



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.2.2010
COM(2010) 62 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'Islanda all'Unione europea

{SEC(2010) 153}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'Islanda all'Unione europea

A. INTRODUZIONE

a) Domanda di adesione

Il 17 luglio 2009 l'Islanda ha presentato domanda di adesione all'Unione europea. Successivamente, il 27 luglio, il Consiglio dell'Unione europea ha chiesto alla Commissione di esprimere un parere in merito a tale domanda, conformemente alla procedura di cui all'articolo 49 del trattato sull'Unione europea, che attualmente recita: *"Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo"*.

L'articolo 2 stabilisce che *"l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"*.

Nel giugno 1993, il Consiglio europeo di Copenaghen ha concluso che:

l'adesione avverrà non appena ogni paese sarà in grado di assumere gli obblighi che essa comporta soddisfacendo le seguenti condizioni economiche e politiche.

Per poter aderire, il paese candidato:

- deve avere raggiunto una stabilità istituzionale tale da garantire il rispetto della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo nonché il rispetto e la tutela delle minoranze;
- deve avere un'economia di mercato funzionante ed essere in grado di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione e
- deve potere adempiere gli obblighi inerenti all'adesione, compresi gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

La capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri, mantenendo nello stesso tempo inalterato il ritmo dell'integrazione europea, riveste parimenti grande importanza, nell'interesse generale dell'Unione e dei paesi candidati.

Il Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 ha sottolineato la necessità di creare i presupposti per un'integrazione progressiva e armoniosa dei paesi [candidati], grazie

soprattutto allo sviluppo dell'economia di mercato, all'adeguamento delle loro strutture amministrative e alla creazione di un contesto economico e monetario stabile.

Il Consiglio europeo del dicembre 2006 ha convenuto che "la strategia di allargamento, fondata su consolidamento, condizionalità e comunicazione, combinata con la capacità dell'Unione europea di integrare nuovi membri, rappresenta la base di un rinnovato consenso sull'allargamento".

Nel presente parere della Commissione, la candidatura dell'Islanda è analizzata in funzione delle capacità del paese di soddisfare i criteri stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993. Nella fase di preparazione del parere si è fatto uso, *mutatis mutandis*, dello stesso metodo utilizzato per formulare i pareri precedenti. La Commissione ha analizzato tanto la situazione attuale che le prospettive a medio termine. Ai fini del presente parere, e senza che ciò influisca sulla futura data di adesione, per medio termine si intende un periodo di tre anni.

Conformemente al rinnovato consenso sull'allargamento, il presente parere individua inoltre alcuni settori politici cruciali che potrebbero richiedere un'attenzione particolare nel caso dell'adesione dell'Islanda e fornisce inoltre valutazioni d'impatto iniziali per quanto riguarda le politiche e i settori cruciali. La Commissione fornirà valutazioni d'impatto più dettagliate in merito a tali settori politici cruciali nelle fasi successive del processo di preadesione. Inoltre, il trattato di adesione dell'Islanda comporterebbe un adeguamento tecnico delle istituzioni dell'Unione europea alla luce del trattato di Lisbona nonché il riconoscimento dell'islandese come lingua ufficiale dell'Unione europea.

La relazione contenente l'analisi dettagliata su cui si basa il presente parere viene pubblicata separatamente (*Relazione analitica per il parere sulla domanda di adesione dell'Islanda all'Unione europea - Analytical Report for the Opinion on the application from Iceland for EU membership*¹).

b) Sviluppi recenti

Gli ultimi due anni sono stati molto difficili per l'Islanda. Nel contesto della crisi finanziaria mondiale, nell'ottobre 2008 il sistema bancario islandese è crollato, con gravi conseguenze economiche e sociali. La crisi ha prodotto una significativa contrazione dell'economia e notevoli difficoltà per la popolazione ed ha scatenato una serie di conseguenze a livello politico.

Nel gennaio 2009, il primo ministro si è dimesso e sono state indette elezioni anticipate. Le elezioni, che si sono tenute nell'aprile 2009, si sono concluse con la formazione di un governo di coalizione tra l'Alleanza socialdemocratica e la Sinistra - Movimento dei Verdi. Nel luglio 2009, su proposta del governo, il parlamento islandese ha votato a favore della domanda di adesione all'Unione europea. In Islanda, l'opinione pubblica e i partiti politici sono divisi sulla questione dell'adesione all'Unione europea.

Il 5 gennaio 2010, in seguito ad una petizione firmata dal 25% dell'elettorato, il presidente islandese non ha firmato una legge che stabiliva le condizioni per il rimborso di un prestito di 3,9 miliardi di euro ai governi del Regno Unito e dei Paesi Bassi, nota come legge Icesave²,

¹ SEC(2010) 153.

² La 'legge Icesave' autorizza il ministero delle Finanze islandese, a nome del Tesoro, a emettere una garanzia statale sui prestiti di 3,9 miliardi di euro concessi dai governi del Regno Unito e dei Paesi

approvata dal parlamento il 30 dicembre 2009, dopo mesi di accesi dibattiti. Conformemente all'articolo 26 della Costituzione, per il 6 marzo 2010 è stato indetto un referendum su tale legge.

c) **Rapporti tra Unione europea e Islanda**

L'Islanda è diventata una repubblica indipendente il 17 giugno 1944.

Negli ultimi 40 anni, l'Islanda e l'Unione europea hanno collaborato intensamente in un'ampia gamma di settori.

Nel 1970, l'Islanda è entrata a far parte dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) e dal 1994, l'anno in cui è entrato in vigore, è membro dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE). Nel quadro del SEE, l'Islanda e l'Unione europea si riuniscono regolarmente a livello politico, per esempio nell'ambito della riunione semestrale del Consiglio del SEE tra ministri degli Esteri.

Partecipando al mercato unico da oltre 15 anni, tramite l'accordo SEE, l'Islanda ha adottato una porzione significativa delle normative dell'Unione europea. L'autorità di vigilanza EFTA verifica periodicamente l'operato dell'Islanda nel quadro dell'accordo SEE. In generale, l'Islanda ha conseguito risultati soddisfacenti a livello di attuazione degli obblighi che derivano dall'accordo SEE. Sono state individuate alcune debolezze, che dovranno essere affrontate in tempi brevi, relative in particolare ai settori dei servizi finanziari, della sicurezza alimentare e della libera circolazione dei capitali, che vengono descritte nei corrispondenti capitoli della Parte 3 della relazione dettagliata. Nel contesto della crisi finanziaria, l'Islanda ha invocato i provvedimenti eccezionali relativi alla bilancia dei pagamenti ammessi per i paesi che non fanno parte della zona euro. Tali provvedimenti temporanei – alcuni dei quali sono stati annullati nel novembre 2009 – limitano i flussi di capitali tra l'Islanda e i paesi UE/SEE.

A partire dal 1981, si sono svolte riunioni periodiche tra il Parlamento europeo e il comitato dei membri del Parlamento dei paesi EFTA. Dall'entrata in vigore dell'accordo SEE in poi, tali relazioni si sono istituzionalizzate nel quadro del Comitato parlamentare misto SEE. Inoltre, si svolgono regolarmente incontri bilaterali tra parlamentari islandesi e membri del Parlamento europeo.

Dal 1996, l'Islanda è associata allo sviluppo degli accordi Schengen³, di cui applica le disposizioni dal 2001. In virtù di tale accordo, l'Islanda ha abolito i controlli alle frontiere con gli altri paesi dell'area Schengen. Per quanto riguarda i visti per soggiorni brevi e i controlli alle frontiere esterne, vengono applicate norme e procedure comuni. L'Islanda partecipa alle intense attività di cooperazione e di coordinamento tra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie dello spazio Schengen.

Bassi al Fondo islandese di garanzia per depositanti e investitori (*Depositors' and Investors' Guarantee Fund of Iceland*). Lo scopo del prestito è rimborsare i governi britannico e olandese per la compensazione che questi hanno fornito ai propri cittadini titolari di libretti di risparmio della filiale online Icesave della Landsbanki Íslands hf.

³ L'accordo con la Repubblica d'Islanda sulla sua associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, basato sulla decisione 1999/439/CE del Consiglio, del 17 maggio 1999, è stato firmato da Islanda e Unione europea il 18 maggio 1999. La decisione 2000/777/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2000, prevede l'applicazione dell'acquis di Schengen ai cinque paesi dell'Unione nordica dei passaporti, che comprende l'Islanda, a partire dal 25 marzo 2001.

L'Islanda è associata al regolamento Dublino, che stabilisce i criteri e i meccanismi per trattare le richieste di asilo⁴.

Per quanto riguarda le relazioni commerciali, l'Islanda ha aderito al GATT nel 1968 ed è uno dei membri fondatori dell'Organizzazione mondiale del commercio. Oltre alla sua partecipazione all'Associazione europea di libero scambio (EFTA) e all'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE), l'Islanda è parte contraente di accordi di libero scambio – accanto ad accordi bilaterali complementari su prodotti agricoli di base – in vigore con sedici paesi terzi nel quadro dell'EFTA e di altri quattro che non sono ancora entrati in vigore. Inoltre, l'Islanda ha concluso con l'Unione europea un accordo commerciale bilaterale e un accordo complementare sui prodotti agricoli di base, attualmente in vigore, relativi all'accordo SEE.

Nel 2008, più del 54% delle importazioni dell'Islanda provenivano dall'Unione europea, mentre il 76% delle sue esportazioni erano destinate all'Unione europea.

L'Islanda contribuisce alla riduzione delle disparità sociali ed economiche in Europa, tramite le sovvenzioni SEE⁵. Nel periodo 2004-2009, l'Islanda ha concesso, tramite le sovvenzioni SEE, circa 29 milioni di euro per il finanziamento di progetti in una serie di Stati membri dell'Unione europea.

In seguito alla domanda di adesione dell'Islanda, la Commissione ha proposto che l'Islanda sia inclusa tra i beneficiari del sostegno finanziario preadesione nel quadro dello strumento di assistenza preadesione (IPA). Tale sostegno è volto a stimolare il potenziamento istituzionale e lo sviluppo delle capacità, al fine di agevolare l'attuazione regolare dell'*acquis*, soprattutto nei settori che non rientrano nel campo di applicazione dell'accordo SEE, in particolare tramite lo strumento di assistenza tecnica e scambio di informazioni (TAIEX) e il gemellaggio.

B. CRITERI DI ADESIONE

1. CRITERI POLITICI

L'Islanda è una democrazia che funziona, dotata di istituzioni forti. È una repubblica parlamentare con una profonda e radicata tradizione di democrazia rappresentativa e di separazione dei poteri. L'ordinamento costituzionale e giuridico e gli organi decisionali sono stabili.

La separazione tra poteri legislativo, esecutivo e giudiziario è rispettata. Il governo è sottoposto al controllo effettivo del Parlamento e i suoi ministri rispondono del proprio operato. Le autorità municipali funzionano e sono efficienti.

La magistratura è di alto livello e il sistema giudiziario consolidato. L'indipendenza effettiva della magistratura, in particolare il sistema di nomina dei magistrati, desta tuttavia qualche preoccupazione.

⁴ Decisione 2001/258/CE del Consiglio.

⁵ Le sovvenzioni del SEE e della Norvegia (*'EEA and Norway Grants'*) rappresentano il contributo di Islanda, Liechtenstein e Norvegia alla più ampia iniziativa di coesione europea. Le sovvenzioni del SEE sono contributi finanziati congiuntamente da Islanda, Liechtenstein e Norvegia, mentre le sovvenzioni della Norvegia sono finanziate soltanto dalla Norvegia.

In generale, l'amministrazione pubblica islandese è efficiente e libera da ingerenze politiche. Nell'ottobre 2009 è stato avviato un processo di riforma della pubblica amministrazione.

In seguito alla crisi finanziaria, sono state sollevate alcune questioni in merito a eventuali conflitti di interessi nell'ambito della vita pubblica islandese, per esempio per quanto riguarda l'esistenza di stretti legami tra la classe politica e il mondo dell'impresa, in particolare alla luce dell'esiguità del numero di abitanti e dell'isolamento del paese. Immediatamente dopo la crisi, sono stati nominati una commissione speciale d'inchiesta e un procuratore speciale incaricati di individuare e perseguire i presunti reati commessi nel contesto del crollo del sistema bancario. Le inchieste in materia sono tuttora in corso. Rispetto a tale situazione, è necessario rafforzare, ove opportuno, i meccanismi che riducono le possibilità di episodi di conflitto di interessi.

L'Islanda dispone di un sistema completo di tutela dei diritti fondamentali ed ha sempre manifestato un alto livello di cooperazione con gli strumenti internazionali di protezione dei diritti dell'uomo.

2. CRITERI ECONOMICI

L'economia dell'Islanda è una piccola economia aperta e il paese è membro del SEE dal 1994. Essendo membro del SEE, l'Islanda è ben integrata nell'economia dell'Unione europea. Negli anni Novanta e per la maggior parte degli ultimi dieci anni, essa ha provveduto a ristrutturare la propria economia, soprattutto attraverso interventi di deregolamentazione e di liberalizzazione. Quella che era in origine un'economia basata soprattutto sul settore della pesca si è diversificata ed ha sviluppato un settore finanziario ampio e aperto. Considerato il livello di esposizione delle banche islandesi e la mancanza di una vigilanza adeguata del settore finanziario, nel 2008, nel contesto delle turbolenze finanziarie mondiali, il sistema bancario islandese è crollato, spingendo il paese verso una crisi monetaria e finanziaria che ha portato ad una grave recessione. Successivamente, il governo ha chiesto l'assistenza della comunità internazionale, rivolgendosi anche al FMI, per sostenere la valuta e ristabilire condizioni di stabilità macroeconomica sostenibile. L'accordo di stand-by con il FMI per 1,4 miliardi di euro ha come obiettivi la stabilità monetaria, il risanamento del bilancio e la ristrutturazione del sistema bancario.

La gravità della crisi economica e la situazione politica che a causa di questa si è venuta a creare in Islanda hanno ritardato l'attuazione del programma del FMI. Tuttavia, nell'estate 2009 è stato raggiunto un ampio consenso sui provvedimenti necessari per la ripresa. Le autorità hanno adottato importanti misure di stabilizzazione economica, riguardanti il risanamento del bilancio, la stabilizzazione del tasso di cambio e la ristrutturazione del settore finanziario. I primi risultati positivi di tali provvedimenti cominciano a manifestarsi. L'Islanda dispone di un mercato del lavoro piuttosto flessibile, caratterizzato da elevati tassi di partecipazione, una forza lavoro relativamente giovane e una base di risorse solida e gestita bene.

Il processo di stabilizzazione macroeconomica non si è tuttavia concluso. In risposta alla crisi e a causa dell'acquisto delle banche fallite da parte dello Stato, nel 2009 il deficit pubblico ha raggiunto il 14,4% del PIL. Nello stesso anno, il debito pubblico lordo ha raggiunto il 130% del PIL; un terzo dell'indebitamento è imputabile ai debiti di Icesave. Il risanamento del bilancio rimane una questione di importanza cruciale. Per permettere la ripresa, sono necessari interventi di ristrutturazione di vasta portata e sostenibili relativi all'indebitamento

pubblico e privato. Il completamento della ristrutturazione del settore finanziario e il miglioramento sostanziale del quadro e delle prassi istituzionali di regolamentazione e vigilanza figurano tra i problemi cruciali che dovranno essere affrontati nel breve termine. Un'ulteriore diversificazione dell'economia e l'attuazione di una serie di riforme strutturali possono migliorare la competitività del paese.

3. CAPACITÀ DI ADEMPIERE GLI OBBLIGHI INERENTI ALL'ADESIONE

La capacità dell'Islanda di adempiere i precisi obblighi inerenti all'adesione è stata valutata utilizzando i seguenti indicatori:

- gli obblighi derivanti dall'accordo SEE e
- il livello di allineamento, attuazione e applicazione dell'*acquis* fuori dal campo di applicazione dell'accordo SEE.

In generale, l'Islanda ha conseguito risultati soddisfacenti per quanto riguarda il rispetto degli obblighi derivanti dall'accordo SEE.

Secondo l'Autorità di vigilanza EFTA, a luglio 2009 la percentuale di normative in materia di mercato interno recepita, come richiesto, nella legislazione nazionale era equivalente alla percentuale media registrata dagli Stati membri dell'Unione europea. Negli ultimi mesi, il numero complessivo di procedure d'infrazione⁶ contro l'Islanda è diminuito in misura significativa. L'indagine condotta dall'Autorità di vigilanza EFTA sulle normative e sugli interventi urgenti adottati dall'Islanda in seguito al crollo del sistema bancario, anche per quanto riguarda la compatibilità con il diritto SEE, è tuttora in corso.

Complessivamente, l'Islanda è preparata bene e in grado di adempiere gli obblighi inerenti all'adesione per quanto riguarda la maggior parte dei settori, in particolare negli ambiti che rientrano nel campo di applicazione dell'accordo SEE.

Nei prossimi anni, l'Islanda dovrà impegnarsi con serietà per allineare la propria legislazione all'*acquis* e/o per attuare e applicare quest'ultimo in modo efficace nel medio termine, al fine di soddisfare, a tempo debito, i criteri di adesione: pesca, agricoltura e sviluppo rurale, ambiente, libera circolazione dei capitali, servizi finanziari, nonché unione doganale, fiscalità, statistiche, sicurezza alimentare, politiche veterinarie e fitosanitarie, politiche regionali e coordinamento degli strumenti strutturali e controllo finanziario.

C. CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONE

L'Islanda è una repubblica parlamentare con una profonda e radicata tradizione di democrazia rappresentativa. Le sue istituzioni operano con efficacia e rispettano i limiti delle rispettive competenze. L'ordinamento costituzionale e giuridico islandese è stabile. Lo Stato di diritto e il rispetto per i diritti dell'uomo sono garantiti. Le autorità islandesi devono impegnarsi maggiormente per consolidare l'indipendenza della magistratura, soprattutto per quanto riguarda il sistema di nomina dei magistrati. Devono essere rafforzati i meccanismi di

⁶ Per casi di mancata conformità con le disposizioni SEE o incorretta applicazione di queste ultime, nonché di normative non recepite o non integralmente recepite.

prevenzione dei conflitti di interessi. Complessivamente, la Commissione ritiene che il paese soddisfi i criteri politici stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993.

Per quanto riguarda i criteri economici, l'Islanda può essere considerata un'economia di mercato funzionante. Il funzionamento dei mercati ha subito le pesanti conseguenze degli squilibri macroeconomici e di alcune carenze strutturali e normative, rese ancora più gravi dalla crisi economica e finanziaria mondiale. Per risolvere le attuali vulnerabilità, è necessario attuare in maniera rigorosa le misure di riforma e gli adeguamenti politici concordati. Prima della crisi, il paese si è dimostrato in grado di resistere alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato presenti all'interno dello Spazio economico europeo (SEE). In considerazione di ciò, l'Islanda dovrebbe essere in grado, nel medio termine, di sopportare le pressioni della concorrenza e le forze di mercato dell'Unione, a condizione che proceda prontamente ad attuare le necessarie misure politiche e le riforme strutturali.

Il paese ha conseguito risultati soddisfacenti a livello di attuazione degli obblighi che derivano dall'accordo SEE, del quale è membro dal 1994. Nel medio termine, l'Islanda è preparata bene e in grado di assumere gli obblighi inerenti all'adesione, in particolare negli ambiti che rientrano nel campo di applicazione dell'accordo SEE e nel suo cammino verso l'adesione, essa deve continuare ad adempiere tali obblighi. L'impegno verso l'allineamento della legislazione con l'*acquis* e verso l'attuazione e l'applicazione di quest'ultimo non deve venire meno. Per soddisfare i criteri di adesione, è necessario un impegno serio, in particolare per quanto riguarda i settori della pesca, dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, dell'ambiente, della libera circolazione dei capitali e dei servizi finanziari.

Complessivamente, l'adesione dell'Islanda eserciterà un impatto limitato sull'Unione europea e non dovrebbe incidere sulla capacità dell'Unione di proseguire, approfondendolo, il proprio sviluppo.

Alla luce di tali considerazioni, la Commissione raccomanda di aprire con l'Islanda i negoziati di adesione all'Unione europea.