1994 al 1999: da poco è stato concluso il negoziato coi vari Paesi per il secondo triennio (1997-99); la rinnovazione dei Fondi strutturali è ormai un problema molto ravvicinato. Ai Fondi di coesione, invece, accenneremo tra poco.

Con riferimento ai **Fondi strutturali**, le **condizioni per l'aumento della dotazione complessiva** sono:

a) la **riduzione del numero degli Obiettivi a tre, dai sei attuali** (sette se si considera lo sdoppiamento dell'Obiettivo 5 in 5a e 5b): l'Obiettivo 1 (*Interventi per zone in ritardo di sviluppo*) viene ridotto, il 2 (*Interventi per zone già sviluppate ma colpite dal declino industriale*) viene ridisegnato, il 3 (*Lotta alla disoccupazione di lunga durata e inserimento socioeconomico dei gruppi emarginati*) e il 4 (*Lotta alla disoccupazione connessa ai mutamenti industria-*

⁵ Queste cifre riferite ai Fondi strutturali e al Fondo di coesione sono a prezzi '97. Da notare che nel periodo 1993-99 le stesse destinazioni di spesa sempre a prezzi '97 erano state pari a circa 200 miliardi di ECU.

li e all'adattamento tecnologico) vengono assemblati nel "nuovo" Obiettivo 3 (*Sviluppo delle risorse umane*) mentre per gli Obiettivi 5a (*Adeguamento strutturale dell'agricoltura e della pesca*) e 5b (*Interventi per zone rurali vulnerabili*) non viene delineata una soluzione netta, anche se l'assorbimento del FEOGA-orientamento nel FEOGA-garanzia, e la previsione di un regime di "liquidazione" transitorio per le aree degli attuali Obiettivi 2 e 5b, che non vi rientreranno più in futuro, sembrano indicarne la tacita scomparsa (quantomeno del 5b); infine, l'Obiettivo 6 (*Programmi per regioni a bassissima densità di popolazione*) viene eliminato, anche se le zone finora ammesse ad esso (Svezia e Finlandia) avranno un regime particolare;

b) la **riduzione delle aree attualmente ammesse alla ripartizione dei fondi riservati ad alcuni Obiettivi**, per poter includere progressivamente i Paesi di futura adesione, i cui territori ricadono quasi interamente nelle aree in ritardo di sviluppo;

c) la **semplificazione massima delle procedure di accesso a un fondo comunitario**, in parallelo però con l'indicazione (politica) della riduzione del numero di programmi ai quali una singola area regionale potrà partecipare, con l'obiettivo tendenziale di avere un solo programma pluriennale a cui una regione può concorrere.

Nel dettaglio, la condizione indicata sotto a) implica un triplice impegno:

1) si dovrà applicare in modo rigido il criterio di ammissibilità all'Obiettivo 1, per cui dopo il 1999 le regioni europee attualmente ammesse il cui PIL (Prodotto interno lordo) supererà il 75% della media comunitaria "usciranno" progressivamente dalle zone Obiettivo 1⁶;

2) l'Obiettivo 2 verrà ridisegnato in una direzione che, per quanto sembri di allargamento (l'ammissibilità viene estesa a tutte le regioni che debbano affrontare gravi problemi di ristrutturazione economica e sociale), è in realtà di restringimento, sia perché la filosofia dell'ammissibilità sarà più selettiva di quella precedente, sia perché sul nuovo Obiettivo 2 ricadranno probabilmente anche le aree già coperte dal 5b, sia, soprattutto, perché le aree "uscite" dall'Obiettivo 1, essendo rimaste nella maggior parte dei casi aree in difficoltà, saranno coperte dai fondi dell'Obiettivo 2⁷;

⁶ Per l'Italia, ciò comporterà la probabile uscita dall'Obiettivo 1 di Puglia, Sardegna, Molise, Abruzzo e (forse) Basilicata.

⁷ In Italia questi fondi dovranno essere ripartiti non più fra un insieme di regioni che conta circa 36 milioni di abitanti, ma (con l'aggiunta delle popolazioni di Puglia, Sardegna, Molise e Abruzzo) all'interno di un bacino che riguarda 44 milioni di italiani. Le regioni del Centro-Nord, in particolare, perderanno risorse anche per la presenza di una serie di priorità a favore delle regioni meno ricche. L'Emilia-Romagna (che è tra le prime cinque regioni europee più ricche), ad esempio, ha avuto dall'UE e tramite i fondi statali che si sono "mossi" come cofinanziamento, circa 2.000 miliardi di lire nei sei anni dell'attuale fase dei Fondi strutturati (1994-99), vale a dire 330 miliardi all'anno. Ebbene, è molto difficile che finanziamenti di tale entità si ripetano, e su questo devono riflettere gli amministratori, soprattutto quelli delle zone agricole e delle comunità montane.

3) un'importanza particolare è attribuita dalla Commissione allo sviluppo delle risorse umane e alla modernizzazione dei sistemi d'istruzione, di formazione e di collocamento. Tale finalità è perseguita sia all'interno degli Obiettivi 1 e 2, sia, per le regioni che non rientrano nei primi due Obiettivi, nel "nuovo" Obiettivo 3. Le strategie per creare occupazione si muoveranno lungo quattro direttrici: l'accompagnamento dei mutamenti economici e sociali, la formazione e la specializzazione permanenti, una politica attiva contro la disoccupazione, un'azione di contrasto all'emarginazione sociale. Il Fondo di riferimento dell'Obiettivo 3 resterà il Fondo sociale europeo.

Il **Fondo di coesione** dovrebbe, secondo la Commissione, restare nella sua **formulazione attuale**, sia per quanto riguarda l'oggetto principale dei suoi finanziamenti (reti di trasporto e progetti di carattere ambientale), sia per il suo carattere nazionale e non regionale, potendo attingere ad esso gli Stati membri il cui PNL (Prodotto nazionale lordo) sia inferiore al 90% di quello della media UE e che abbiano aderito alla terza fase dell'UEM. Tali Paesi però dovranno rispettare le disposizioni del Patto di stabilità e di crescita. Riguardo ai criteri per definire il PNL, è prevista una loro revisione nel 2003. La dotazione annuale del Fondo di coesione, all'inizio del periodo 2000-2006, sarà di circa 3 miliardi di ECU, pari a **circa 6.000 miliardi di lire**.

Sia ai **Fondi strutturali** sia al **Fondo di coesione dovranno poter accedere i nuovi Stati membri**. A questi la Commissione intende riservare, nella parte del periodo 2000-2006 successiva a una loro accettazione nell'Unione, 38 miliardi di ECU. È chiaro però che sono altrettanto importanti le forme di sostegno per poter entrare nell'Unione, e per garantire in seguito condizioni di efficacia alle politiche strutturali dei futuri Stati membri: per questo sono previsti gli **aiuti di pre-adesione**, con 7 miliardi di ECU riservati sulla dotazione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione (sempre nel periodo 2000-2006). Che l'Unione intenda sostenere nei fatti l'ampliamento lo conferma la percentuale sul totale delle risorse dei Fondi strutturali, che alla fine di questo ciclo sarà stata investita nei trasferimenti strutturali per tale obiettivo: il 30% circa. Quella delineata però è la proposta della Commissione, e fra questa e l'Unione vera e propria c'è di mezzo una impegnativa questione di volontà politica. Sono resistenze che il presidente Santer ha dovuto fronteggiare fin dalla presentazione di *Agenda 2000* e la sua risposta è stata che quelli qui sopra richiamati sono i costi di un'Europa più grande e più sicura, più democratica e più pacifica.

È da ricordare, inoltre, che vi sarà una riduzione dei PIC (Programmi d'iniziativa comunitaria), nel senso che dalle attuali 13 iniziative si dovrebbe passare a tre ambiti: la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, lo sviluppo rurale, e le risorse umane. La dotazione per queste iniziative sarà pari al 5% del totale dei Fondi strutturali, a fronte del 9% del periodo in corso; non è detto però che ciò si traduca in una riduzione, perché quel 9% era riferito a 13 iniziative ed era calcolato su una dotazione complessiva inferiore a quella prevista per il periodo 2000-2006.

Un ultimo piano, che comporterà esso pure dei sacrifici, è costituito dalla configurazione che subirà la **politica agricola** comunitaria. La **riforma del '92** viene definita "un grande successo"⁸, ma **va estesa e approfondita**, cercando di passare dal sostegno dei prezzi ai pagamenti diretti, e fissando alcuni obiettivi, quali l'aumento della competitività sui mercati, le garanzie per la sicurezza e la qualità delle derrate, le azioni per i livelli di vita e di reddito della popolazione agricola, l'integrazione degli obiettivi ambientali nella PAC, la promozione di un'agricoltura sostenibile, la creazione di fonti di occupazione e di reddito alternative per gli agricoltori e le loro famiglie, la semplificazione della legislazione dell'Unione.

3. Criteri per l'adesione di nuovi Paesi all'Unione Europea

Se è vero che l'allargamento dell'Unione vale una serie di sacrifici, è anche vero che non può ridursi a una superficiale "operazione porte aperte" a tutti gli Stati che si sono candidati. Una politica di rigore in questi cinque-sei anni di pre-adesione, infatti, è nell'interesse dei Quindici (un'Unione squilibrata e non coesa sarebbe un'Unione debole), ma è anche nell'interesse dei futuri Stati membri: senza condizioni e scadenze chiare nessuna democrazia riesce a fare uno sforzo rilevante di adeguamento a un più impegnativo livello di parametri.

È quindi un merito del documento dire chi può prepararsi ad entrare e chi invece non è ancora pronto, e dire agli ammessi al futuro negoziato di adesione che nessuno di loro ha davanti una strada agevole. La Commissione ha avuto un coraggio inconsueto in sedi, come quelle comunitarie, in cui domina la "costituzione non scritta" della mediazione ad ogni costo, che produce spesso le non-scelte, o le scelte al ribasso (come insegna il vertice di Amsterdam). La Commissione non si è fatta paralizzare dal gioco di *lobbying* messo in atto da questo o quel Paese membro a favore di questo o quel Paese candidato, e, pur non costituendo essa l'organo politico dell'Unione, si è mossa come un organo politico nel senso migliore del termine. Ha usato, cioè, il potere che le era stato conferito dal Consiglio europeo di un'altra stagione politica, quello di Copenaghen del giugno '93, che aveva indicato i **tre principali criteri** perché un Paese potesse ottenere l'adesione:

a) il raggiungimento di una **stabilità istituzionale** tale da garantire il rispetto della democrazia, dei diritti dell'uomo, e la tutela delle minoranze di ogni tipo;

b) l'aver costruito un'**economia di mercato "vitale"**, cioè funzionante, capace di sostenere le pressioni competitive e di mercato interne all'Unione, e tale da non introdurre fardelli di arretratezza che frenino la proiezione esterna dell'economia dei Paesi UE;

⁸ *Agenda 2000*, I volume p. 10.

c) P'aver dato **dimostrazione di poter assumere gli obblighi connessi alla partecipazione all'Unione**, cioè gli obiettivi dell'Unione a livello politico e monetario, e la capacità reale di recepire il cosiddetto "*acquis communautaire*": quest'ultima condizione è da intendersi secondo la Commissione come adattamento delle leggi nazionali al quadro normativo comunitario, ma anche come capacità di gestire a livello amministrativo questa enorme svolta, con notevoli riforme a livello di pubblica amministrazione, di sistema fiscale, di ordine giudiziario e di politiche di settore".

Alla luce di quei tre criteri, i **Paesi che hanno passato il primo esame** sono Estonia, Polonia, Ungheria, Slovenia, Repubblica Ceca e Cipro. Sono rimasti **esclusi** Bulgaria, Romania, Slovacchia, Lettonia, Lituania e Turchia. Tutto il secondo volume di *Agenda 2000* è dedicato a "*La sfida dell'allargamento*" e consiste in un ampio studio sulle conseguenze che l'ingresso di nuovi Paesi avrà in tutti i settori e le politiche pubbliche. Il terzo volume è invece una raccolta di "pagelle" dei Paesi che avevano avanzato la candidatura, per stilare le quali la Commissione prende in esame non solo i dati di dinamismo economico e di innovazione tecnologica, ma anche quelli relativi alla maturità democratica e al rispetto dei diritti umani; i rilievi più severi, a proposito di quest'ultimo aspetto, sono quelli riservati alla Slovacchia, alla Bulgaria e alla Romania (per la quale si parla, tra l'altro, di insoddisfacente tutela dei diritti dell'infanzia).

Un'esclusione particolarmente bruciante è quella della Turchia che aveva avanzato la domanda fin dal 1987 e che si è vista "soffiare" l'ammissione da Cipro, o meglio da quella parte dell'isola cipriota retta dal solo governo riconosciuto a livello internazionale, quello della parte greco-cipriota (insediato nella parte meridionale dell'isola). A tale proposito anche la volontà di non inasprire troppo il confronto è fra le ragioni che hanno spinto la Commissione a decidere che il negoziato con Cipro inizi sei mesi dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa.

Una decisione più generale riguarda la **non sincronicità dei negoziati dei vari Paesi**, nel senso che essi **devono procedere separatamente**, e non è detto si concludano in uno stesso momento. Un "arrivo in gruppo", per usare una metafora ciclistica, si sarebbe tramutato in una politica di adesioni già in qualche modo garantite, facendo perdere quella pregnanza che l'Unione deve non solo conservare, ma rafforzare. L'ingresso in un progetto comune così impegnativo richiede una prova, quella di una lunga "corsa in solitudine", che rivela la tenacia e la forza di un corridore. Inoltre, la prospettiva decennale di una coesione con i sei Paesi ammessi al negoziato non deve far dimenticare che è in atto un altro processo di coesione, più ravvicinato e ancor più importante, e cioè l'integrazione economico-monetaria. Certo l'UEM non è un fine in sé ma uno strumento; non va dimenticato però che questa

* Si tenga presente che sono circa 1.400 le direttive e i regolamenti comunitari che devono essere recepiti dai Paesi candidati.

forma di integrazione è l'asse forte per arrivare a una vera "comunità" europea, poiché il successo dell'integrazione economico-monetaria spingerà verso l'adozione di altre politiche (diverse da quelle puramente monetarie) di armonizzazione progressiva, da cui deriveranno grandi vantaggi per i Paesi e i cittadini europei.

Questo non è un discorso di "egoismo" politico, e l'esclusione di sei dei dodici Paesi candidati non è il segno di una volontà politica tesa a tenerli fuori dal "Club dei ricchi". Proprio in *Agenda 2000* si riconferma il **programma Phare** di aiuto alla ristrutturazione economica e sociale dei Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO) e si annuncia un insieme di aiuti e investimenti importanti, che il presidente Santer ha definito un nuovo Piano Marshall per i PECO. Ma la cooperazione e la solidarietà si manifestano anche, nel caso dei sistemi in fase di crescita, con la proposta di una *partnership* rigorosa: solo così si può arrivare a un rapporto alla pari, fondato su uno sviluppo maturo e non assistenziale, sulla creazione di un mercato e di posti di lavoro stabili e non fittizi.

4. Implicazioni finanziarie dell'allargamento dell'Unione Europea

Il quadro finanziario di riferimento è la base per una concreta attuabilità del piano di *Agenda 2000*. La Commissione europea propone di **mantenere per il periodo 2000-2006 il massimale delle risorse proprie all'1,27% del PNL dei Paesi dell'Unione**. Considerando che essa prevede un ritmo di crescita nei Paesi membri, sempre nel periodo 2000-2006, pari mediamente al 2,5%, e del 4% nei Paesi che dovrebbero centrare l'obiettivo dell'adesione, ne consegue che vi dovrebbe essere un aumento degli stanziamenti comunitari; la Commissione arriva a calcolare che, pur restando immutato quell'1,27%, si avrebbero circa 20 miliardi supplementari (in ECU ai prezzi '97) che, nel caso di una crescita inferiore al previsto, servirebbe per eventuali aggiustamenti¹⁰.

Per quanto riguarda più specificamente le **azioni strutturali**, si propone il mantenimento di una **dotazione finanziaria uguale a quella del 1999**, cioè pari allo 0,46% del PNL dell'Unione. Ciò si tradurrebbe nel fatto che i 275 miliardi di ECU (pari a circa 100.000 miliardi di lire) previsti in sei anni sarebbero così ripartiti: 210 miliardi circa per gli interventi dei Fondi strutturali negli attuali Paesi membri; 20 miliardi per il Fondo di coesione; 45 miliardi in aiuti ai futuri Paesi membri, con 38 miliardi a livello di azioni strutturali e 7 in aiuti di pre-adesione, miranti soprattutto a

¹⁰ Riteniamo però che l'ipotesi della Commissione sia da verificare: mentre appare realistica una crescita annua media tra i possibili futuri Stati UE attorno al 4%, potrebbe rivelarsi troppo ottimistica la previsione di un analogo incremento del 2,5% per i Quindici. Essendo questa l'ipotesi macroeconomica su cui si regge buona parte della tenuta finanziaria di *Agenda 2000*, la stessa attuabilità di questo piano potrebbe venire messa in discussione.

migliorare le infrastrutture nel campo dei trasporti e in quello della tecnologia ambientale.

La Commissione conta inoltre di realizzare risparmi a livello di gestione, con la riduzione dei propri compiti e la semplificazione dei programmi, e ciò dovrebbe almeno compensare le spese legate all'ingresso fra qualche anno di altri Paesi. Il quadro non pessimistico tracciato dalla Commissione si regge, oltre che sulla ipotesi della crescita del PNL anche su un **giudizio sostanzialmente positivo sul sistema di finanziamento utilizzato in questi anni**. La Commissione ne propone quindi la conferma, riservandosi la possibilità di esaminare nel 1998 una nuova risorsa propria. Le alternative, quali un sistema di finanziamento interamente basato su contributi nazionali proporzionali al PNL degli Stati membri, o un sistema basato su risorse fiscali autonome, sono giudicate dalla Commissione difficilmente praticabili, poiché la procedura di modifica appare molto macchinosa, richiedendo l'unanimità e la successiva ratifica dei parlamenti nazionali. Inoltre, una modifica di questi settori sarebbe pregiudicata dalla mancanza di una volontà politica disponibile ad aumentare i trasferimenti all'Unione dai singoli Stati membri.

5. Considerazioni conclusive.

Volendo dare un giudizio complessivo, si può dire anzitutto che in *Agenda 2000* c'è la **consapevolezza di un aspetto cruciale**: la Commissione invita a tenere presente che le **risorse per le singole aree regionali (e in certi casi, per gli Stati) caleranno**. Mentre in un'Europa a ventisei Stati l'aumento della popolazione e quello della superficie sarebbero grosso modo rapportabili a quelli avutisi negli allargamenti precedenti, il PIL per abitante dei Paesi dell'Unione calerebbe notevolmente: esso, che si è ridotto del 3%, del 6% e infine di un altro 3% nei precedenti allargamenti dell'Unione, si ridurrebbe di un ulteriore 16%; in altri termini, se si pone convenzionalmente a 100 il PIL per abitante che si registrava nell'Europa a sei, si può calcolare che, se si arrivasse a un'Europa a ventisei, tale rapporto scenderebbe a 75¹¹.

Un altro punto su cui la Commissione ha il merito di aver richiamato l'attenzione è il **forte aumento della popolazione delle zone ammissibili all'Obiettivo 1**, che si avrebbe se i criteri di accesso a questo restassero immutati. Già il passaggio da un'Europa a dodici a una a quindici ha portato la popolazione dell'UE residente in aree ammissibili all'Obiettivo 1 dai 69 milioni e 700 mila abitanti del 1989 ai 94 milioni del 1995; con un'Europa a ventisei si arriverebbe a 199 milioni 800 mila¹².

Le cifre che si riferiscono al recente passato sono una conferma del grande ruolo svolto dall'Unione per la diffusione dello sviluppo e del benessere, e

¹¹ Cfr. *Agenda 2000*, II volume p. 23.

¹² Cfr. *Ibid.*, pp. 26 s.

dovrebbero essere tenute presenti da coloro che ripetono che l'Europa non è stata un "affare"; è anche vero, però, che le proiezioni per il futuro rivelano **l'impraticabilità di una politica che continui un sostegno allo sviluppo così ampio**. Per questo si devono programmare sin d'ora **riduzioni mirate**: si pensi che, con la contrazione che si avrà degli Obiettivi 1 e 2, nel 2006 la popolazione delle aree "coperte" da questi sarà il 35-40% della popolazione dell'UE, mentre attualmente essa è intorno al 51%¹³. Eppure, la Commissione non rinuncia a sottolineare i vantaggi di un'Europa di 475 milioni di abitanti uniti da un patto di collaborazione e da una cultura democratica, e addirittura ammonisce sui rischi gravi che un impiego delle risorse comunitarie solo in direzione dell'allargamento avrebbe sulla politica ambientale del pianeta, sulla ricerca scientifica, sulla cooperazione allo sviluppo e quindi sulla pace in vaste aree del mondo¹⁴. A un primo invito ad uscire dal guscio con l'allargamento (forse) a ventuno Paesi, ne segue dunque un secondo, mirante a non dimenticare il respiro mondialistico e umanitario del ruolo dell'Unione.

Già questi grandi obiettivi giustificano pienamente l'impegno di continuare nel progetto della costruzione dell'Europa. La Commissione indica anche i **vantaggi di natura economica** che tale progetto comporta, realizzabili però a patto che si rafforzi una politica di concertazione. Il banco di prova classico è quello della disoccupazione (che può essere ridotta fortemente nella misura in cui si attivano politiche strutturali comuni fra i vari Paesi dell'UE), per non dire dei grandi differenziali in materia di costo del denaro e di transazioni finanziarie che si potranno ridurre con la moneta unica, e dei margini di progresso ancora inesplorati che deriverebbero da una politica comune nella ricerca e negli investimenti ad altissima tecnologia. A tale proposito, la Commissione indica la via di uno **snellimento del ruolo gestionale degli Stati sorretto però da un'idea più forte, cioè più esigente, della politica**. Gli Stati membri e le regioni non devono chiudere gli occhi davanti alle mutazioni del mercato, ma, pur astenendosi da forme di intervento troppo massicce in esso, devono orientarlo secondo finalità di concertazione e di programmazione, non abdicando alle proprie responsabilità (questa abdicazione, fra l'altro, ci sembra il limite di certe politiche esasperatamente liberiste).

Concludendo, riteniamo che nei prossimi mesi dovremo iniziare a ragionare sui singoli aspetti di *Agenda 2000* a cominciare dalle modalità necessarie per non ridurre drasticamente la politica agricola, e per "salvare", in una formula diversa, il "vecchio" Obiettivo 5b. Ma dovremo fare anche qualcosa di più, in termini di analisi e di atteggiamento psicologico. Sia i governi sia i cittadini europei dovranno passare **da una UE vista come "salvadanaio" a una UE come "timone" dei grandi processi in corso** (e timone nel mare

¹³ Cfr. *Agenda 2000*, I volume p. 18.

¹⁴ Cfr. ad esempio *Agenda 2000*, II volume p. 65.

aperto della mondializzazione), e dovremo guardare l'UE non solo come "gendarme" a volte sgradito della legislazione nazionale, ma come una realtà che si avvia verso un quadro legislativo autonomo: a questo secondo livello, cioè, dovremo passare dalla fase della recezione dell'"*acquis communautaire*" al **sistema comunitario vero e proprio**. Questi sono due fra i costi di quel "pensare in grande" che molti invocano, ma pochi affrontano nella loro asperità.

A livello di scenari di sviluppo e di impatto sui cittadini, infine, queste asperità, che anche i grandi disegni non possono evitare, si traducono in una consapevolezza che vorremmo esprimere nei termini della nostra tradizione culturale, la quale fa riferimento soprattutto all'idea di **bene comune**. Non crediamo che questo concetto sia, nell'attuale contesto culturale secolarizzato, uno strumento inutilizzabile, come certa pubblicistica da diversi anni va ripetendo. Crediamo però che esista, nello scenario della secolarizzazione, la necessità di quella che definiremmo l'etica delle risorse, che non può essere trascurata in un'ottica di etica degli obiettivi. In altri termini, un agire pubblico incentrato sugli obiettivi moralmente condivisibili che si perseguono, non può non affrontare i nodi concreti e i vincoli finanziari che quegli obiettivi, nobilissimi, implicano. In tal senso crediamo che l'**armonizzazione fra etica delle risorse ed etica degli obiettivi**, insieme a una **cultura della comprensione** fra le persone di un popolo, fra le regioni di una nazione, fra gli Stati di un'Unione, e fra questi e gli altri popoli del mondo, costituiscano i nuovi nomi secolarizzati del bene comune. O almeno, ne costituiscono alcune espressioni molto importanti. La *Agenda 2000* ci ha dato una dimostrazione di ciò su un piano assolutamente laico, ma proprio per questo meritevole di considerazione da parte di tutte le correnti culturali: ci ha detto che il futuro lo si costruisce con lo slancio degli obiettivi, ma anche con la compatibilità delle risorse, e con una cultura della concertazione che è la versione politica della cultura della comprensione.