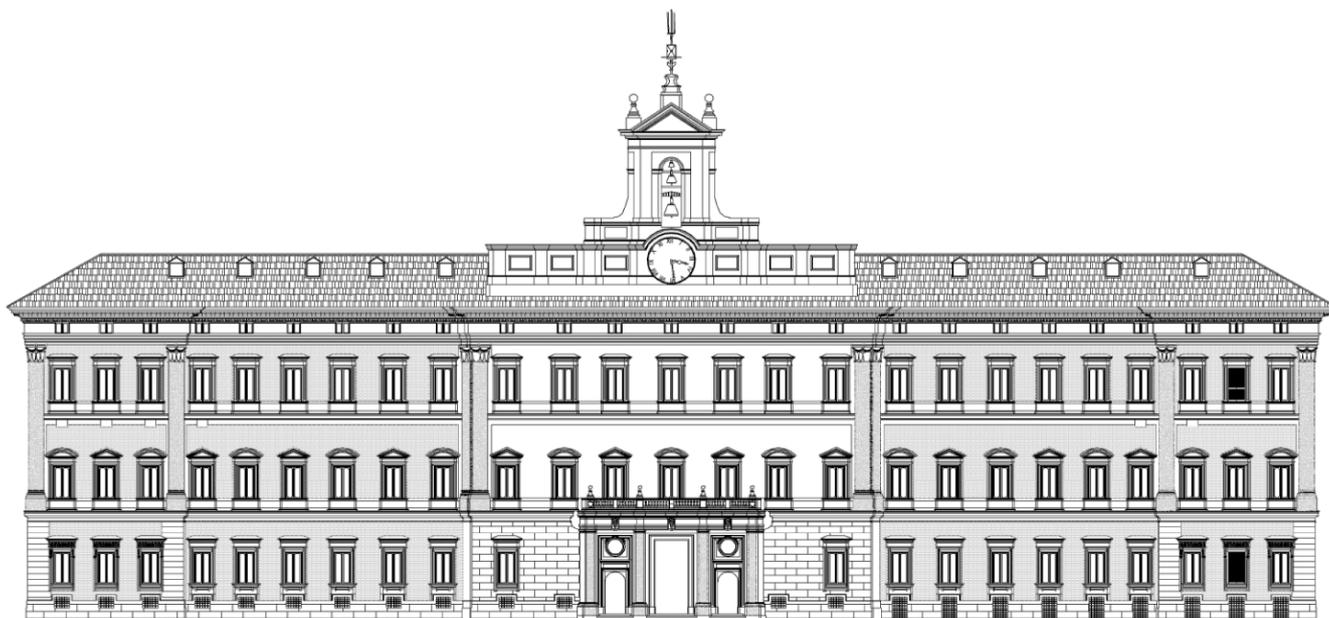




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare
"I Balcani occidentali - Verso un'Europa più integrata"

Bruxelles, 13-14 aprile 2011

n. 73

11 aprile 2011



Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare "I Balcani occidentali - Verso un'Europa più integrata"

Bruxelles, 13-14 aprile 2011

n. 73

11 aprile 2011

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 ✉ cdrue@camera.it)

Il capitolo "La cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia (il contesto dei Trattati)" è stato curato dal SERVIZIO STUDI, Dipartimento Giustizia (☎ 066760.9148)

Il capitolo "Le politiche in materia di immigrazione (normativa italiana)" è stato curato dal SERVIZIO STUDI, Dipartimento Istituzioni (☎ 066760.3855)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	1
L'UNIONE EUROPEA E I BALCANI OCCIDENTALI	3
• Il Processo di stabilizzazione ed associazione	3
• Il pacchetto allargamento e le relazioni periodiche	5
• La comunicazione "Balcani occidentali: rafforzare la prospettiva europea"	8
LA COOPERAZIONE REGIONALE NEL SETTORE CULTURALE E LA PROSPETTIVA EUROPEA DEI BALCANI OCCIDENTALI	11
• Il contesto socio-culturale dei Balcani occidentali nella strategia di allargamento	13
LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE E LA COOPERAZIONE DI POLIZIA (<i>Il contesto dei Trattati</i>)	15
• La cooperazione giudiziaria in materia penale	16
• La cooperazione di polizia	20
SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA (<i>le più recenti iniziative dell'Unione europea</i>)	25
LE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE (<i>normativa italiana</i>)	29
• Le dimensioni del fenomeno migratorio	29
• Le fonti normative	31
• La programmazione dei flussi migratori	31
• Il contrasto all'immigrazione clandestina	32
• L'integrazione degli stranieri regolari	34
• Interventi recenti e prospettive future in materia di immigrazione	35

DOCUMENTI

47

- Comunicazione della Commissione “Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011” - COM(2010)660
- Comunicazione della Commissione “Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali” - COM(2008)127

Schede di lettura

L'UNIONE EUROPEA E I BALCANI OCCIDENTALI

Come ribadito in più occasioni dalle istituzioni europee, **la prossima fase del processo di allargamento dovrebbe riguardare i paesi dei Balcani occidentali**¹ che, già in occasione del Consiglio europeo tenutosi a Feira il 19 e 20 giugno 2000, sono stati definiti "candidati potenziali all'adesione all'Unione europea".

Il Montenegro, l'Albania e la Serbia hanno presentato domanda di adesione all'UE rispettivamente il 15 dicembre 2008, il 28 aprile 2009 e il 22 dicembre 2009; la Croazia e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia sono già paesi candidati.

L'Unione europea ha inoltre manifestato il proprio sostegno ai paesi della regione anche in occasione della recente **crisi economica e finanziaria internazionale**, inserendoli nel Piano europeo di ripresa economica presentato dalla Commissione il 26 novembre 2008² e approvato dal Consiglio europeo di dicembre 2008. A tal fine, nell'ambito dello **strumento finanziario di preadesione (IPA)**, la Commissione ha creato uno specifico "pacchetto di risposta alla crisi", con uno stanziamento di 120 milioni di euro (che dovrebbero raggiungere i 500 milioni di euro in forma di prestiti da parte delle istituzioni finanziarie internazionali). Si ricorda che i paesi dei Balcani occidentali beneficiano a partire dal 27 febbraio 2009 dell'iniziativa avviata da BERS, BEI e Banca mondiale che hanno deciso di mettere a disposizione della regione 24,5 miliardi di euro con l'obiettivo di sostenere il settore bancario e imprenditoriale – con particolare riguardo alle piccole e medie imprese - colpito dalla crisi finanziaria globale.

Il Processo di stabilizzazione ed associazione

Attualmente le relazioni tra l'Unione europea e i paesi dei Balcani occidentali si svolgono prevalentemente nel quadro del **Processo di stabilizzazione ed associazione (PSA)**, istituito nel 1999. Il processo è la cornice entro cui diversi strumenti sostengono gli sforzi compiuti da questi paesi nella fase di transizione verso democrazie ed economie di mercato stabili; come già anticipato, nel lungo periodo la prospettiva è quella della **piena integrazione nell'Unione europea**, sulla base delle previsioni del Trattato sull'Unione europea e dei criteri di Copenaghen.

I principali elementi dell'impegno di lungo termine nella regione sono stati proposti in una comunicazione della Commissione del 26 maggio 1999³ ed approvati dal Consiglio il 21 giugno dello stesso anno. Successivamente, il Vertice di Zagabria del 24 novembre 2000 ha suggellato il PSA, ottenendo il consenso della regione su un insieme definito di obiettivi e condizioni. Gli strumenti che compongono il processo di stabilizzazione ed associazione, formalizzati in quell'occasione, sono stati successivamente arricchiti da elementi ispirati al processo di allargamento nel giugno 2003, con l'approvazione da parte del Consiglio europeo della cosiddetta "Agenda di Salonicco". Elaborata sulla base di una comunicazione della Commissione di maggio 2003⁴, l'Agenda propone una serie di iniziative per sostenere e migliorare il processo di integrazione europea, tra le quali in particolare: promozione della cooperazione parlamentare, anche con la creazione di commissioni parlamentari congiunte con tutti i paesi aderenti al PSA; istituzione dei partenariati europei, ispirati ai partenariati per l'adesione relativi ai paesi candidati; rafforzamento delle istituzioni, attraverso l'utilizzo dello

¹ Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia e Kosovo

² COM (2008) 800

³ Comunicazione sul processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sud-orientale (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Albania) (COM (1999)235).

⁴ COM (2003) 285, I Balcani e l'integrazione europea, del 25 maggio 2003.

strumento del gemellaggio⁵ e la fornitura di un'assistenza tecnica ulteriore; promozione del dialogo politico e della cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza comune; partecipazione dei paesi della regione alle agenzie e ai programmi comunitari; cooperazione nella lotta al crimine organizzato.

Lo stato di avanzamento del processo viene costantemente seguito dalla Commissione che, attraverso la pubblicazione di una **relazione annuale**, fornisce indicazioni sui progressi realizzati dai paesi dei Balcani occidentali rispetto alla situazione dell'anno precedente. Tale relazione rappresenta l'indicatore principale per valutare se ciascun paese sia pronto per una relazione più stretta con l'UE.

Le componenti principali del PSA sono quattro: accordi di stabilizzazione ed associazione, elevato livello di assistenza finanziaria, misure commerciali e dimensione regionale.

a) Accordi di stabilizzazione ed associazione

Lo strumento operativo del PSA è costituito dalla stipula, con ciascun paese della regione, di un accordo di stabilizzazione ed associazione (ASA), basato sul rispetto dei principi democratici e degli elementi fondanti del mercato unico europeo.

Per ciascun paese, la Commissione è chiamata a valutare l'opportunità di avviare i negoziati per un accordo di stabilizzazione ed associazione sulla base di diversi criteri: il grado di compatibilità con le condizioni poste dal PSA; il funzionamento generale del paese; l'esistenza di una politica commerciale unitaria; i progressi nelle riforme settoriali.

Accordi di stabilizzazione ed associazione sono già in vigore con la Croazia⁶, con la **ex Repubblica iugoslava di Macedonia⁷**, con l'**Albania⁸** e – dal 1° maggio 2010 - con il **Montenegro** (15 ottobre 2007). L'accordo è stato firmato con la **Bosnia Erzegovina** (16 giugno 2008)⁹. Il 29 aprile 2008 – a margine della riunione del Consiglio affari generali e relazioni esterne - UE e **Serbia** hanno firmato l'accordo di stabilizzazione ed associazione che, come deciso dal Consiglio, verrà sottoposto ai parlamenti di tutti gli Stati membri per la ratifica¹⁰. Inoltre, il Consiglio ha ribadito che la piena cooperazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia "è un elemento essenziale" dell'ASA. Contestualmente è stato firmato **un accordo interinale**, che di norma consente l'applicazione immediata di alcune disposizioni prima dell'entrata in vigore dell'accordo vero e proprio. Nel caso della Serbia, invece, l'attuazione dell'accordo interinale è stata subordinata alla piena cooperazione con il tribunale dell'Aja. Soltanto il 1° febbraio 2010, a seguito della valutazione positiva del procuratore generale del Tribunale penale per la ex Jugoslavia, è stata data attuazione all'accordo interinale.

La situazione del Kosovo non consente al momento di negoziare alcun accordo.

⁵ Creato per i paesi candidati, lo strumento del gemellaggio prevede il distacco di funzionari degli Stati membri presso le autorità omologhe dei paesi interessati.

⁶ Il 29 ottobre 2001 la Croazia e l'UE hanno concluso l'Accordo di stabilizzazione ed associazione, che è entrato in vigore il 1° febbraio 2005.

⁷ Il 23 febbraio 2004, UE ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia hanno firmato l'Accordo di stabilizzazione ed associazione, che è entrato in vigore il 1° aprile 2004.

⁸ L'ASA tra UE e Albania è stato firmato il 19 novembre 2008.

⁹ L'accordo – che è stato ratificato da tutti gli Stati membri - deve essere ancora ratificato dall'UE. L'Italia ha ratificato l'accordo con la legge 97/10 dell'8 giugno 2010.

¹⁰ L'accordo è stato ratificato, oltre che dalla Serbia, da Austria (13 gennaio 2011), Bulgaria (12 agosto 2010), Danimarca (4 marzo 2011), Estonia (19 agosto 2010), Grecia (10 marzo 2011), **Italia (13 agosto 2010)**, Lussemburgo (21 gennaio 2011), Malta (6 luglio 2010), Portogallo (4 marzo 2011), Repubblica ceca (28 gennaio 2011), Repubblica di Cipro (26 novembre 2010), Repubblica slovacca (11 novembre 2010), Slovenia (7 dicembre 2010) e Spagna (21 giugno 2010) e Ungheria (16 novembre 2010).

b) Assistenza finanziaria

Per il periodo **2000-2006** l'UE ha stanziato in favore dei Balcani occidentali circa **cinque miliardi di euro**¹¹. L'assistenza comunitaria, originariamente destinata agli interventi relativi alle infrastrutture ed alle misure di stabilizzazione democratica (ivi compresi gli aiuti ai profughi), ha gradualmente spostato l'accento sul potenziamento istituzionale e sulle iniziative in materia di giustizia e affari interni.

A partire dal 1° gennaio 2007 l'assistenza finanziaria ai paesi dei Balcani occidentali viene fornita attraverso il **nuovo strumento di preadesione, denominato IPA**, che sostituisce i precedenti programmi.

Come risulta dal **quadro finanziario** multiennale predisposto dalla Commissione per il periodo dal 2007 al 2012, i paesi dei Balcani occidentali beneficeranno di assistenza per un totale di circa 5,17 miliardi di euro, di cui: 1.183,6 milioni di euro alla Serbia; 167 al Montenegro; 465,1 al Kosovo; 550,3 alla Bosnia Erzegovina e 498 all'Albania¹². Saranno considerati particolarmente prioritari la costruzione dello Stato, lo Stato di diritto, la riconciliazione, la riforma amministrativa e giudiziaria, la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata e le riforme economiche.

c) Misure commerciali

Nel marzo 2000, il Consiglio europeo ha dichiarato che la conclusione di accordi di stabilizzazione e di associazione con i paesi dei Balcani occidentali doveva essere preceduta da una **liberalizzazione asimmetrica degli scambi**. Conformemente a questa dichiarazione, il regolamento del Consiglio n. 2007/2000 del 18 settembre 2000 prevede misure commerciali eccezionali, stabilendo che i prodotti originari dei paesi della regione possono essere importati nella Comunità senza restrizioni quantitative e in esenzione dai dazi doganali o da altre imposte di effetto equivalente.

Il 22 febbraio 2010, in vista della scadenza di tale regime preferenziale - fissata al 31 dicembre 2010 - la Commissione ha presentato una proposta di regolamento volta a prolungare il sistema fino al 2015. La proposta, che segue la procedura di codecisione, dovrà essere approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

d) Dimensione regionale

Il PSA non è semplicemente un processo bilaterale tra l'UE e ciascun paese della regione. Già in occasione del Vertice UE-Balcani di Zagabria del 2000, le Parti hanno posto una grande enfasi sulla centralità della **cooperazione regionale** nell'ambito del processo.

In materia di cooperazione regionale, i principali obiettivi della politica dell'UE sono:

- incoraggiare i paesi della regione a sviluppare relazioni reciproche comparabili a quelle esistenti tra gli Stati membri;
- creare una rete di accordi bilaterali di libero scambio, eliminando qualsiasi barriera alla circolazione dei beni nella regione;
- integrare gradualmente i Balcani occidentali nelle reti infrastrutturali della vicina Europa in materia di trasporti, energia, gestione delle frontiere;
- promuovere la collaborazione tra i paesi della regione in materia di crimine organizzato, immigrazione e altre forme di traffico illegale.

Il pacchetto allargamento e le relazioni periodiche

Il 9 novembre 2010 la Commissione ha presentato l'annuale pacchetto allargamento, composto dalla comunicazione **Strategia dell'allargamento 2010-2011** (COM (2010) 660),

¹¹ La cifra indica l'ammontare complessivo dell'assistenza finanziaria fornita dall'UE sia ai singoli paesi sia a livello regionale.

¹² I restanti 2,3 miliardi di euro sono distribuiti tra la Croazia, la ex Repubblica iugoslava di Macedonia e i programmi regionali multi beneficiari.

e dalle relazioni sui progressi compiuti dai singoli paesi, candidati e potenziali candidati nel periodo di riferimento (1° ottobre 2009-30 settembre 2010).

Per quanto riguarda la regione dei Balcani, la Commissione ricorda che in occasione della riunione ministeriale UE-Balcani occidentali tenutasi a Sarajevo il 2 giugno 2010, **l'UE ha ribadito il proprio impegno inequivocabile** nei confronti della prospettiva europea di questi paesi. Il futuro dei Balcani occidentali è legato all'Unione europea.

Secondo la Commissione, nel corso dell'ultimo anno **i paesi dei Balcani occidentali si sono avvicinati all'adesione all'UE** grazie ai progressi conseguiti, sebbene non uniformemente, nell'attuazione delle riforme e nel rispetto dei criteri e delle condizioni stabiliti. La Commissione rileva che i progressi della Croazia confermano la validità del processo di stabilizzazione e associazione per i Balcani occidentali come strategia finalizzata all'adesione; i progressi degli altri paesi dei Balcani occidentali verso l'adesione all'UE dipendono ugualmente dal ritmo delle loro riforme politiche ed economiche. Secondo la Commissione la **cooperazione regionale** è un elemento essenziale del processo di stabilizzazione e di associazione: i Balcani occidentali hanno fatto notevoli progressi in termini di cooperazione regionale, che non devono essere sminuiti dalle divergenze in merito al Kosovo.

Si osservano inoltre progressi considerevoli verso la **liberalizzazione del visto**. La Commissione ricorda che alla fine del 2009, l'UE ha abolito l'obbligo del visto per la Serbia, il Montenegro e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, che si sono dimostrati in grado di conformarsi ai parametri fissati in settori come la sicurezza dei documenti di viaggio, la gestione delle frontiere, la migrazione e l'asilo, l'ordine pubblico e la sicurezza nonché il rispetto dei diritti umani. Posteriormente alla pubblicazione del pacchetto allargamento, l'obbligo del visto è stato abolito anche per la Bosnia-Erzegovina e l'Albania. Quanto al Kosovo, è stata adottata una legge sulla riammissione e sono stati intensificati gli sforzi per la reintegrazione dei rimpatriati, spianando la via al dialogo sulla liberalizzazione del visto.

Secondo la Commissione, le **questioni bilaterali** – che non devono bloccare il processo di adesione - devono essere risolte dalle parti interessate in uno spirito di buon vicinato e tenendo conto degli interessi globali dell'UE. L'UE è pronta a facilitare la ricerca di soluzioni e a sostenere le iniziative connesse, ma la regione deve liberarsi dal retaggio dei passati conflitti, sfruttando i recenti sviluppi positivi in termini di riconciliazione. Le relazioni di buon vicinato rimangono infatti di fondamentale importanza.

Per quanto riguarda i singoli paesi, la Commissione ricorda che la **Croazia** ha fatto buoni progressi verso la conformità con i criteri di adesione e i negoziati di adesione sono entrati nella fase finale. La piena collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Iugoslavia rimane una condizione indispensabile perché la Croazia progredisca verso l'adesione, in linea con il quadro negoziale. La Commissione ritiene che i negoziati debbano essere conclusi solo quando la Croazia avrà soddisfatto gli ultimi parametri fissati per la chiusura, in particolare per quanto riguarda il sistema giudiziario e i diritti fondamentali, compresa la lotta alla corruzione, di modo che l'UE non debba prendere in considerazione il ricorso a un meccanismo di cooperazione e verifica dopo l'adesione. La Commissione seguirà attentamente i progressi della Croazia relativamente al sistema giudiziario e ai diritti fondamentali e valuterà la situazione nella prima parte del 2011.

Secondo la Commissione, **l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia** continua a soddisfare in misura sufficiente i criteri politici. Il paese ha compiuto ulteriori progressi, anche se a ritmo irregolare, nei principali settori di riforma, ma dovrà adoperarsi con impegno per quanto riguarda, in particolare, la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione. La Commissione **ribadisce la propria raccomandazione** di avviare negoziati per l'adesione all'Unione europea con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. È di fondamentale importanza che si mantengano relazioni di buon vicinato

raggiungendo fra l'altro, sotto l'egida dell'ONU, una soluzione alla questione del nome che possa essere accettata da entrambi i paesi.

La **Serbia** ha chiesto di aderire all'UE nel dicembre 2009, e nell'ottobre 2010 il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare il suo parere in merito. La Serbia ha continuato ad attuare il suo programma di riforme politiche e a costituire un *track record* di attuazione dell'accordo interinale. Il paese si trova in una posizione favorevole per soddisfare i requisiti dell'ASA. **Secondo la Commissione, la Serbia ha fatto passi importanti** verso la riconciliazione nella regione. Il paese deve adoperarsi con ulteriore impegno per quanto riguarda la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione e la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. La Serbia ha continuato a collaborare con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, ma gli ultimi due ricercati sono ancora latitanti. La piena collaborazione con il Tribunale rimane una condizione essenziale per l'adesione all'UE, come stabilito nelle conclusioni del Consiglio del 25 ottobre 2010. La Serbia deve assumere un atteggiamento più costruttivo riguardo alla partecipazione del Kosovo al commercio e alla cooperazione regionali. Occorre rafforzare la collaborazione con la missione EULEX per lo Stato di diritto relativamente al Kosovo settentrionale.

In seguito alla risoluzione dell'Assemblea generale ONU, l'UE faciliterà un processo di dialogo tra Belgrado e Pristina per promuovere la cooperazione, progredire verso l'UE e migliorare le condizioni di vita della popolazione.

Il processo di decentramento in **Kosovo** è progredito in misura considerevole, la collaborazione con EULEX è migliorata e il governo è maggiormente in grado di attuare l'agenda europea e la politica di riforma del Kosovo. Sussistono tuttavia serie difficoltà per quanto riguarda lo Stato di diritto, ivi compresi la pubblica amministrazione e il settore giudiziario, nonché la lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata e al riciclaggio del denaro. Sussistono preoccupazioni circa il dialogo e la riconciliazione tra le comunità e la protezione/integrazione delle minoranze, in particolare i serbi kosovari. Le autorità devono assumere un atteggiamento costruttivo nei confronti della partecipazione del Kosovo ai consessi di cooperazione regionale per tenere il passo con gli sviluppi regionali.

La Commissione sostiene le iniziative indicate nella sua comunicazione sul Kosovo dell'ottobre 2009, in linea con le conclusioni del Consiglio del dicembre 2009. La Commissione si compiace dei recenti progressi compiuti dal Kosovo con l'adozione della normativa sulla riammissione e l'elaborazione di un piano d'azione sul reinserimento dei rimpatriati, per il quale sono state stanziare le risorse necessarie. Se l'attuazione del piano d'azione proseguirà senza interruzioni, la Commissione si impegna ad avviare tra breve **un dialogo sulla liberalizzazione del visto**. La Commissione sta aiutando il Kosovo a creare le condizioni necessarie per un eventuale accordo commerciale con l'UE. Quando il Kosovo si sarà conformato ai pertinenti requisiti, la Commissione proporrà direttive di negoziato per un accordo commerciale. La Commissione proporrà di aprire al Kosovo la partecipazione a programmi pertinenti dell'Unione come il programma "L'Europa per i cittadini" e il programma "Cultura". La Commissione proporrà direttive di negoziato per un accordo quadro a tal fine.

Quanto alla **Bosnia-Erzegovina**, deve formare un governo che si impegni a favorire il "futuro europeo" del paese e ad accelerare le riforme necessarie a tal fine. Inoltre secondo la Commissione, la Bosnia-Erzegovina deve prendere con urgenza i primi provvedimenti necessari per allineare la costituzione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e migliorare l'efficienza delle istituzioni. Il paese deve essere in grado di adottare, attuare e applicare le leggi e le norme dell'UE. Per quanto riguarda gli obblighi internazionali, il paese deve assolutamente progredire verso il conseguimento degli obiettivi e il rispetto delle condizioni fissati per la chiusura dell'ufficio dell'Alto rappresentante (OHR). L'UE rafforzerà la propria presenza in loco per aiutare la Bosnia-Erzegovina a realizzare gli obiettivi del programma UE.

Nell'ambito del pacchetto allargamento la Commissione ha anche adottato i pareri sulle richieste di adesione presentate da Montenegro e Albania. A tale proposito, la Commissione **raccomanda** di avviare negoziati di adesione con il **Montenegro** e l'**Albania** quando questi paesi avranno raggiunto il necessario grado di conformità con i criteri di adesione stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993. In particolare, il Montenegro e l'Albania devono realizzare le priorità fondamentali specifiche indicate in ciascun parere. Mentre **raccomanda** al Consiglio di concedere al **Montenegro** lo **status di paese candidato**¹³, la Commissione esorta l'Albania a compiere maggiori sforzi per consolidare i progressi fatti finora. La relazione della Commissione su entrambi i paesi contenuta nel pacchetto allargamento del 2011 verterà in particolare sulla realizzazione delle priorità fondamentali in vista dell'apertura dei negoziati di adesione.

La comunicazione “Balceni occidentali: rafforzare la prospettiva europea”

Nel quadro del Processo di stabilizzazione ed associazione, il 5 marzo 2008 la Commissione ha presentato la comunicazione “**Balceni occidentali: rafforzare la prospettiva europea**”¹⁴, con cui ha proposto nuove iniziative e ha potenziato quelle esistenti per sostenere lo sviluppo politico ed economico dei paesi della regione. Successivamente, il 3 febbraio 2010 in un documento di lavoro ha dato conto dei progressi compiuti fino a quel momento. Una delle iniziative proposte riguarda l'**eliminazione dei visti** per i cittadini dei Balcani occidentali che viaggiano in Europa, che – come ricordato in precedenza – si è concluso dal momento che tutti i cittadini dei paesi dei Balcani occidentali **possono viaggiare senza visto nell'area Schengen**. Tra le altre iniziative proposte si segnalano:

- **maggiore sostegno allo sviluppo della società civile e al dialogo.** La Commissione ha deciso di istituire un **nuovo fondo** nell'ambito dello strumento finanziario IPA che abbraccia i seguenti settori: diritti umani, uguaglianza di genere, inclusione sociale, salute, ambiente, cultura e protezione dei consumatori. Il fondo **finanzia tre tipi di attività: sostegno alle iniziative locali di *capacity building*; promozione dei contatti fra gruppi** di giornalisti, giovani politici, leader dei sindacati, insegnanti e le **istituzioni dell'UE**; **sostegno ai partenariati e alle reti** fra organizzazioni della società civile, sindacati, partner sociali e organizzazioni professionali nei paesi beneficiari e loro controparti nell'UE. Una conferenza della società civile di inaugurazione del nuovo fondo si è tenuta a Bruxelles il 17 e 18 aprile 2008;
- **rafforzamento della cooperazione regionale.** La Commissione continuerà a sostenere i diversi quadri di cooperazione, tra i quali l'Accordo di libero scambio dell'Europa centrale (CEFTA)¹⁵; il Trattato sull'energia¹⁶, lo spazio aereo comune¹⁷. Sulla base della proposta della Commissione e dopo l'approvazione da parte del Consiglio del mandato negoziale, sono stati avviati nel giugno 2008 i negoziati per un trattato sulla comunità dei trasporti. Obiettivo del trattato è quello di istituire un mercato

¹³ Lo *status* di paese candidato è stato concesso al paese dal Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre 2010.

¹⁴ COM (2008) 127.

¹⁵ Il CEFTA, creato nel 1992 da Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria, è stato successivamente esteso a Slovenia, Romania, Bulgaria, Croazia ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Dopo l'adesione all'Unione europea della maggior parte dei suoi membri, il 19 dicembre 2006 il CEFTA è stato esteso a Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Albania e Moldavia.

¹⁶ Il Trattato sull'energia, firmato nell'ottobre 2005, istituisce una comunità energetica tra l'UE e i paesi dell'Europa sud-orientale. Modulato sulla base della Comunità del carbone e dell'acciaio, il trattato è inteso a creare un **mercato integrato dell'elettricità e del gas** in una serie di paesi dell'**Europa sud-orientale** che non fanno parte dell'Unione europea attraverso un assetto normativo e commerciale stabile.

¹⁷ Nel dicembre 2005 la Commissione Europea e i paesi dell'Europa sud orientale hanno raggiunto un accordo relativo a regole e standard comuni sulla sicurezza e sulla completa liberalizzazione del traffico aereo.

delle infrastrutture e dei trasporti terrestri e marittimi e di allineare la legislazione dei paesi della regione all'*acquis* comunitario in materia;

- **azioni transfrontaliere coordinate** per fronteggiare eventuali disastri nella regione, come evidenziato dai vasti incendi verificatisi nell'estate del 2007;
- **ulteriore apertura di programmi e agenzie europei** alla partecipazione dei paesi dei Balcani occidentali, per favorire contatti e cooperazione tra istituzioni scientifiche ed educative, in materia di scienza e ricerca, istruzione, cultura, giovani, occupazione e temi sociali, protezione dell'ambiente, giustizia;
- **incremento del numero delle borse di studio** per gli studenti dei Balcani occidentali che vengono a studiare in Europa;
- **sostegno alla stabilizzazione e alle riforme economiche nella regione.** A tale proposito la Commissione segnala in particolare che i paesi candidati hanno elaborato programmi economici di preadesione che contengono le loro proposte di riforma; da dicembre 2006, inoltre, i paesi candidati potenziali preparano programmi economici e finanziari annuali che vengono valutati dalla Commissione; la Commissione intrattiene un dialogo economico bilaterale regolare con i paesi in questione;
- **cooperazione con le istituzioni finanziarie internazionali.** La Commissione si è impegnata a migliorare il coordinamento con la Banca europea per gli investimenti (BEI), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e le altre istituzioni finanziarie internazionali (IFI) che sostengono la modernizzazione e lo sviluppo nei Balcani occidentali. A novembre 2007, la Commissione ha inoltre deciso, di concerto con la BEI, la BERS e la Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa, di creare una **linea di credito per i progetti infrastrutturali nei Balcani occidentali**. La linea di credito - partita con una dotazione di 16 milioni di euro - contribuisce alla preparazione di progetti d'investimento per i trasporti, l'energia, l'ambiente e le infrastrutture sociali, da finanziare mediante sovvenzioni e prestiti. Il 21 ottobre 2009, la Commissione, la BEI, la BERS e la Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa, insieme alle altre IFI e agli altri donatori, hanno raggiunto un accordo sull'istituzione di un quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali, onde rafforzare l'armonizzazione e la cooperazione per gli investimenti a favore dello sviluppo socioeconomico della regione¹⁸;
- **il sostegno alle piccole e medie imprese.** Dal 2006 la Commissione partecipa al **Fondo europeo per l'Europa sudorientale (EFSE)**¹⁹ che fornisce strumenti di credito alle banche commerciali e alle istituzioni finanziarie non bancarie per sostenere lo sviluppo delle microimprese e venire in aiuto alle famiglie²⁰. Sono state inoltre organizzate diverse attività, tra cui valutazioni strategiche e riunioni regionali, nell'ambito della *Carta europea delle piccole imprese*²¹, che è stata prorogata fino al 2009 per i Balcani occidentali. Si stanno integrando i paesi della regione nella *Enterprise Europe Network*, la nuova rete dell'UE che fornisce servizi di supporto alle

¹⁸ Sull'argomento specifico del quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali sono state adottate conclusioni dal Consiglio Ecofin del 14 maggio 2008, in cui vengono segnalate le misure considerate prioritarie.

¹⁹ Si tratta di un fondo internazionale, istituito nel 2005 da un gruppo di donatori bilaterali e multilaterali.

²⁰ Negli ultimi due anni, l'EFSE ha erogato microcrediti a più di 65 000 piccole imprese della regione.

²¹ La Carta europea per le piccole imprese è stata adottata dal Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000. La Carta raccomanda che i governi indirizzino i rispettivi sforzi strategici su dieci linee di azione che rivestono un'importanza fondamentale per l'ambiente nel quale operano le piccole imprese.

PMI. La Commissione sta infine valutando la fattibilità di iniziative future a sostegno delle piccole imprese nella regione;

- **il sostegno alla politica dell'occupazione e alle questioni sociali.** Negli ultimi anni sono state attuate, con l'aiuto della Commissione, diverse iniziative regionali in materia di politica dell'occupazione, questioni sociali e dialogo sociale. In primo luogo, nell'ambito del "processo di Bucarest"²² sono proseguiti i riesami delle politiche occupazionali di ciascun paese e si è iniziato a occuparsi della salute e della sicurezza sul lavoro nonché della creazione di reti fra i servizi di collocamento pubblici. Sono state inoltre organizzate diverse riunioni e conferenze regionali in materia di occupazione, dialogo sociale e protezione sociale: ad ottobre 2007, i ministri dei Balcani occidentali competenti in materia di occupazione, lavoro e affari sociali hanno concordato priorità strategiche comuni ("conclusioni di Budva"). I ministri degli affari sociali hanno inoltre firmato una dichiarazione sul coordinamento dei regimi previdenziali ("dichiarazione di Tirana");
- **energia.** La Commissione rileva come l'approvvigionamento energetico sia di fondamentale importanza per lo sviluppo economico dell'Europa sudorientale. A tal fine ricorda la rilevanza del citato trattato sulla Comunità dell'energia, entrato in vigore a luglio 2006, con l'obiettivo di creare un quadro normativo e di mercato stabile, in grado di attrarre gli investimenti destinati alla generazione di elettricità e alle reti di trasmissione e di distribuzione. Nel 2007 è stata istituita, in collaborazione con le IFI e nel quadro dello strumento IPA, una nuova *linea di credito per l'efficienza energetica*, che la Commissione intende potenziare.

²² Nell'ottobre 2003 si è tenuta a Bucarest la Conferenza Ministeriale sull'Occupazione dell'Europa Sud-orientale. A conclusione della conferenza i Ministri del Lavoro dei paesi del Patto di stabilità hanno adottato una dichiarazione in cui si impegnano a collaborare a livello regionale per affrontare le sfide dell'occupazione.

LA COOPERAZIONE REGIONALE NEL SETTORE CULTURALE E LA PROSPETTIVA EUROPEA DEI BALCANI OCCIDENTALI

La promozione della diversità culturale, del dialogo interculturale e della cultura quale elemento essenziale delle relazioni internazionali dell'UE rappresentano obiettivi fondamentali della strategia culturale europea, definita nel 2007 dalla Commissione, nella comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione (COM(2007)242) del 2007.

Tra gli obiettivi specifici, la strategia della Commissione evidenzia la necessità di:

- promuovere e **rafforzare le competenze e il dialogo interculturali**;
- sviluppare ulteriormente il **dialogo politico nel settore della cultura** e promuovere gli scambi culturali tra l'UE e le regioni e i paesi terzi;
- promuovere l'accesso al mercato europeo e agli altri **mercati dei beni e dei servizi culturali** dei paesi in via di sviluppo;
- **utilizzare le politiche esterne e di sviluppo** per proteggere e promuovere la diversità culturale;
- garantire che tutti i programmi e progetti di cooperazione dell'UE con i paesi terzi o aree regionali tengano conto della cultura locale e contribuiscano a **migliorare l'accesso alla cultura e ai mezzi di espressione culturale**.

La Commissione, inoltre, fa preciso riferimento al **ruolo svolto dall'istruzione** e al contributo che potrà dare, in questo senso, il nuovo programma **Erasmus Mundus- Cooperazione esterna** che prevede di finanziare borse di studio destinate a laureandi, laureati, dottorandi nonché per i docenti universitari per un totale di **29 milioni** di euro nel periodo **2009- 2013**.

Il **5 marzo 2008** la Commissione ha presentato la **comunicazione "Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali"** (COM(2008)127) nella quale ribadisce il proprio impegno a **sostenere la cooperazione regionale** e il processo di riforma **nei paesi dei Balcani occidentali** verso una loro sempre maggiore integrazione nel contesto europeo. Tale sostegno viene attualmente fornito mediante sovvenzioni dello strumento di preadesione (IPA) e prestiti della Banca europea per gli investimenti e di altre istituzioni finanziarie internazionali, di cui l'IPA facilita l'ottenimento. Per ciò che riguarda il **settore culturale** sono **numerosi i settori d'intervento** UE volti a favorire il processo d'integrazione europea della regione.

Istruzione superiore

La Commissione ritiene che le attività intraprese nei Balcani occidentali in materia di **istruzione e cultura** contribuiscano allo sviluppo delle risorse umane e al processo di riconciliazione.

Il Consiglio europeo del dicembre 2006 ha sottolineato l'importanza dei contatti interpersonali, e ha invitato la Commissione a prendere iniziative per favorirli, segnatamente in materia di visti e borse di studio. Sulla base delle indicazioni del Consiglio del 28 gennaio 2008, la Commissione ha deciso di **aumentare ulteriormente il numero delle borse di studio** concesse agli studenti dei Balcani occidentali per frequentare corsi nell'UE. Nell'ambito del **programma Erasmus Mundus**, negli ultimi anni si è registrato un significativo incremento: nell'anno accademico 2007/2008 sono state concesse borse a 100 laureati per frequentare un master ("**finestra per i Balcani occidentali**") e nell'anno accademico 2008/2009 sono state concesse fino a 500 borse per gli studenti di qualsiasi livello e per il personale accademico (nell'ambito della "**finestra per la cooperazione**").

esterna"). A queste attività è stato destinato annualmente un contributo comunitario che va fino a 10 milioni di euro. Inoltre, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad aumentare il numero delle borse di studio destinate agli studenti dei Balcani occidentali nell'ambito dei loro programmi bilaterali pertinenti.

Fra le iniziative nel settore dell'istruzione e cultura vanno segnalati l'avvio nel 2007 di un'iniziativa per la riforma didattica nell'Europa sudorientale e il lavoro della Fondazione europea per la formazione nella regione. È in atto, nell'ambito del programma *Tempus*, una vasta cooperazione tra istituzioni accademiche dei Balcani e degli Stati membri dell'UE nel settore dell'istruzione superiore. Il sostegno comunitario fornito ai Balcani occidentali nell'ambito di questo programma ammonta a circa **20 milioni di euro all'anno**.

Programmi comunitari

La Commissione collabora strettamente con i paesi della regione per individuare i **programmi comunitari** idonei sotto il profilo dell'interesse e della capacità e per preparare, all'occorrenza, la partecipazione degli interessati.

La maggior parte dei paesi dei Balcani occidentali è associata dal 2007 al **Settimo programma quadro di ricerca** con un crescente coinvolgimento: il numero delle proposte di progetti provenienti dalla regione, infatti, è notevolmente aumentato ed è stato istituito un nuovo strumento di cooperazione per i Balcani occidentali (Inco.net). I paesi dei Balcani occidentali stanno definendo, con l'aiuto della Commissione, una strategia di ricerca integrata, in linea con lo Spazio europeo della ricerca. Le attività del Centro comune di ricerca sono state aperte agli scienziati dei Balcani occidentali. A giugno 2006 è stata lanciata una "piattaforma orientativa sulla ricerca per i Balcani occidentali".

Alcuni paesi partecipano anche ai **programmi "Cultura", "Progresso", "Competitività e innovazione", "Dogane" e "Fiscalis"**. La Commissione sta attuando insieme al Consiglio d'Europa un programma regionale a **difesa del patrimonio culturale** nell'Europa sudorientale, di cui finora hanno usufruito 177 edifici e siti. La partecipazione e il sostegno della Commissione si estendono anche a iniziative di **riforma dei media**. A giugno 2008 si terrà a Istanbul una conferenza sull'emittenza radiotelevisiva. Una "finestra" speciale del programma "Gioventù in azione" sostiene, dal 2007, le **attività per i giovani** nei Balcani occidentali (scambi di giovani, progetti del Servizio volontario europeo per i giovani, formazione e creazione di reti).

Società civile

La Commissione ritiene che la **società civile** sia un elemento essenziale della vita pubblica democratica. La sua attiva partecipazione al processo di riforma politica, sociale ed economica nei Balcani occidentali promuove la democrazia e la riconciliazione. Nonostante alcune azioni positive, le organizzazioni della società civile sono tuttora deboli e devono essere formate per potersi adeguare alle circostanze attuali. Secondo la Commissione, è pertanto fondamentale creare condizioni che favoriscano l'ulteriore espansione delle loro attività.

Nel **documento di strategia di novembre 2007**, la Commissione annunciava la creazione di un *nuovo strumento per promuovere il dialogo e lo sviluppo della società civile* che comprende le seguenti attività:

- sostegno per sviluppare le iniziative e le capacità della società civile locale, in modo da rafforzarne il ruolo;
- programmi volti a favorire i contatti di giornalisti, giovani esponenti politici, leader sindacali, insegnanti ecc. con le istituzioni dell'UE;

- sostegno per la costituzione di partenariati e lo sviluppo di reti fra organizzazioni della società civile, imprese, sindacati e altre parti sociali e organizzazioni professionali dei paesi beneficiari e le rispettive controparti nell'UE onde promuovere il trasferimento delle conoscenze e delle esperienze.

Il contesto socio-culturale dei Balcani occidentali nella strategia di allargamento

Nella comunicazione relativa alla **Strategia di allargamento per il periodo 2010-2011** (COM(2010)660), presentata dalla Commissione nel novembre 2010, la Commissione ritiene che il processo di allargamento contribuisca a realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020. A tale proposito, sottolinea come nel settore dell'istruzione, occorra valutare le possibilità di **includere tutti i paesi dell'allargamento nel quadro "Istruzione e formazione 2020"** e di coinvolgerli in attività di apprendimento tra pari²³.

La Commissione rileva come **la crisi economica abbia avuto un'incidenza negativa sui sistemi di assistenza sociale** dei paesi dell'allargamento, con ripercussioni particolarmente pesanti per i gruppi vulnerabili come le minoranze, le comunità svantaggiate e i disabili. La Commissione si è impegnata ad aiutare i paesi dell'allargamento a migliorare le condizioni dei **gruppi vulnerabili**, anche mediante **l'inclusione socioeconomica dei rom**. Attraverso lo strumento IPA, la Commissione fornisce un notevole sostegno alle categorie vulnerabili mediante l'istruzione e il potenziamento dei servizi sociali e occupazionali, onde integrare le persone svantaggiate nel mercato del lavoro. La Commissione finanzia anche il potenziamento delle infrastrutture nei campi rom. Questo sostegno verrà rafforzato nell'intento di migliorare le condizioni di vita nei paesi maggiormente interessati, aiutandoli a definire un approccio globale ai problemi dell'inclusione sociale. Il memorandum congiunto sull'inclusione che è già stato concluso con la Croazia costituisce un quadro strategico in questo settore. La Commissione invita i paesi dell'allargamento ad adoperarsi con impegno per ridurre la povertà e l'esclusione sociale, in linea con le priorità di Europa 2020, e a sfruttare meglio le opportunità offerte dal Decennio di integrazione dei rom.

La Commissione ritiene che la cooperazione regionale contribuisca alla riconciliazione, alle relazioni di buon vicinato e a un clima favorevole alla soluzione delle questioni bilaterali pendenti. In tale contesto, la Commissione continuerà a sostenere il **ripristino del patrimonio culturale** nell'ambito del processo di Lubiana. Il Consiglio di cooperazione regionale (CCR), che svolge un ruolo determinante nell'orientare e nel monitorare la cooperazione regionale, costituirà una *task force* "cultura e società", coadiuvata da un segretariato permanente beneficiario dell'assistenza finanziaria preadesione dell'UE, il cui compito consisterà nel gestire il processo di Lubiana in collaborazione con il Consiglio d'Europa e con la Commissione.

La Commissione si è impegnata a **migliorare il flusso di informazioni** obiettive **sul processo di allargamento**, presentate in forma facilmente accessibile, attraverso i vari mezzi di comunicazione disponibili attualmente, convinta che un forte sostegno da parte dei cittadini, in particolare dei giovani, è indispensabile per il successo della politica di allargamento. L'esperienza acquisita nel corso del quinto allargamento dimostra che una comunicazione carente lascia libero il campo ad informazioni fuorvianti. Occorre quindi colmare questo vuoto mediante informazioni esatte e facilmente accessibili, affinché i cittadini siano pienamente consapevoli della posta in gioco.

²³ La Croazia, la Turchia e l'Islanda partecipano già al quadro "Istruzione e formazione 2020".

Secondo la Commissione sono altresì importanti le **attività della società civile**, sia per conseguire una democrazia matura sia per il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto. La partecipazione delle organizzazioni della società civile al processo di preadesione, secondo la Commissione, migliora la qualità delle riforme connesse all'adesione e garantisce loro maggiore sostegno da parte dei cittadini.

Altrettanto importante, ad avviso della Commissione, è una cultura che accetti e riconosca il **ruolo svolto dalla società civile** per consentire alle organizzazioni della società civile di avviare un dialogo strategico efficace. Le consultazioni pubbliche sulle iniziative strategiche e sui disegni di legge, pertanto, devono diventare la norma. L'accesso della società civile alle sovvenzioni statali è spesso ostacolato dalla scarsa trasparenza e dalla definizione carente dei criteri di allocazione. Lo strumento per la società civile, che finanzia iniziative a livello locale, reti regionali e visite di breve durata nell'UE, contribuisce a rafforzare le capacità e la professionalità delle organizzazioni della società civile, consentendo loro di avviare un **dialogo efficace con soggetti pubblici e privati** e di monitorare gli sviluppi in settori quali lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali. La Commissione ha riesaminato lo strumento perché risulti più accessibile alle organizzazioni locali a base comunitaria, tenendo conto delle osservazioni formulate dalle organizzazioni della società civile. La Commissione interverrà in modo più mirato, in funzione delle esigenze di ciascun paese, ed erogherà finanziamenti di avviamento a più lungo termine alle ONG.

LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE E LA COOPERAZIONE DI POLIZIA

(Il contesto dei Trattati)

Nel quadro dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, la **cooperazione giudiziaria penale e di polizia** è volta a garantire un livello di protezione elevato dei cittadini dell'Unione europea attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali (articolo 67, par. 3, della versione consolidata del trattato sull'Unione europea).

La cooperazione giudiziaria penale e di polizia costituiva originariamente oggetto del titolo VI del Trattato UE (c.d. terzo pilastro), prevista con la finalità di prevenire e lottare contro il razzismo e la xenofobia da un lato e, dall'altro, la criminalità organizzata, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani, i crimini contro i bambini e il traffico di droga e di armi, la corruzione o la frode.

Il Trattato di Amsterdam ha poi comunitarizzato, spostandoli nel Trattato CE (nuovo titolo IV), alcuni dei settori originariamente rientranti nel terzo pilastro (in particolare le materie dell'immigrazione, dell'asilo, del controllo delle frontiere e la cooperazione giudiziaria in materia civile), che ha così perso la denominazione GAI (giustizia e affari interni) per diventare "cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale".

Oggi, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la cooperazione in materia di giustizia e affari interni è entrata stabilmente nel sistema dell'Unione.

Il Titolo V della versione consolidata del trattato sull'Unione europea, rubricato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" si articola nei seguenti capi:

- I. Disposizioni generali;
- II. Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione;
- III. Cooperazione giudiziaria in materia civile;
- IV. Cooperazione giudiziaria in materia penale;
- V. Cooperazione di polizia.

Con il Trattato di Lisbona è stata inoltre generalizzata a tutte le materie del nuovo titolo, tranne alcune specifiche eccezioni, la **procedura legislativa ordinaria**, basata sulla codecisione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo e la maggioranza qualificata in seno al Consiglio.

Il superamento della struttura a pilastri ha inoltre determinato l'estensione a tutte le materie dello spazio di libertà, giustizia e sicurezza della competenza della **Corte di giustizia dell'Unione europea**.

Un'ulteriore novità del Trattato di Lisbona è costituita dal rafforzamento del coinvolgimento dei **Parlamenti nazionali**. Si prevede, in particolare, che i Parlamenti nazionali:

- siano informati dalle autorità degli Stati membri, del tenore e dei risultati delle politiche dell'Unione europea in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia e partecipino ai meccanismi di valutazione sull'attuazione delle politiche dell'UE nel settore, essendo associati inoltre al controllo politico di Europol e alla valutazione della attività di Eurojust (art. 12 TUE);
- svolgano un ruolo di vigilanza sotto il profilo di sussidiarietà nelle materie relative alla cooperazione giudiziaria penale e di polizia (art. 69 TFUE);
- siano tenuti informati dei risultati delle valutazioni condotte dagli Stati membri in collaborazione con la Commissione, circa l'attuazione delle politiche UE a livello nazionale (art. 70 TFUE);
- siano tenuti informati dei lavori del comitato permanente incaricato di favorire il coordinamento tra le autorità degli Stati membri in materia di sicurezza interna (art. 71 TFUE);
- abbiano un diritto di opposizione in materia di aspetti del diritto di famiglia che abbiano incidenza transfrontaliera (art. 81 TFUE).

La cooperazione giudiziaria in materia penale

La cooperazione giudiziaria in materia penale (Capo IV, artt. 82-86 Trattato) è fondata sul principio di ***riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie*** da parte degli Stati membri e include il ravvicinamento delle disposizioni legislative nazionali nonché l'applicazione di norme minime comuni (art. 82). Le norme minime riguardano principalmente l'ammissibilità delle ***prove***, i diritti delle ***vittime*** della criminalità e i ***diritti della persona*** nella procedura penale.

Limitando l'analisi all'attuale legislatura, si ricorda che il **legislatore nazionale** ha utilizzato la legge comunitaria per delegare al Governo l'attuazione delle decisioni quadro approvate in sede europea nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Alla delega conferita dal Parlamento molto raramente ha corrisposto una sua tempestiva attuazione da parte del Governo.

Di seguito si dà conto, per le parti di interesse, del contenuto delle più recenti leggi comunitarie.

La **legge comunitaria 2007** (legge 25 febbraio 2008 n. 34) conteneva deleghe al Governo per l'attuazione delle seguenti decisioni quadro:

- decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato;
- decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio;
- decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato;
- decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie.

Tali deleghe – conferite dal Parlamento nella XV legislatura - sono scadute senza che nella attuale XVI legislatura il Governo abbia provveduto.

La **legge comunitaria 2008** (legge 7 luglio 2009, n. 88) ha delegato il Governo ad attuare:

- la decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca;
- la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge;
- la **decisione quadro 2008/909/GAI** del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del ***principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea.***

Solo quest'ultima decisione è stata attuata con l'emanazione del **decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161**.

Tutte le altre deleghe risultano, invece, già scadute.

Anche la **legge comunitaria 2009** (legge 4 giugno 2010, n. 96) contiene deleghe per l'attuazione delle seguenti decisioni quadro:

- decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale;
- decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti;
- decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali;
- decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti.

Al momento le deleghe non sono state esercitate, ma il governo ha tempo fino alla prossima estate.

Il Trattato prevede inoltre che Parlamento europeo e Consiglio possano approvare **direttive** volte a stabilire **norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni** in sfere di criminalità particolarmente grave, che presentino una dimensione transnazionale. È il caso del terrorismo, della tratta di esseri umani, dello sfruttamento sessuale di donne e minori, dei traffici di armi, stupefacenti, del riciclaggio, della corruzione e della criminalità informatica e organizzata (art. 83 del trattato).

Peraltro, la lotta contro la criminalità implica un rafforzamento del dialogo e dell'azione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri in materia penale e a tal fine l'Unione europea ha istituito organi specifici per facilitare la collaborazione: in particolare, **Eurojust** e la rete giudiziaria europea sostengono la collaborazione fra le autorità giudiziarie.

Eurojust (art. 85 del Trattato)

In attuazione delle disposizioni del Trattato sull'Unione Europea, al fine di rafforzare la lotta contro la criminalità, dal 2002 è operativa **Eurojust** (*decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002*).

Tale istituzione ha in generale il compito di assicurare il **coordinamento delle attività di indagine svolte dalle autorità nazionali competenti in materia penale**. L'Italia ha ratificato l'istituzione di Eurojust con la **legge 14 marzo 2005, n. 41**.

L'istituzione di Eurojust è stata decisa dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 come unità di cooperazione giudiziaria permanente per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata transnazionale e di assicurare il coordinamento delle attività svolte dalle autorità nazionali competenti in materia penale. Successivamente, nel corso della Conferenza intergovernativa di Nizza del dicembre 2000, i Capi di Stato e di governo hanno deciso di modificare l'articolo 31 del Trattato UE inserendovi la menzione e la descrizione delle attività di Eurojust. Proprio a seguito della Conferenza di Nizza il consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari interni dell'Unione europea ha adottato una decisione (14 dicembre 2000) con la quale ha dato vita all'unità provvisoria di cooperazione giudiziaria, c.d. Pro-Eurojust, destinata ad operare fino alla definitiva istituzione di Eurojust. Ciò è avvenuto il 28 febbraio 2002, quando il Consiglio GAI ha adottato la Decisione che istituisce Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità (Dec. 28.2.2002, n. 2002/187/GAI).

L'EUROJUST, una delle tre **agenzie**²⁴ della UE per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, è dotata di personalità giuridica ed è composta da **27 membri nazionali** (aventi il titolo di magistrato del pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia con pari prerogative) distaccati da ciascuno Stato membro in conformità del proprio ordinamento giuridico. I membri lavorano in condizioni di parità nell'ambito di una "tavola rotonda". Il membro nazionale può essere assistito anche da più persone, una delle quali può sostituirlo.

Quale unità di cooperazione giudiziaria permanente, Eurojust si propone di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, in particolare di criminalità organizzata, che trascendendo la dimensione nazionale investono più di uno Stato Membro.

Più in particolare, **gli obiettivi** di Eurojust sono quelli di:

²⁴ Un'agenzia comunitaria è un organismo di diritto pubblico europeo, distinto dalle istituzioni comunitarie (Consiglio, Parlamento europeo, Commissione, ecc.) e dotato di personalità giuridica. È istituita con atto di diritto derivato e svolge compiti molto specifici di natura tecnica o scientifica, ovvero di gestione, nell'ambito del cosiddetto "primo pilastro" dell'Unione europea.

Oltre ad Eurojust, le altre due agenzie UE per la cooperazione in materia penale sono Europol e Cepol (Accademia europea di polizia).

- stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini e delle azioni penali tra le competenti autorità nazionali degli Stati membri;
- migliorare la cooperazione tra le stesse, agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria e l'esecuzione delle domande di estradizione;
- prestare assistenza alle autorità competenti degli Stati membri, al fine di migliorare l'efficacia delle indagini e delle azioni penali.

L'ambito di competenza generale di EUROJUST è particolarmente ampio e riguarda:

- i reati per i quali è competente l'Europol a norma dell'art. 2 della Convenzione del 26 luglio 1995 (ossia, traffico di stupefacenti; reati di terrorismo; tratta di esseri umani; organizzazioni clandestine di immigrazione; traffico di autoveicoli rubati, ecc.);
- specifiche forme di criminalità (riciclaggio, frodi comunitarie, corruzione, criminalità informatica ed ambientale, partecipazione ad un'organizzazione criminale);
- altri reati connessi o collegati a quelli di cui ai punti 1. e 2.

L'Eurojust può esercitare le sue funzioni sia tramite il collegio, sia attraverso i suoi membri nazionali; il collegio, in particolare, interviene quando uno o più membri nazionali interessati al caso ne facciano richiesta, ovvero quando il caso riguardi indagini ed azioni penali che abbiano un'incidenza sul piano dell'Unione europea.

L'Eurojust, con un atto motivato, può chiedere, tra l'altro, alle competenti autorità nazionali di valutare se:

- avviare un'indagine penale;
- porre in essere un'attività di coordinamento;
- istituire una squadra investigativa comune;
- comunicare le informazioni necessarie per svolgere le sue funzioni.

Inoltre, l'Eurojust, deve mantenere una stretta cooperazione con l'Europol, collaborare e consultarsi con la Rete giudiziaria europea. Sono previsti rapporti di stretta cooperazione anche con l'OLAF (Unità antifrode istituita presso la Commissione), che può contribuire all'attività di coordinamento delle indagini e delle azioni penali concernenti la tutela degli interessi finanziari della Comunità europea svolta dall'EUROJUST.

E' prevista la possibilità di concludere accordi di collaborazione con Paesi terzi ed organismi internazionali.

Sono previste, infine, norme particolarmente rigorose in materia di **protezione dei dati personali**, che debbono essere trattati in modo corretto ed osservando l'obbligo della riservatezza. Un'apposita Autorità di controllo dovrà vigilare sulle attività di EUROJUST in materia di trattamento dei dati personali.

I poteri giudiziari dei membri nazionali, la durata del loro mandato e le forme e modalità dei loro rapporti con le altre autorità giudiziarie nazionali e straniere debbono essere disciplinati dai relativi ordinamenti interni degli Stati membri.

La sede di EUROJUST e' L'Aja.

La rete giudiziaria europea

La Rete (**European Judicial Network**) ha lo scopo di migliorare gli standards qualitativi della **cooperazione giudiziaria in materia penale** tra gli Stati membri dell'Unione europea, attraverso *l'istituzione di uno o più punti di contatto* a livello nazionale che forniscono informazioni di natura giuridica o pratica alle proprie autorità giudiziarie o a quelle degli altri Paesi membri. Alla Rete possono essere associati anche i citati magistrati di collegamento.

In particolare la Rete si prefigge di migliorare la cooperazione in ambito giudiziario tra gli Stati membri dell'Unione soprattutto per quanto riguarda **la lotta alle forme di più grave criminalità**:

- *facilitando e accelerando la cooperazione in ambito giudiziario;*
- *fornendo informazioni di natura giuridica e pratica alle autorità locali;*
- *garantendo supporto nel caso siano presentate richieste di assistenza.*

La rete nasce con l'approvazione dell'azione comune 98/428/GAI (adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K3 del trattato sull'Unione europea) sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea. Oggi, tale azione comune è stata superata dalla Decisione 2008/976/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa alla Rete giudiziaria europea.

La Rete è composta dalle autorità centrali e da altre autorità responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale degli Stati membri. Per ciascuno Stato membro vengono istituiti uno o più **punti di contatto**, fra i quali viene designato un corrispondente nazionale per la Rete giudiziaria europea. Anche i magistrati di collegamento nazionali con funzioni analoghe a quelle attribuite ai punti di contatto sono associati alla Rete. La Commissione designa un punto di contatto per i settori di sua competenza.

Per l'Italia i punti di contatto si individuano a livello di ciascuna Procura generale presso la Corte d'Appello, oltre che presso l'Ufficio II della Direzione generale degli affari penali del Ministero.

I punti di contatto sono intermediari attivi che hanno il compito di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, soprattutto nelle azioni contro le forme di criminalità grave: devono consentire di stabilire contatti diretti fra le autorità giudiziarie locali e altre autorità competenti nonché fra altri punti di contatto in tutta l'Unione europea (UE). A tale scopo, i punti di contatto devono scambiarsi e fornire alle autorità competenti le informazioni giuridiche e pratiche necessarie. I punti di contatto, inoltre, partecipano a e promuovono l'organizzazione di sessioni di formazione, se del caso in cooperazione con la Rete europea di formazione giudiziaria.

Il compito principale della Rete è agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri in materia penale, migliorando la comunicazione fra i punti di contatto, organizzando riunioni periodiche tra i rappresentanti degli Stati membri e fornendo le informazioni di base necessarie.

La Rete giudiziaria europea e l'Eurojust intrattengono rapporti privilegiati tra di loro basati sulla concertazione e sulla complementarità. Il bilancio dell'Eurojust copre le attività del segretariato della Rete giudiziaria europea.

Trattato di Prüm

Con la **legge n. 85 del 2009**, l'Italia ha ratificato il Trattato di Prüm (detto anche "Schengen 2") sottoscritto il 27 maggio 2005 da alcuni Paesi dell'Unione Europea e che approfondisce la cooperazione transfrontaliera ai fini del contrasto del terrorismo, della criminalità transfrontaliera e dell'immigrazione illegale.

Il trattato è aperto all'adesione degli altri Stati membri dell'Unione europea, che ha adottato la **Decisione 2008/615/GAI** del Consiglio del 23 giugno 2008 allo scopo di incorporare la sostanza delle disposizioni del trattato di Prüm nel quadro giuridico dell'Unione.

Il Trattato, in particolare, prevede - per indagini sui reati indicati - la costituzione di banche dati nazionali del DNA, con la possibilità per ciascun Paese contraente di scambiarsi le informazioni, accedere alla ricerca automatica ed alla comparazione dei dati sul DNA e sulle impronte digitali contenuti nelle banche dati degli altri Stati contraenti.

L'Accordo prevede, inoltre, il possibile utilizzo di Sky Marshalls a bordo degli aerei da parte dei Paesi che intendano avvalersi di tale strumento, sulla falsificazione di documenti, sui rimpatri congiunti e i pattugliamenti congiunti di frontiera. Per quanto attiene alla lotta all'immigrazione clandestina è previsto anche l'invio di Ufficiali di collegamento esperti in falsi documentali nei Paesi di origine dei flussi migratori irregolari.

In occasione di manifestazioni di massa, catastrofi ed altre gravi calamità, l'Accordo prevede anche la possibilità di costituire squadre miste per forme di intervento comune nel territorio di uno degli Stati contraenti e la mutua assistenza.

La cooperazione di polizia

La cooperazione di polizia (Capo V, artt. 87-89 della versione consolidata del Trattato) mira ad associare tutte le autorità competenti degli Stati membri per quanto riguarda i servizi di polizia e delle dogane, al fine della prevenzione e dell'individuazione dei reati e delle relative indagini (art. 87).

In particolare, la collaborazione tra i servizi di polizia si basa su organi come Europol e l'Accademia europea di polizia (CEPOL).

Europol (art. 88 del Trattato)

Il Trattato di Maastricht (art. K 1.9) ha previsto la creazione di un ulteriore organismo comunitario (oggi, agenzia della UE), l'**Ufficio europeo di polizia (Europol)**, nato per occuparsi di intelligence a livello europeo in ambito criminale. Tale ufficio - la cui istituzione si inserisce nel più ampio contesto della collaborazione nei settori della giustizia e degli affari interni - è competente per la cooperazione tra le polizie degli Stati membri in materia di lotta al terrorismo, alla droga e ad altre forme di criminalità organizzata internazionale, purché lesiva degli interessi di due o più Stati membri.

In attuazione dell'articolo K 3 del Trattato è stata firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995 la **Convenzione Europol** che formalmente stabilisce l'istituzione di un Ufficio europeo di polizia, disciplinandone dettagliatamente l'organizzazione e le competenze. La Convenzione nasce allo scopo di migliorare "l'efficacia dei servizi competenti degli Stati membri e la loro cooperazione, al fine di prevenire e combattere il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti ed altre forme di criminalità organizzata".

La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la **legge 23 marzo 1998, n. 93**²⁵; è entrata in vigore il 1° ottobre 1998 ed Europol ha cominciato a svolgere la propria attività dal 1° luglio 1999, divenendo, così, uno strumento di intelligence a supporto degli Stati membri che dialoga con le forze di polizia di ciascun Paese attraverso le Unità Nazionali. Con la successiva **legge 7 giugno 1999, n. 182** è stato ratificato il protocollo relativo ai privilegi ed alle immunità del personale dell'Ufficio.

²⁵ L'articolo 6 della legge 23 marzo 1998, n. 93, che ratifica e dà esecuzione alla Convenzione di Bruxelles del 26 luglio 1995 istitutiva di EUROPOL ed al Protocollo di Bruxelles del 24 luglio 1996, concernente l'interpretazione in via pregiudiziale della medesima Convenzione da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee, attribuisce al *Comitato di controllo sull'attuazione e sul funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen* anche funzioni di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale EUROPOL. Ai sensi della stessa norma il Governo è tenuto a presentare annualmente al Comitato una relazione sull'attuazione della Convenzione EUROPOL.

Nel 1998 le aree del mandato di Europol sono state ampliate. In particolare, la competenza sul terrorismo è stata attribuita dal 1° gennaio 1999 (con decisione del Consiglio GAI del 3 dicembre 1998).

In base all'ultimo Protocollo di modifica della Convenzione, ratificato dall'Italia con la **legge 20 febbraio 2006, n. 94**, l'obiettivo dell'Europol è quello di migliorare, nel quadro della cooperazione di polizia tra gli Stati membri ai sensi del trattato sull'Unione europea e mediante le misure menzionate nella presente convenzione, l'efficacia dei servizi competenti degli Stati membri e la loro cooperazione, al fine di prevenire e combattere le forme gravi di criminalità internazionale, qualora vi siano indicazioni concrete o ragionevoli motivi di ritenere che sia coinvolta una struttura criminale organizzata e che due o più Stati membri siano lesi in modo tale da richiedere, considerate l'ampiezza, la gravità e le conseguenze dei reati, un'azione comune degli Stati membri.

Ai sensi della convenzione sono considerati forme gravi di criminalità internazionale oltre i tipi di reato elencati nell'allegato o forme specifiche di essi, i seguenti reati:

- reati commessi o che possono essere commessi nell'ambito di attività terroristiche che si configurano in reati contro la vita; l'incolumità fisica, la libertà delle persone e il beni;
- traffico illecito di droga;
- attività illecite di riciclaggio di denaro;
- traffico illecito di materie nucleari e radioattive;
- organizzazione clandestina di immigrazione;
- tratta di esseri umani;
- criminalità connessa con il traffico di veicoli rubati.

In relazione al riciclaggio, la Convenzione istitutiva disponeva che, oltre alle competenze attualmente definite e limitate a determinati fenomeni criminali, Europol fosse, altresì, competente per i reati di riciclaggio di denaro ad essi collegati, nonché per i reati connessi. Nella Convenzione, quindi, il riciclaggio di denaro non assumeva una autonoma valenza, essendo previsto solo quale fenomeno criminale collegato ai reati per i quali Europol è competente.

Con la *legge 29 luglio 2004, n. 221* è stato ratificato uno specifico Protocollo che, invece, attribuisce ad Europol una competenza diretta circa il reato di riciclaggio.

L'Europol offre, inoltre, sostegno agli Stati membri:

- facilitando lo scambio d'informazioni tra gli Stati membri dell'Unione europea;
- fornendo analisi operative e sostenendo le operazioni degli Stati membri;
- offrendo le proprie competenze e sostegno tecnico per le indagini e le operazioni svolte all'interno dell'Unione europea, sotto il controllo e la responsabilità giuridica degli Stati membri;
- preparando relazioni strategiche (per es. valutazioni della minaccia) e analisi criminali sulla base di informazioni ed intelligence fornite dagli Stati membri o da altre fonti.

Uno dei compiti dell'Europol è inoltre quello di istituire e gestire un sistema informatizzato per l'inserimento, l'accesso e l'analisi di dati utili. Un'autorità di controllo comune, composta da due esperti in materia di protezione dei dati per ciascun paese dell'UE, garantisce l'impiego corretto di tutti i dati personali conservati dall'Europol.

Dal punto di vista organizzativo, il sistema Europol si articola in una struttura centrale, con sede a L'Aja, attorno alla quale si dirama una struttura costituita dalle Unità nazionali operanti negli Stati membri, che dialogano con Europol tramite ufficiali di collegamento.

Per consentirle di operare in un quadro normativo più flessibile, anche Europol – come Eurojust - è stata trasformata in un'Agenzia della UE. Il quadro finanziario 2007-2013 ha

previsto il finanziamento del bilancio di Europol da parte della UE a partire dal 2010 (82 milioni di euro per il primo anno).

Gli organi di Europol sono:

- il consiglio di amministrazione, composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro. La presidenza del consiglio di amministrazione è assunta dal rappresentante dello Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio;
- il direttore, nominato dal consiglio di amministrazione per un periodo di quattro anni, rinnovabile una volta;
- il controllore finanziario, nominato all'unanimità dal consiglio di amministrazione e responsabile dinanzi ad esso;
- il comitato finanziario, composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro.

CEPOL, Accademia europea di polizia

La decisione 2005/681/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005 ha istituito, sotto forma di agenzia dell'Unione europea, l'Accademia europea di polizia (CEPOL), che riunisce alti funzionari delle forze di polizia di tutta Europa per incoraggiare la cooperazione transfrontaliera in materia di lotta alla criminalità e di mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Le attività, che interessano numerose e molteplici tematiche (in particolare, la CEPOL organizza circa 80-100 corsi, seminari e conferenze all'anno), si svolgono presso le accademie nazionali di formazione delle forze di polizia degli Stati membri.

Il segretariato della CEPOL ha sede a Bramshill (Regno Unito).

Squadre investigative comuni

La necessità di dar vita a squadre investigative comuni sopranazionali che consentano – soprattutto nel contrasto alla criminalità organizzata, al terrorismo internazionale e ai cosiddetti *cross-border crimes* (es. traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani) – di superare i tradizionali limiti della cooperazione interstatuale, investigativa e giudiziaria, è stata messa in evidenza già dal Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre 1999.

Limitatamente ai rapporti tra gli Stati membri dell'Unione europea, detta collaborazione può coinvolgere non soltanto autorità giudiziarie e di polizia, ma anche autorità non statali, come gli ufficiali in servizio presso l'ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), presso l'Ufficio europeo di polizia (Europol) o presso l'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust).

L'Unione Europea ha disciplinato tali squadre prima con la Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000 (art. 13), relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale, e quindi con la **decisione quadro n. 2002/465/GAI** del Consiglio del 13 giugno 2002 (il cui termine di attuazione è scaduto il 1° gennaio 2003). Peraltro, con la raccomandazione del Consiglio dell'8 maggio 2003 è stato adottato anche il modello formale di accordo per la costituzione della squadra di indagine comune, che integra e completa le disposizioni contenute sia nell'articolo 13 della Convenzione, sia nella decisione quadro del Consiglio.

Si segnala come il 6 aprile u.s. il **Senato** abbia **approvato** in prima lettura un **testo unificato** (AASS 804 e 841) volto a dare attuazione alla suddetta decisione quadro in tema di squadre investigative comuni sopranazionali. In particolare, il provvedimento prevede che il PM possa richiedere per il tramite del Ministro della giustizia la costituzione di una squadra quando procede – in relazione a particolari delitti - ad indagini collegate con quelle condotte in altri Stati. L'atto costitutivo della squadra investigativa indica il titolo di reato ed i fatti oggetto dell'indagine, i motivi che giustificano l'indagine sopranazionale, il capo della squadra ed i membri nazionali e distaccati da altri Stati membri, la durata dell'indagine stessa.

SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

(le più recenti iniziative dell'Unione europea)

Nella comunicazione "**Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011**" del 9 novembre 2011, la **Commissione** ha ribadito come l'applicazione dello Stato di diritto, in particolare attraverso la **riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata**, abbia un carattere prioritario nell'ambito delle condizioni che gli Stati interessati dalla politica di allargamento devono soddisfare ai fini dell'adesione all'Unione europea. In questo quadro, la comunicazione analizza la situazione attuale nei paesi dei Balcani occidentali, suggerendo linee di azione per il prossimo futuro.

La comunicazione ricorda, in particolare, come l'intensificazione delle verifiche *inter pares* e delle altre missioni abbia permesso a giudici, pubblici ministeri e altri esperti degli Stati membri competenti in materia di applicazione della legge, gestione delle frontiere e migrazioni di avere contatti diretti con i loro omologhi. Una più intensa cooperazione giudiziaria e di polizia nella regione, con gli **Stati membri dell'UE** e con **Europol, Eurojust e Frontex** ha fornito strumenti importanti per lottare contro la criminalità transnazionale nel periodo preadesione.

La Commissione valuta positivamente i **recenti sviluppi in materia di cooperazione giudiziaria** in diversi paesi dei Balcani occidentali: sono stati conclusi **nuovi accordi bilaterali**, in particolare tra Serbia e Albania, riguardanti la **cooperazione di polizia, l'assistenza giudiziaria reciproca** e l'applicazione reciproca delle sentenze nei casi penali; la Croazia e la Serbia hanno firmato un **accordo di estradizione reciproca** ai fini di azioni penali o dell'applicazione di sentenze di reclusione in casi di criminalità organizzata e corruzione. La Commissione ritiene peraltro che la cooperazione giudiziaria risulterebbe molto più proficua se si estendessero le possibilità di estradizione a tutti i casi di reati gravi, compresi i crimini di guerra.

Particolare attenzione è riservata dalla Commissione europea agli aspetti relativi alla **libertà di espressione e dei media**, quale parte integrante di qualsiasi regime democratico. La comunicazione rileva in proposito che in molti paesi dei Balcani occidentali proseguono le minacce e le aggressioni fisiche a danno di giornalisti: in alcuni paesi, la **diffamazione** sarebbe tuttora considerata un reato o darebbe luogo ad ammende eccessivamente elevate; in molti paesi **l'indipendenza dei media**, comprese le emittenti pubbliche, sarebbe soggetta a ingerenze politiche e l'indipendenza della stampa subirebbe indebite pressioni politiche ed economiche. La Commissione si è peraltro impegnata a monitorare attentamente i progressi compiuti, concentrandosi in particolare su aspetti come **il quadro legislativo e la sua conformità con gli standard europei**, soprattutto per quanto riguarda la diffamazione, il dovere delle autorità di reprimere debitamente tutti gli attacchi a danno di giornalisti, la creazione di organismi autonomi e il loro contributo ad una maggiore professionalità, il ruolo delle emittenti radiotelevisive pubbliche nelle democrazie pluralistiche e lo sviluppo di reti transfrontaliere per potenziare l'elaborazione di relazioni nell'intera regione, così da migliorare la comprensione reciproca.

La comunicazione si sofferma infine sulle prospettive future nei **singoli paesi**.

In particolare per quanto riguarda la **Croazia**, la Commissione ritiene che essa debba ancora soddisfare i parametri fissati per la chiusura del capitolo **sistema giudiziario e diritti fondamentali**, costituendo in particolare il necessario *track record* per quanto riguarda l'indipendenza e l'efficienza del sistema giudiziario, la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, il rispetto e la tutela delle minoranze, ivi compreso il rientro dei profughi, i processi per crimini di guerra e la piena collaborazione con il **Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia**, risolvendo anche la questione dell'accesso ai documenti da parte del Tribunale.

Relativamente alla **Ex Repubblica jugoslava di Macedonia**, la Commissione sottolinea che, dopo le ampie riforme del 2009, sarebbero stati compiuti ulteriori progressi, anche se a ritmo irregolare, per quanto riguarda la riforma del Parlamento, della polizia, della giustizia e della pubblica amministrazione nonché il rispetto e la tutela delle minoranze. Ulteriori progressi, secondo la Commissione, risulterebbero necessari per quanto riguarda il dialogo fra esponenti politici, la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione, la lotta contro la corruzione, la libertà di espressione e il miglioramento del clima imprenditoriale.

Con riferimento alla **Bosnia-Erzegovina**, la comunicazione della Commissione rileva che le incompatibilità fra la Costituzione nazionale e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non sarebbero state abolite, malgrado una sentenza in materia della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il rispetto dei diritti democratici e del diritto alla parità di trattamento senza discriminazioni, sancito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, costituisce un elemento essenziale dell'accordo interinale.

Per quanto riguarda la **Serbia**, la Commissione europea valuta positivamente l'attuazione del programma di riforme in materia di lotta contro la criminalità organizzata nonché i passi compiuti verso la riconciliazione nella regione, in particolare, con la Croazia e la Bosnia-Erzegovina e l'attiva collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. La Commissione ritiene peraltro che il paese debba adoperarsi con ulteriore impegno per quanto riguarda la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione e la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione.

Relativamente al **Kosovo**, la Commissione sottolinea la necessità di intensificare la lotta contro la corruzione, la criminalità organizzata e il riciclaggio del denaro. Sussisterebbero inoltre preoccupazioni circa il dialogo e la riconciliazione tra le comunità e la protezione/integrazione delle minoranze, in particolare i serbi kosovari. La Commissione ritiene che le autorità dovrebbero assumere un atteggiamento costruttivo nei confronti della partecipazione del Kosovo ai consessi di cooperazione regionale per tenere il passo con gli sviluppi regionali.

Un ulteriore approfondimento dei temi connessi alla cooperazione nell'area di giustizia libertà e sicurezza è contenuto nella comunicazione **“Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali”** del marzo 2008 e nel **documento di lavoro “Le attività a livello regionale nei Balcani occidentali” del 3 febbraio 2009 (SEC(2009)128)**.

La comunicazione, in particolare, sottolinea che la cooperazione e le riforme in materia di giustizia, libertà e sicurezza (soprattutto per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione, la riforma della magistratura e della polizia e il rafforzamento della gestione delle frontiere) rivestono particolare importanza per i Balcani occidentali, figurando tra le priorità della loro agenda europea e assicura che a questo settore continuerà ad essere destinata una quota rilevante dell'assistenza comunitaria per la regione.

Il documento di lavoro ribadisce che i Balcani occidentali costituiscono un'area prioritaria per **Europol** e, a tale proposito, segnala che:

- Dal 2007 sono in vigore accordi strategici tra Europol e rispettivamente Albania e Bosnia-Erzegovina; l'accordo tra Europol e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è in vigore dal marzo 2008;
- accordi analoghi sono stati firmati nel settembre 2008 con il Montenegro e la Serbia;
- dal 2006 è in vigore un accordo operativo di maggiore portata tra Europol e la Croazia. La Croazia ha inoltre concluso un accordo di cooperazione con **Eurojust** a novembre 2007.

Ricordando che l'UE sostiene una stretta cooperazione tra Europol e il **Centro regionale per la lotta alla criminalità transfrontaliera della SECI**²⁶, con sede a Bucarest, la Commissione ha

²⁶ SECI – Iniziativa di cooperazione nell'Europa sudorientale. Si tratta di una organizzazione per la cooperazione operativa regionale che collega le autorità di polizia e di dogana di dodici Stati dell'Europa sud-orientale (Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Grecia, Ungheria, Ex-repubblica jugoslava di Macedonia, Moldova, Romania, Serbia, Slovenia, Turchia). Il progetto è stato lanciato a Vienna nel 1995

suggerito la conclusione di un accordo di cooperazione tra le due organizzazioni, una volta che sarà stata adottata una nuova convenzione SECI in corso di negoziazione, contenente norme sulla protezione dei dati personali²⁷.

Durante la Presidenza slovena dell'UE è stata avviata l'**elaborazione** da parte dei paesi dei Balcani occidentali, con l'aiuto del centro SECI e di Europol, **di valutazioni della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata nell'Europa sudorientale** (SEE-OCTA *South East Europe Organised Crime Threat Assessments*), i cui primi risultati sono stati esposti al Consiglio giustizia e affari interni di giugno 2008. Successivamente il SECI ha predisposto un piano di azione, anche sulla base dei questionari inviati ai paesi interessati, con l'identificazione delle priorità comuni, approvato a Brdo nell'ottobre 2008. Il centro SECI ha inoltre coordinato numerose operazioni transfrontaliere contro il **traffico di droga**.

L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX) sta potenziando la cooperazione con numerosi paesi della regione sulla base di **intese operative** (con Albania, Serbia e Fyrom da febbraio 2009, Montenegro, da giugno 2009).

nell'ambito della cooperazione Euro-Atlantica e l'organizzazione è divenuta operativa dal 1° novembre 2000. Numerosi sono i paesi, tra cui l'Italia, che partecipano alle riunioni e all'attività dell'organizzazione in qualità di osservatori permanenti.

²⁷E' attualmente attivo un gruppo di esperti per la modifica dell'accordo che costituisce la base giuridica del SECI. La nuova organizzazione dovrebbe denominarsi SELEC – Centro per l'applicazione della legge nell'Europa sudorientale.

LE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

(normativa italiana)

Le dimensioni del fenomeno migratorio

Gli stranieri **regolari** (tra comunitari ed extracomunitari) presenti nel nostro Paese hanno ormai superato la soglia di **quattro milioni e mezzo**.

Secondo le stime dell'Istituto nazionale di statistica, sono 4 milioni 563 mila gli **stranieri residenti** nel nostro Paese al 1° gennaio 2011 e sono in costante aumento²⁸. Rispetto all'anno precedente si registra un incremento di 328 mila unità.

I dati dell'ISTAT si riferiscono agli stranieri iscritti all'anagrafe della popolazione residente e che presentano, quindi, caratteristiche insediative stabili. A questi devono aggiungersi gli stranieri regolarmente presenti ma che non hanno fatto richiesta o che non sono stati ancora registrati all'anagrafe.

Se si tiene conto anche dei soggiornanti non residenti o non ancora registrati, il numero di stranieri regolari avrebbe, già nel corso del 2009, sfiorato i 5 milioni, attestandosi a **4 milioni 919 mila**²⁹. Secondo altre stime sarebbe stata superata anche la cifra di 5 milioni³⁰.

Secondo i dati ISTAT l'**incidenza** dei cittadini stranieri sulla popolazione complessiva è del 7,5%³¹, che consente ormai di annoverare l'Italia tra i grandi Paesi europei di immigrazione accanto a Germania, Spagna, Francia e Regno Unito.

Accanto alla presenza regolare degli stranieri, è diffuso il fenomeno dell'**immigrazione irregolare**. Ovviamente, non ci sono stime ufficiali sul numero totale dei **clandestini**. Come accennato, un recente studio ipotizza una presenza irregolare in Italia di 544 mila persone all'inizio del 2010³².

Una analisi effettuata a partire dal 2000 permette di individuare le **modalità di ingresso** degli stranieri in posizione irregolare: il 10% è costituito dagli sbarchi via mare e il 15% riguarda gli ingressi effettuati in maniera fraudolenta via terra. Quindi, solamente il 25% è costituito dai clandestini in senso stretto, la grande maggioranza (75%) è costituita dagli *overstayer*, ossia da persone che attraversano legalmente il confine con un visto valido (prevalentemente di tipo turistico) e poi si trattengono nel nostro Paese³³.

Per quanto concerne gli **sbarchi di clandestini** sulle coste italiane, dopo una fase di sostanziale azzeramento dei flussi provenienti dall'Albania e dalla Turchia, diretti in Puglia e in Calabria, si registra una ripresa degli sbarchi nelle coste ioniche delle due regioni. Da segnalare che a partire dal 2005 anche la Sardegna è diventata meta di sbarchi.

²⁸ ISTAT, Indicatori demografici. Anno 2010, 24 gennaio 2011, p. 7.

²⁹ Caritas/Migrantes, Dossier statistico immigrazione 2010, ottobre 2010, pag. 11. Nel 2009 la stima dei soggiornanti era di 4,33 (Caritas/Migrantes, Dossier statistico immigrazione 2009, ottobre 2009, p. 11).

³⁰ L'ultimo rapporto dell'ISMU valuta in 5,3 milioni il numero degli stranieri comprendendovi però anche gli irregolari (544 mila): ISMU, Sedicesimo rapporto sulle migrazioni 2010, Milano 2010, p. 7-8.

³¹ Se si considera il totale dei lavoratori dipendenti l'incidenza degli stranieri arriva al 10% (Dossier Caritas 2010, p. 12).

³² ISMU, Sedicesimo rapporto sulle migrazioni 2010, p. 8.

³³ Audizione di Alessandro Pansa, direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere del Ministero dell'interno, Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, gestione comune delle frontiere e contrasto all'immigrazione clandestina in Europa, Atti parlamentari, XIV legislatura, Indagini conoscitive e documentazioni legislative n. 19, 2005, p. 235.

Gli sbarchi in Sicilia, dopo una tendenza alla diminuzione negli ultimi due anni, hanno avuto una forte ripresa nei primi mesi del 2011, con **14.918** clandestini sbarcati dal 1° gennaio al 21 marzo 2011. Il massiccio afflusso è collegato alla situazione di instabilità dei **Paesi nordafricani**³⁴.

Successivamente all'intervento militare in **Libia**, ed in previsione di un ulteriore afflusso di profughi, il Governo, le regioni e gli enti locali hanno sancito un accordo che prevede un **piano di accoglienza** straordinario, con il concorso delle regioni e gli enti locali, per distribuire fino a 50.000 profughi nel territorio italiano. Questi saranno equamente distribuiti nel territorio nazionale in ciascuna regione, escluso l'Abruzzo. La definizione di tale flusso territoriale è stata demandata a una cabina di regia nazionale, coordinata dal Governo, con le regioni e gli enti locali ed articolata nelle diverse realtà regionali, coinvolgendo le Prefetture. Per quanto riguarda il problema dei minori stranieri non accompagnati, il Governo si è impegnato ad individuare risorse stabili e pluriennali al sostegno della collocazione nelle case famiglia attraverso i comuni³⁵.

Il 5 aprile 2011 è stata sottoscritta a Tunisi una **intesa tra Italia e Tunisia** che impegna le autorità del Paese nordafricano a rafforzare i controlli per evitare nuove partenze e ad accettare il rimpatrio diretto per i nuovi arrivi in Italia³⁶.

Dal 1° gennaio al 30 settembre del 2010, si sono registrati 114 sbarchi, per un totale di **2.868** clandestini. Nello stesso periodo dell'anno precedente gli sbarchi erano stati 148, per un totale di 8.292 clandestini. Nel periodo 1° agosto 2008-31 luglio 2009, il totale degli sbarchi in Italia è stato di 29.076 unità; nell'anno successivo, 1° agosto 2009-31 luglio 2010, di 3.499 complessivamente, con una riduzione dell'88 per cento³⁷.

In tutto il 2009 sono sbarcati illegalmente sul territorio nazionale 9.573 stranieri. Si registra una sensibile diminuzione rispetto all'anno 2008, quando sono sbarcati sulle coste italiane 36.951 cittadini extracomunitari; la diminuzione è molto accentuata a partire dall'applicazione dell'accordo sottoscritto nel 2008 tra lo Stato italiano e la **Libia**. Nel 2009 sono stati 885 gli stranieri intercettati a bordo di imbarcazioni in acque internazionali e restituiti alle autorità libiche (834) e algerine (51), in occasione di 11 operazioni effettuate congiuntamente alla Libia (9) e all'Algeria (2). Dal maggio 2009 (data di inizio delle operazioni congiunte) al dicembre 2009 sono stati intercettati 3.185 clandestini sbarcati in Italia, contro 31.281 dello stesso periodo del 2008³⁸.

³⁴ Conferenza stampa del Ministro dell'interno al termine del Consiglio dei ministri, 21 marzo 2011 (www.interno.it). Si veda anche la risposta del Ministro all'interpellanza n. 3-1465 alla Camera (16 febbraio 2011).

³⁵ Seduta straordinaria della Conferenza unificata del 30 marzo 2011.

³⁶ www.interno.it

³⁷ Audizione del Ministro dell'interno, Roberto Maroni. Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, *Indagine conoscitiva sulle nuove politiche europee in materia di immigrazione*, 12 ottobre 2010.

³⁸ Si veda l'intervento del Ministro dell'interno in risposta all'interrogazione 3-870 (Camera dei deputati, seduta del 27 gennaio 2010) e il rapporto del Ministero dell'interno, *Iniziative dell'Italia. Sicurezza, immigrazione e asilo*, del 14 aprile 2010, p. 27-28 (www.interno.it).

Per quanto riguarda le operazioni di **rimpatrio** degli stranieri, dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2009 risultano effettivamente rimpatriati 169.129 clandestini, di cui 42,595 nel biennio 2008-2009³⁹.

Le fonti normative

Le linee generali delle politiche pubbliche in materia di **immigrazione** in Italia, fissate dalla legge 40/1998⁴⁰ (cosiddetta “legge Turco – Napolitano”), sono state successivamente consolidate nel **decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico sull’immigrazione e sulla condizione dello straniero**.

Successivamente, è intervenuta la legge 189/2002⁴¹ (la cosiddetta “**legge Bossi-Fini**”) che ha modificato il testo unico del 1998, pur non alterandone l’impianto complessivo.

In tempi più recenti, ulteriori integrazioni al testo unico sono state apportate dalla **legge sulla sicurezza n. 94 del 2009**⁴².

Norme regolamentari, di attuazione del testo unico, sono contenute nel D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, come modificato dal D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, emanato in attuazione della legge 189/2002.

Il testo unico interviene in entrambi gli ambiti principali del diritto dell’immigrazione: il **diritto dell’immigrazione** in senso stretto, concernente la gestione nel suo complesso del fenomeno migratorio: la definizione di regole di ingresso, di soggiorno, di controllo, di stabilizzazione dei migranti ed anche la repressione delle violazioni a tali regole; e il **diritto dell’integrazione**, che riguarda l’estensione, in misura più o meno ampia, ai migranti dei diritti propri dei cittadini (diritti civili, sociali, politici).

I principi fondamentali che sono alla base del testo unico sono essenzialmente tre: la **programmazione dei flussi migratori** e il **contrasto all’immigrazione clandestina** (per quanto riguarda il diritto dell’immigrazione); la **concessione di una ampia serie di diritti** volti all’integrazione degli stranieri regolari (diritto dell’integrazione).

Il testo unico non interviene in materia di **diritto di asilo** la cui disciplina, in passato contenuta nel decreto-legge 416/1989⁴³ (la cosiddetta “legge Martelli”), ha avuto di recente una regolamentazione dettagliata ad opera del **decreto legislativo 251/2007** e successivamente del **decreto legislativo 25/2008**, entrambi di recepimento della normativa comunitaria: il primo della direttiva 2004/83/CE (la cosiddetta direttiva “qualifiche”), il secondo della direttiva 2005/85/CE (cosiddetta direttiva “procedure”).

Anche la condizione giuridica degli stranieri **cittadini di stati membri dell’Unione europea** è stata di recente ridisciplinata con il decreto legislativo **30/2007** sempre di derivazione comunitaria (dir. 2004/38/CE).

La programmazione dei flussi migratori

In Italia l’immigrazione dei cittadini stranieri non appartenenti all’Unione europea è regolata secondo il principio della **programmazione dei flussi**. Ogni anno il Governo, sulla

³⁹ Ministero dell’interno, *Immigrazione clandestina. Risultati del governo Berlusconi*, 31 dicembre 2009 (www.interno.it).

⁴⁰ Legge 6 marzo 1998, n. 40, *Disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

⁴¹ Legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*.

⁴² Legge 15 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*.

⁴³ D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, *Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*, convertito, con modificazioni, con legge 28 febbraio 1990, n. 39.

base della necessità di manodopera interna, stabilisce il numero di stranieri che possono entrare nel nostro Paese per motivi di lavoro.

In particolare, la gestione dei flussi di immigrazione è realizzata attraverso una serie di strumenti, quali il documento programmatico triennale, il decreto annuale sui flussi, il decreto sull'ingresso degli studenti universitari.

Il **documento programmatico** sulla politica dell'immigrazione viene elaborato dal Governo ogni tre anni ed è sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari. Esso contiene un'analisi del fenomeno migratorio e uno studio degli scenari futuri; gli interventi che lo Stato italiano intende attuare in materia di immigrazione; le linee generali per la definizione dei flussi d'ingresso; le misure di carattere economico e sociale per favorire l'integrazione degli stranieri regolari⁴⁴.

Il **decreto sui flussi** è lo strumento attuativo del documento programmatico, con cui il Governo stabilisce ogni anno, sulla base delle indicazioni contenute nel documento programmatico triennale e dei dati sull'effettiva richiesta di lavoro da parte delle realtà locali, elaborati da un'anagrafe informatizzata tenuta dal Ministero del lavoro, le quote massime di stranieri da ammettere in Italia per motivi di lavoro. In esso sono previste quote riservate per i cittadini provenienti da Paesi a forte pressione migratoria con i quali l'Italia ha sottoscritto accordi specifici di cooperazione in materia di immigrazione. Il decreto è adottato entro il 30 novembre di ciascun anno, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Una norma di salvaguardia prevede che qualora non sia possibile emanare il decreto (per esempio in assenza del documento programmatico triennale) il Presidente del Consiglio può adottare un **decreto transitorio** con una procedura più veloce e senza il parere delle Camere. Tale decreto, però, non può superare le quote stabilite nell'ultimo decreto (ordinario o transitorio) emanato (art. 3 del testo unico del 1998).

Il contrasto all'immigrazione clandestina

Il secondo principio su cui si fonda la disciplina dell'immigrazione è quello del contrasto all'immigrazione clandestina.

Gli stranieri entrati in Italia senza regolare visto di ingresso sono considerati "**clandestini**", mentre sono ritenuti "**irregolari**" gli stranieri che hanno perduto i requisiti per la permanenza sul territorio nazionale. Secondo le norme vigenti, tali immigrati devono essere respinti alla frontiera o espulsi.

L'**ingresso** e il **soggiorno illegale** nel territorio nazionale è considerato un reato punibile con una ammenda o con l'espulsione.

Gli strumenti che l'ordinamento predispone per il contrasto all'immigrazione clandestina sono numerosi e vanno dalla repressione del **reato di favoreggiamento** all'immigrazione clandestina, al **respingimento** alla frontiera, dall'**espulsione come misura di sicurezza** per stranieri condannati per gravi reati, all'**espulsione come sanzione** sostitutiva.

Il principale di essi può tuttavia considerarsi l'**espulsione amministrativa**. Dopo la legge Bossi-Fini essa deve essere eseguita in via ordinaria con l'accompagnamento alla frontiera da parte delle forze dell'ordine, disposto dal prefetto; solamente in determinati casi si concreta in una intimazione a lasciare entro 15 giorni il territorio dello Stato. Il provvedimento

⁴⁴L'ultimo documento triennale è del 2005: D.P.R. 13 maggio 2005, Approvazione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, per il triennio 2004-2006.

di espulsione è valido per 10 anni e il mancato rispetto di quanto in esso disposto dà luogo a sanzione penale.

Particolarmente severe sono le disposizioni volte a reprimere il reato di **favoreggiamento all'immigrazione clandestina**, punito con la reclusione fino a quindici anni. Le pene sono poi aumentate in presenza di circostanze aggravanti, quali l'avviamento alla prostituzione⁴⁵. Va inoltre ricordata, in proposito, la ridefinizione dei **reati di riduzione in schiavitù e di tratta di persone** operata dalla legge 228/2003⁴⁶.

Una menzione spetta anche al **permesso di soggiorno a fini investigativi**, rilasciato in favore degli stranieri che prestino la loro collaborazione all'autorità giudiziaria o agli organi di polizia in relazione a delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico. Si tratta di un nuovo strumento introdotto dal decreto-legge 144/2005⁴⁷, e che si inserisce nel solco della legislazione premiale in materia di immigrazione inaugurata dal **permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale**, che può essere rilasciato a immigrati clandestini che siano vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento⁴⁸.

Quando l'espulsione non può essere immediata, gli stranieri devono essere trattenuti presso appositi **centri di identificazione ed espulsione (CIE)** (nuova denominazione dei centri di permanenza temporanea ed assistenza – CPTA) per il tempo strettamente necessario alla loro identificazione ed espulsione.

I CIE, ex CPTA, sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione (i motivi di possibile trattenimento sono i seguenti: perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero a giudizio di convalida, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo)⁴⁹. In tali strutture lo straniero deve essere trattenuto con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità (art. 14, co. 2, D.Lgs. 286/1998). Il trattenimento è disposto con provvedimento del questore per un periodo di 30 giorni, prorogabile fino ad un massimo di 6 mesi.

Il decreto-legge 151/2008⁵⁰ autorizza uno stanziamento pluriennale per l'ammodernamento e l'ampliamento dei CIE e per la costruzione di nuovi. Le nuove strutture dovrebbero essere localizzate nelle regioni nelle quali attualmente non esistono CIE. Sono in corso le attività di scelta e di valutazione alle quali partecipano anche le regioni e gli enti locali interessati⁵¹.

Gli interventi a livello internazionale

Uno degli strumenti che hanno reso possibile una efficace azione di contrasto all'immigrazione clandestina è stato la stipulazione, da parte del Governo italiano, di una serie di **accordi bilaterali in materia di immigrazione** (l'ultimo con la **Libia**).

Si tratta, innanzitutto, degli **accordi di riammissione** degli stranieri irregolari, previsti dal testo unico sull'immigrazione, volti ad ottenere la collaborazione delle autorità del Paese

⁴⁵ Art. 12 del testo unico in materia di immigrazione.

⁴⁶ L. 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*. Si veda anche il regolamento di attuazione adottato con il D.P.R. 19 settembre 2005, n. 237, *Regolamento di attuazione dell'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone*.

⁴⁷ D.L. 27 luglio 2005, n. 144 (conv. in legge 31 luglio 2005, n. 155), *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, art. 2.

⁴⁸ Art. 18 del testo unico in materia di immigrazione.

⁴⁹ Art. 14, D.Lgs. 286/1998.

⁵⁰ L. 2 ottobre 2008, n. 151 (conv. L. 186/2008), *Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina*.

⁵¹ Camera dei deputati, Interrogazioni a risposta immediata (Orientamenti del Governo circa l'istituzione in ogni regione di centri di accoglienza per immigrati extracomunitari, con particolare riferimento alla regione Toscana - n. 3-00873), interventi del Ministro dell'interno, Seduta del 28 gennaio 2010.

straniero nelle operazioni di rimpatrio dei migranti non regolari, espulsi dall'Italia o respinti al momento dell'attraversamento della frontiera.

Con alcuni Paesi, e specificamente con quelli a più alta pressione migratoria, sono stati perfezionati pacchetti di intese di portata più ampia che prevedono non soltanto accordi di riammissione, ma anche **intese di cooperazione di polizia**, nonché **accordi in materia di lavoro**. Nei decreti annuali sui flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari sono previste quote riservate per gli stranieri provenienti da Paesi che hanno stretto tali accordi globali di cooperazione.

L'integrazione degli stranieri regolari

Per quanto riguarda il terzo dei tre principi ispiratori della legislazione vigente, l'**integrazione degli stranieri regolari**, il nostro ordinamento garantisce una ampia tutela dei diritti degli stranieri e promuove l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati.

Innanzitutto, agli stranieri sono garantiti, alla stregua dei cittadini italiani, i **diritti fondamentali** di libertà ed eguaglianza fissati dalla prima parte della nostra Costituzione. Tra questi, espressamente destinato agli stranieri, il **diritto di asilo** (art. 10 della Cost.).

Inoltre, una serie di disposizioni contenute in leggi ordinarie provvedono a fissare contenuti e limiti della possibilità degli stranieri di godere dei diritti propri dei cittadini e dall'altro a promuovere l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati.

In primo luogo, la legge prevede, in presenza di determinate condizioni, la concessione agli stranieri della **cittadinanza** (per naturalizzazione, per nascita o per matrimonio), quale massimo strumento di integrazione e di possibilità di godimento dei diritti garantiti dall'ordinamento. L'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione presuppone la permanenza regolare e continuativa nel territorio nazionale per dieci anni ed è subordinata alla decisione, in larga parte discrezionale, dell'amministrazione pubblica.

Per quanto riguarda i **diritti civili**, agli stranieri è garantito il diritto alla **difesa in giudizio** (art. 17 testo unico).

Inoltre, è prevista una serie di strumenti volti al **contrasto della discriminazione razziale**: a partire dalla legge 654/1975 di ratifica della Convenzione di New York del 1966 contro il razzismo⁵², fino al testo unico che dà una definizione puntuale degli atti di discriminazione (art. 43) e disciplina l'azione di sede civile contro tali atti (art. 44).

In questo settore alcuni importanti interventi sono stati realizzati principalmente in attuazione della disciplina comunitaria: il D.Lgs. 215/2003 e il D.Lgs. 216/2003 contengono disposizioni per garantire la **non discriminazione** a causa delle proprie origini, il primo in generale, il secondo in materia di lavoro⁵³.

Sono previste, inoltre, alcune disposizioni relative alla tutela dei **diritti sociali**.

Specifiche disposizioni del testo unico (artt. 28-33) prendono in esame le forme di garanzia del **diritto all'unità familiare** e al **ricongiungimento familiare**, riconosciuto agli stranieri regolarmente soggiornanti, e di **tutela dei minori**, il cui prioritario interesse deve sorreggere tutti i provvedimenti amministrativi e giurisdizionali in materia di diritto all'unità familiare.

⁵² L. 13 ottobre 1975, n. 654, Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966.

⁵³ D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215, Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 216, Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Per quanto riguarda il **diritto alla salute**, viene garantita una ampia assistenza sanitaria a tutti gli stranieri, compresi coloro che non sono in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno (artt. 34-36).

Anche il **diritto allo studio** è garantito dal testo unico (art. 38, 39 e 39-bis).

Le disposizioni del testo unico in materia di **servizi abitativi** e di **assistenza sociale** per stranieri (artt. 40-41) prevedono che le regioni, in collaborazione con gli enti locali e con le associazioni di volontariato, predispongano centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti e impossibilitati, temporaneamente, a provvedere autonomamente alle proprie esigenze abitative e di sussistenza.

L'art. 41 del testo unico estende a favore degli stranieri in possesso del permesso di soggiorno (di durata non inferiore a un anno) o del permesso di soggiorno di lungo periodo anche l'accesso ai servizi socio-assistenziali organizzati sul territorio.

Quanto ai **diritti politici**, va segnalata la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale fatta a Strasburgo nel 1992 tra i Paesi membri del Consiglio d'Europa (ratificata dall'Italia con legge 203/1994) con la quale vengono garantiti agli stranieri residenti nei Paesi aderenti una serie di diritti. In particolare il capitolo A della Convenzione prevede il riconoscimento agli stranieri, alle stesse condizioni previste per i cittadini, delle **libertà di espressione, di riunione e di associazione**, ivi compresa quella di costituire sindacati e affiliarsi ad essi, ferme restando le eventuali limitazioni per ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Con il capitolo B si riconosce il diritto alle collettività locali che hanno nei loro rispettivi territori un numero significativo di residenti stranieri, di creare **organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale**, ai quali deve essere data la possibilità di discutere sui problemi di loro interesse per il tramite di rappresentanti eletti o nominati da gruppi associati.

Non si è data, invece, applicazione al capitolo C della Convenzione che impegna le parti a concedere agli stranieri residenti il **diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali** che, pertanto, non è attribuibile agli stranieri non comunitari.

Interventi recenti e prospettive future in materia di immigrazione

Le questioni relative all'immigrazione, ed in particolare il contrasto all'immigrazione clandestina e ai reati connessi, sono argomento di dibattito politico fin dall'inizio della legislatura.

Nell'illustrare alle Camere il **programma** del nuovo Governo, il Presidente del Consiglio ha sottolineato "le difficoltà e i rischi dell'immigrazione selvaggia e non regolata" ed ha indicato la necessità di "assorbire e integrare con ordine e saggezza le immigrazioni" interne ed esterne all'Unione europea⁵⁴.

Il pacchetto sicurezza

Il 21 maggio 2008, nel primo Consiglio dei Ministri dopo il voto di fiducia, il Governo ha approvato una serie di misure legislative in materia di sicurezza (il cosiddetto **pacchetto sicurezza**) dove ampio spazio è dedicato alle disposizioni volte a contrastare l'immigrazione clandestina e a fare fronte a questioni di ordine e sicurezza pubblica connesse con il fenomeno migratorio.

S tratta, in particolare, di:

- **un decreto-legge** recante misure urgenti in materia di sicurezza (decreto-legge 92/2008);

⁵⁴ Camera dei deputati, seduta del 13 maggio 2008.

- **due disegni di legge**, entrambi approvati, uno contenente anch'esso disposizioni in materia di sicurezza e l'altro di ratifica al Trattato di Prüm (cooperazione transfrontaliera a fini di contrasto del terrorismo, alla criminalità e alla migrazione illegale);
- **tre schemi di decreto legislativo** che intervengono rispettivamente in materia di ricongiungimento familiare, di diritto di asilo e di libera circolazione di cittadini comunitari, i primi due dei quali poi emanati;
- **dichiarazione di stato di emergenza** volta a fare fronte alla situazione di criticità in **Campania**, in **Lombardia** e nel **Lazio** per la presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi stabilmente insediati (lo stato di emergenza è stato poi esteso anche a **Piemonte** e **Veneto**).

Il decreto-legge 92/2008

Il **decreto-legge 92/2008**⁵⁵ contiene diverse misure in materia di immigrazione alcune delle quali riguardano anche gli stranieri comunitari.

Un primo gruppo di disposizioni modificano il codice penale, in particolare:

- viene ridotto da 10 a 2 anni il periodo minimo di condanna alla reclusione che comporta l'espulsione per ordine del giudice (mod. art. 235 c.p.);
- viene prevista la nuova fattispecie di allontanamento dello straniero comunitario per motivi di sicurezza (analoga all'espulsione dello straniero extracomunitario) ordinato dal giudice in caso di condanna penale di due anni (art. 235 c.p. come modificato dal decreto legge) o di condanna per delitti contro la personalità dello Stato (art. 312 c.p.);
- la trasgressione all'ordine di espulsione o di allontanamento viene punita con la reclusione da 1 a 4 anni con l'arresto obbligatorio, anche al di fuori dei casi di flagranza, e si procede con rito direttissimo;
- aumento delle pene per chi dichiara falsa identità (da 1 a 6 anni di reclusione);
- punizione con la reclusione da 1 a 6 anni per chi altera parti del proprio o dell'altrui corpo per impedire la propria o l'altrui identificazione.

Inoltre, il decreto introduceva una nuova **circostanza aggravante** comune, che comportava l'aumento della pena fino ad un terzo, se il reato fosse stato commesso da soggetto che si trovasse illegalmente sul territorio nazionale (mod. art. 61 c.p.); la Corte costituzionale ha dichiarato l'**incostituzionalità** di tale disposizione in quanto il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica – secondo la Corte - l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti del tutto estranei al fatto-reato (Sen. 5 – 9 luglio 2010, n. 249).

Anche la procedura penale viene modificata dal decreto sicurezza: i procedimenti relativi ai delitti commessi in violazione delle norme in materia di immigrazione vengono inclusi tra quelli per i quali è assicurata **priorità assoluta nella formazione dei ruoli** di udienza.

Un terzo gruppo di disposizioni interviene direttamente a modificare il testo unico del 1998:

- si prevede una nuova fattispecie connessa al reato di favoreggiamento della permanenza di immigrati clandestini a scopo di lucro: quando il fatto è commesso da 2 o più persone, ovvero riguarda la permanenza di 5 o più persone la pena è aumentata da un terzo alla metà;
- viene introdotto il **reato di cessione di immobile ad uno straniero irregolare**, punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni e la confisca dell'immobile;

⁵⁵ D.L. 23 maggio 2008, n. 92, *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* (convertito dalla Legge 24 luglio 2008, n. 125).

- è abbreviato da 15 a 7 giorni il termine entro il quale l'autorità giudiziaria deve concedere o negare il nullaosta dello straniero sottoposto a procedimento penale che deve essere espulso (si ricorda che in caso l'autorità giudiziaria non provveda nei termini il nulla osta si considera concesso);
- viene elevata la pena per il datore di lavoro che impiega immigrati clandestini (l'arresto da tre mesi a un anno è aumentato a 6 mesi e 3 anni);
- i centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) vengono ridenominati **centri di identificazione ed espulsione**.

Infine, viene conferito ai **sindaci** il compito di segnalare alle competenti autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza la condizione irregolare dello straniero o del cittadino comunitario per l'eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento.

La legge 94/2009

Il decreto-legge 92/2008, sopra brevemente descritto, ha anticipato alcune delle disposizioni del pacchetto sicurezza ritenute dal Governo più urgenti. Un altro nutrito gruppo di interventi è contenuto nella legge n. 94, il cui disegno di legge è stato presentato insieme al decreto legge e poi approvato definitivamente nel luglio 2009.

Per quanto riguarda l'immigrazione, tra le novità principali si segnala l'introduzione di una disposizione volta a sanzionare l'**ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato**. Si tratta di una contravvenzione punibile con l'ammenda da 5 mila a 10 mila euro⁵⁶.

La legge 94 apporta numerose altre modifiche al testo unico sull'immigrazione tra le quali:

- diniego dell'ammissione all'ingresso in Italia anche per condanna non definitiva per gravi reati;
- inserimento del riferimento alle condanne per reati che prevedono l'arresto obbligatorio in flagranza tra gli elementi da considerare ai fini della revoca o del diniego di rinnovo del **permesso di soggiorno per motivi familiari**;
- previsione che la richiesta di iscrizione anagrafica dello straniero può dar luogo alla verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile;
- introduzione di un **contributo sul permesso di soggiorno** tra gli 80 e i 200 euro⁵⁷;
- previsione di un **test di conoscenza della lingua italiana** per il rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo⁵⁸;
- istituzione di un **accordo di integrazione**, da sottoscrivere al momento della richiesta del permesso di soggiorno;
- obbligo di esibizione del permesso di soggiorno agli uffici della pubblica amministrazione anche ai fini del rilascio degli **atti di stato civile** o per l'accesso a pubblici servizi (ad eccezione delle prestazioni scolastiche obbligatorie e sanitarie);
- estensione da due a sei mesi del tempo massimo di permanenza nei **Centri di identificazione ed espulsione**.

⁵⁶ La disposizione originaria, modificata nel corso dell'esame in sede referente al Senato, prevedeva l'introduzione del reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni e comportante l'arresto obbligatorio, il procedimento con rito direttissimo e, in caso di condanna, l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato.

⁵⁷ L'importo sarà definito con un decreto del Ministero dell'economia, ancora da emanare. La quantificazione dell'importo dovrà tener conto della normativa comunitaria che vieta il pagamento di contributi per il permesso di soggiorno dei cittadini dei Paesi associati, in misura superiore a quelli per i cittadini dei Paesi membri (Corte di giustizia delle comunità europee, sen. 17 settembre 2009, C-242-06 Sahin)

⁵⁸ Le modalità di svolgimento del test sono state definite con il decreto del Ministro dell'interno 4 giugno 2010.

La legge n. 94 (modificando l'articolo 14 del testo unico) prevedeva anche un inasprimento della pena per lo straniero rintracciato nel territorio nazionale dopo essere già stato espulso per non aver ottemperato a una precedente intimazione di allontanamento, su tale disposizione è intervenuta la Corte costituzionale dichiarandone la **parziale incostituzionalità** (sen. 13-17 dicembre 2010, n. 359).

L'art. 1, co. 22, lett. *m*), della legge 94/2009 (c.d. "legge sulla sicurezza") ha modificato l'art. 14, co. 5-*quater*, del testo unico immigrazione (D.Lgs. 286/1998). Nella formulazione antecedente, la disposizione prevedeva una sanzione penale per coloro che facevano reingresso nel territorio dello Stato dopo essere stati espulsi una prima volta tramite ingiunzione del questore a lasciare il territorio dello Stato (ai sensi del co. 5-*bis*) e, essendosi trattenuti "senza giustificato motivo", essere stati espulsi una seconda volta attraverso l'accompagnamento coattivo alla frontiera (ai sensi del co. 5-*ter*). La legge sulla sicurezza ha modificato tale disposizione prevedendo che la seconda espulsione (quella ai sensi del co. 5-*ter*) possa avvenire anche con l'ordine del questore, qualora non sia possibile procedere all'accompagnamento alla frontiera. Veniva, inoltre, modificato il co. 5-*quater*, sanzionando con la stessa pena della reclusione da 1 a 5 anni sia il reingresso dello straniero dopo l'espulsione coattiva, sia l'omissione all'ordine del questore di abbandonare lo Stato, senza tuttavia prevedere, come nel primo caso, la possibilità che la permanenza sia dovuta ad un giustificato motivo (ad esempio l'indisponibilità da parte dell'espulso dei mezzi per il rimpatrio). La Corte costituzionale ha dichiarato la incostituzionalità di quest'ultima norma proprio nella parte in cui non dispone che l'inottemperanza all'ordine di allontanamento, secondo quanto previsto dal co. 5-*ter*, sia punita nel solo caso che abbia luogo "senza giustificato motivo".

Da rilevare, inoltre, che negli stessi giorni della pronuncia della Corte costituzionale (precisamente il 24 dicembre 2010) è scaduto il termine di recepimento della direttiva comunitaria 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (la cosiddetta **direttiva "rimpatri"**). La direttiva prevede una procedura in materia di espulsione parzialmente difforme da quella vigente ai sensi del testo unico. Un primo orientamento della giurisprudenza di merito è indirizzato a disapplicare la normativa nazionale in quanto contrastante con quella comunitaria, e di applicare quest'ultima, più favorevole allo straniero⁵⁹.

La "direttiva rimpatri" si applica ai cittadini non comunitari soggiornanti in posizione irregolare in uno dei Paesi membri. Essa introduce norme comuni riguardanti il rimpatrio, l'allontanamento, l'uso di misure coercitive, la custodia temporanea e il reingresso di cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente. Inoltre, sono disciplinate alcune procedure e modalità relative alla permanenza nei centri di trattenimento, tra cui la determinazione della durata massima della permanenza in detti centri che viene fissata in 18 mesi.

La direttiva attribuisce una dimensione europea agli effetti delle misure di rimpatrio adottate a livello nazionali, ponendo in essere un divieto al rientro sul territorio, valido per l'insieme dell'Unione europea.

In particolare, la direttiva riconosce la legittimità delle procedure di rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi in posizione irregolare, fermo restando il principio del non respingimento dei richiedenti asilo (non-refoulement). Il rimpatrio volontario deve essere preferito alle forme di allontanamento forzato, se vi sono fondati motivi per ritenere che ciò non comprometta l'effettività del ritorno in patria dell'interessato.

In assenza di tali motivi, oppure trascorsi i termini fissati per il rimpatrio volontario, è possibile procedere all'espulsione forzata.

Dal punto di vista procedurale la direttiva precisa che il provvedimento di rimpatrio volontario deve fissare un congruo periodo di preavviso (tra 7 e 30 giorni prorogabili in presenza di specifiche

⁵⁹ Si veda in proposito Tribunale di Torino, 5 gennaio 2011.

circostanze), lasciando ai Paesi membri la facoltà di concedere tale periodo solo su richiesta dell'interessato, previa adeguata informazione. Inoltre, possono essere imposti obblighi diretti ad evitare il rischio di fuga (obbligo di dimora, consegna dei documenti ecc.).

La direttiva elenca tassativamente i casi in cui non si ha luogo al rimpatrio volontario che sono i seguenti:

- pericolo di fuga;
- respingimento di domanda di soggiorno in quanto manifestamente infondata o fraudolenta;
- pericolo per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale.

Tra le altre misure di interesse introdotte dalla legge sulla sicurezza (n. 94/2009), si ricordano anche:

- l'introduzione del **delitto di impiego di minori nell'accontaggio**;
- l'obbligo dei gestori degli esercizi di trasferimento di denaro (i c.d. **Money Transfer**) di acquisire copia del titolo di soggiorno del richiedente il servizio (se cittadino non comunitario);
- la previsione di nuovi requisiti per l'acquisto della **cittadinanza italiana per matrimonio**.

Gli altri provvedimenti del pacchetto sicurezza

Il secondo disegno di legge del pacchetto sicurezza ha una portata più circoscritta, riguardando, come anticipato, la ratifica al **Trattato di Prüm** (legge 85/2009) relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera a fini di contrasto del terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e alla migrazione illegale. Esso prevede tra l'altro l'istituzione di una banca dati del DNA volta a facilitare l'identificazione degli autori dei delitti.

Riferibili interamente alle questioni dell'immigrazione sono i tre **schemi di decreto legislativo** (due dei quali poi emanati) facenti parte integrante del pacchetto sicurezza.

In estrema sintesi i tre provvedimenti intervengono sulle seguenti questioni:

- **cittadini comunitari**: diverse modifiche vengono apportate alla disciplina della condizione giuridica dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea, regolata dal D.Lgs. 30/2007, di attuazione della normativa comunitaria (non approvato in via definitiva);
- **ricongiungimenti familiari**: vengono introdotte alcune restrizioni all'esercizio del diritto al ricongiungimento nei confronti del coniuge, dei figli maggiorenni e dei genitori, tra queste la possibilità di ricorrere all'esame del DNA per l'accertamento del rapporto di parentela, in assenza della documentazione relativa o qualora vi siano dubbi sulla sua autenticità (D.Lgs. 160/2008);
- **rifugiati**: il procedimento di riconoscimento dello *status* di rifugiato viene modificato in più punti. Tra le modifiche principali l'eliminazione dell'effetto sospensivo del ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e l'introduzione della possibilità da parte del prefetto di stabilire un luogo di residenza ove il richiedente asilo possa circolare (D.Lgs. 159/2008).

Gli schemi dei tre decreti legislativi sono stati presentati dal Governo alle Camere e le Commissioni parlamentari competenti hanno reso i prescritti pareri. Il Consiglio dei ministri nella seduta del 1° agosto 2008, ha recepito in gran parte le proposte e le osservazioni delle Commissioni, ma non ha deliberato in via definitiva sugli schemi decidendo, con una formula definita "irrituale" di inviare i testi per un parere informale alla Commissione europea⁶⁰.

⁶⁰ Si veda il comunicato del Ministero dell'interno del 1° agosto 2008.

Proprio al fine di consentire il confronto con la Commissione europea, è stata disposta una proroga alle autorizzazioni di delega, ormai prossime alla scadenza, di cui i tre schemi costituiscono attuazione⁶¹.

Il 23 settembre 2008 il Consiglio dei Ministri ha approvato due dei tre decreti (asilo e ricongiungimento) che "hanno superato positivamente la verifica di compatibilità con l'ordinamento comunitario"⁶².

Riguardo al terzo decreto (quello relativo ai cittadini comunitari) la Commissione si è espressa in senso contrario in quanto è stata ritenuta eccessiva l'espulsione e sufficiente l'invito ad allontanarsi dal nostro paese⁶³. Nel corso dell'audizione svolta il 15 ottobre 2008 dinanzi al Comitato parlamentare Schengen, il ministro dell'interno Maroni ha segnalato che, a seguito di rilievi formulati dalla Commissione europea, il Governo ha ritenuto per il momento di accantonare l'adozione del provvedimento di modifica della disciplina relativa alla libertà di circolazione dei cittadini comunitari.

Completa il pacchetto la **dichiarazione di stato di emergenza** volta di fare fronte alla situazione di criticità in **Campania**, in **Lombardia** e nel **Lazio** per la presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi stabilmente insediati in talune aree⁶⁴. Lo stato di emergenza, la cui scadenza era inizialmente fissata al 31 maggio 2009, è stato poi prorogato fino al dicembre 2011 ed esteso anche a **Piemonte** e **Veneto**⁶⁵.

Il secondo pacchetto sicurezza

A due anni dall'approvazione del primo pacchetto sicurezza, il Governo è intervenuto nuovamente con altri interventi in materia.

Si tratta del decreto legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217, che non contiene disposizioni direttamente attribuibili al contrasto dell'immigrazione clandestina, e un **disegno di legge**, attualmente all'esame del Senato (A.S. 2494). Tale ultimo provvedimento reca diversi interventi in materia di immigrazione, tra cui una nuova disciplina relativa all'**allontanamento di cittadini stranieri comunitari** per motivi di ordine pubblico. Altre disposizioni del disegno di legge, hanno una portata più generale; tra questi si segnalano:

- l'abrogazione del documento di programmazione triennale in materia di immigrazione;
- la delega al Governo per il trasferimento agli enti locali delle competenze in materia di rinnovo del permesso di soggiorno

Altri interventi in materia di immigrazione

Immigrazione clandestina

Al pacchetto sicurezza si sono affiancati nel corso della legislatura altri interventi in materia di immigrazione, alcuni dei quali in attuazione delle disposizioni del pacchetto.

In primo luogo, la dichiarazione dello stato di emergenza sopra citata in Campania, in Lombardia e nel Lazio ha consentito di nominare i prefetti di Napoli, Milano e Roma (e poi anche di Torino e Venezia) commissari delegati per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza. Tra questi il **monitoraggio dei campi** autorizzati in cui sono presenti comunità **nomadi**; l'individuazione e sgombero degli

⁶¹ La proroga è stata inserita nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 112/2008 (legge 133/2008).

⁶² Comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri, 23 settembre 2008.

⁶³ Comunicato del Ministero dell'interno, 15 ottobre 2008.

⁶⁴ D.P.C.M. 21 maggio 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*.

⁶⁵ D.P.C.M. 28 maggio 2009, *Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia ed estensione della predetta situazione di emergenza anche al territorio delle regioni Piemonte e Veneto*

insediamenti abusivi; l'**identificazione e censimento** delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei campi nomadi attraverso rilievi segnaletici.

Nella stessa ottica emergenziale si colloca la proroga del luglio 2008 dello **stato di emergenza** fino al 31 dicembre 2011 per fronteggiare il massiccio afflusso di cittadini extracomunitari⁶⁶. Una nuova dichiarazione di emergenza su tutto il territorio nazionale (sempre fino al 31 dicembre 2011) è stata dichiarata nel febbraio 2011 in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa⁶⁷. La dichiarazione dello stato di emergenza ha consentito l'adozione di numerose ordinanze di protezione civile recanti disposizioni urgenti in materia.

Unitamente agli schemi dei tre decreti legislativi del primo pacchetto sicurezza, il Governo ha inviato alla Commissione europea anche un rapporto sulle modalità con cui si sono stati condotti i censimenti nei campi nomadi presenti in Lombardia, Lazio e Campania.

Il rapporto è corredato dai rapporti inviati dai prefetti nominati commissari straordinari per l'emergenza rom nelle tre Regioni, dalle linee guida diramate agli stessi prefetti, da una lettera della Croce Rossa e una nota dell'Unicef e dalla lettera con cui il Garante per la protezione dei dati personali approva le linee guida⁶⁸.

La Commissione ha comunicato i risultati dell'analisi dei documenti inviati giudicando le misure adottate dall'Italia per fare fronte all'emergenza dei campi nomadi illegali non discriminatorie e quindi in linea con il diritto comunitario⁶⁹.

Il piano per il censimento dei campi nomadi avviato dal Governo nel 2008 ha portato all'individuazione di 361 campi abusivi abitati da 16.355 persone, per 2.657 delle quali, prive dei requisiti di permanenza in Italia, sono stati adottati provvedimenti di allontanamento⁷⁰.

Nel settembre 2008 il Governo ha approvato un altro decreto legge in materia di sicurezza (decreto-legge 151/2008)⁷¹ che, tra l'altro, reca gli stanziamenti necessari per la **costruzione di nuovi centri di identificazione ed espulsione** (ex CPT ora CIE) e per l'ampliamento di quelli già esistenti.

Il provvedimento è motivato dall'eccezionale afflusso di immigrati: 14.200 tra gennaio e settembre del 2007, 23.600 nello stesso periodo del 2008, che ha posto il problema dell'ampliamento della ricettività dei centri⁷². Come risulta da dati forniti dal Ministro dell'interno in sede di sindacato ispettivo presso la Camera dei deputati, dal 2008 sono stati rimpatriati oltre 52.000 cittadini extracomunitari irregolari e i CIE, considerati strutture adeguate per procedere al rimpatrio, sono attualmente 13, dislocati in 11 regioni italiane per un totale di 1.811 posti; il piano di implementazione dei CIE ne prevede la realizzazione anche in Veneto, Toscana, Marche e Campania⁷³. L'obiettivo della prima fase del piano straordinario di potenziamento di queste strutture, come chiarito in sede di sindacato

⁶⁶ Lo stato di emergenza era stato dichiarato con DPCM del 20 marzo 2002 più volte prorogato. Il DPCM 25 luglio 2008 ha esteso a tutto il territorio nazionale lo stato di emergenza disposto (limitatamente ai territori delle regioni Sicilia, Calabria e Puglia) con DPCM 14 febbraio 2008 prorogandolo al 31 dicembre 2008. Successivamente, lo stato di emergenza è stato ulteriormente prorogato dal DPCM 18 dicembre 2008 (fino al 31 dicembre 2009), dal DPCM 12 novembre 2009 (fino al 31 dicembre 2010) e dal DPCM 17 dicembre 2010 (fino al 31 dicembre 2011).

⁶⁷ DPCM 12 febbraio 2011.

⁶⁸ Si veda ancora il comunicato del Ministero dell'interno del 1° agosto 2008.

⁶⁹ Comunicato del Ministero dell'interno del 4 settembre 2008.

⁷⁰ Camera dei deputati, Interrogazioni a risposta immediata (Risultati conseguiti dal Governo in ordine alla questione dei campi nomadi abusivi ed iniziative in ambito comunitario per la revisione della disciplina della libera circolazione - n. 3-01239), intervento del Ministro dell'interno, Seduta del 22 settembre 2010.

⁷¹ D.L. 2 ottobre 2008, n. 151 (conv. legge 186/2008), *Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina*.

⁷² Comunicato del Ministero dell'interno del 23 settembre 2008.

⁷³ Camera dei deputati, Interrogazioni a risposta immediata (Orientamenti in merito alla localizzazione di un centro di identificazione ed espulsione di immigrati clandestini in località Zelo, nel comune di Ceneselli (Rovigo) - n. 3-01238), intervento del Ministro dell'interno, Seduta del 22 settembre 2010.

ispettivo, è quello della realizzazione in quattro regioni (Veneto, Toscana, Marche e Campania, valutando i siti idonei con il metodo di consultazione con i presidenti delle regioni.

Misure che riguardano l'immigrazione sono contenute anche nel disegno di legge del Governo in materia di prostituzione che stabilisce una procedura accelerata, da definirsi con un successivo regolamento, per il **rimpatrio assistito** dei **minori stranieri** non accompagnati che esercitano la **prostituzione** nel nostro Paese, al fine di consentire il ricongiungimento del minore con la famiglia di origine (art. 2, comma 2, dell'A.S. 1079 all'esame della I e II Commissione del Senato)⁷⁴.

Nell'agosto del 2008 il Governo ha sottoscritto un trattato di amicizia e cooperazione con la **Libia**, che rappresenta la principale via di transito per i migranti africani che tentano di raggiungere clandestinamente l'Italia attraverso il Mediterraneo. L'accordo siglato nell'agosto 2008 e ratificato con la legge 7/2009, prevede anche forme di collaborazione in materia di contrasto all'immigrazione clandestina.

In particolare, qui rileva l'articolo 19 del trattato che prevede il rafforzamento della collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità e alla immigrazione clandestina, attraverso la creazione di un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche e l'attuazione del Protocollo di cooperazione del dicembre 2007 che prevede il pattugliamento congiunto in mare con equipaggi misti e mezzi messi a disposizione dall'Italia.

Da segnalare, infine, la ratifica della Convenzione di Varsavia del 2005 del Consiglio d'Europa sulla lotta contro **la tratta di esseri umani** (L. 2 luglio 2010, n. 108).

Integrazione e cittadinanza

Il decreto-legge 112/2008⁷⁵ recante la manovra economica per il 2009, ha inserito gli immigrati a basso reddito tra i soggetti destinatari delle abitazioni del **Piano casa**, a condizione che siano residenti da almeno 10 anni nel territorio nazionale ovvero da 5 anni nella medesima regione (art. 11) e prevede che l'**assegno sociale** è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno 10 anni nel territorio nazionale (art. 20, co. 10)

Il decreto-legge 93/2008⁷⁶ ha ridotto alcune delle autorizzazioni di spesa tra cui gli stanziamenti per il **Fondo per l'inclusione sociale** degli immigrati⁷⁷.

Si segnala, inoltre, la proposta di legge di iniziativa parlamentare volta a mutare le competenze del Comitato bicamerale di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen che verrebbe trasformato in un **comitato parlamentare in materia di immigrazione**. La proposta è stata approvata dalla Camera (A.C. 1446) ed è ora all'esame del Senato (A.S. 1700).

⁷⁴ Di tale disposizione si propone l'estensione anche ai minori comunitari nel citato disegno di legge in materia di sicurezza: l'art. 47, inserito nel corso dell'esame in Commissione (em. 18.0.100), introduce la possibilità di rimpatriare i minori non accompagnati che siano cittadini comunitari (attualmente la procedura di rimpatrio assistito è circoscritta ai minori non comunitari) che esercitano la prostituzione, quando sia necessario nell'interesse del minore stesso, secondo quanto previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo.

⁷⁵ D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (conv. L. 133/2008), *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

⁷⁶ D.L. 27 maggio 2008, n. 93 (conv. L.126/2008), *Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie*.

⁷⁷ In particolare, riduce da 50 a 5,1 milioni lo stanziamento per l'anno 2007 e sopprime quello di 50 milioni per il 2008, disposti dalla legge istitutiva del fondo, legge 296/2006, art. 1, co. 1267 (art. 5, co. 11, decreto-legge 93/2008) e sopprime l'integrazione di ulteriori 50 milioni per il 2008 disposta dalla legge 244/2007, art. 2, co. 536 (elenco 1, decreto-legge 93/2008).

Sempre di iniziativa parlamentare, la proposta di legge A.C. 1052 per l'istituzione di una **commissione parlamentare di inchiesta sulla condizione delle donne e dei minori nelle comunità rom** presenti in Italia.

Di particolare rilievo alcune proposte di legge esaminate alla Camera che modificano la disciplina della **cittadinanza** al fine di adeguarla alle crescenti dimensioni del fenomeno migratorio. Alcune di queste ampliano le possibilità di acquisizione della cittadinanza per i cittadini stranieri nati in Italia. La I Commissione della Camera ha approvato un testo unificato delle proposte di legge (A.C. 103-A).

Tra le innovazioni previste da tale testo si segnalano: la subordinazione del diritto all'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto senza interruzioni fino alla maggiore età, alla frequenza con profitto di scuole riconosciute sino all'assolvimento delle doveri all'istruzione e alla formazione; la subordinazione del diritto all'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero alla stabile residenza decennale e ad un percorso di cittadinanza, caratterizzato dal possesso del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo e mantenimento dei requisiti di reddito, alloggio e assenza di carichi pendenti per esso necessari, dalla frequenza di un corso di un anno sulla storia e la cultura italiana e la Costituzione, dall'effettiva integrazione sociale e rispetto delle leggi e della Costituzione e dal rispetto degli obblighi fiscali; l'estensione della disciplina del giuramento a tutti i casi di acquisto della cittadinanza.

Il 12 gennaio 2010 l'Assemblea ha tuttavia deciso di rinviare il testo in commissione per un approfondimento dell'esame.

La Camera ha affrontato la questione dell'immigrazione anche sul versante dell'attività di indirizzo e controllo.

Si segnala a proposito la discussione su di una serie di **mozioni** sull'accesso alla scuola dell'obbligo degli **studenti stranieri**⁷⁸.

Il testo approvato impegna il Governo:

- a rivedere il sistema di accesso degli studenti stranieri alla scuola di ogni ordine e grado, autorizzando il loro ingresso previo superamento di test e specifiche prove di valutazione;
- a istituire classi ponte, che consentano agli studenti stranieri che non superano le prove e i test sopra menzionati di frequentare corsi di apprendimento della lingua italiana, propedeutiche all'ingresso degli studenti stranieri nelle classi permanenti;
- a non consentire in ogni caso ingressi nelle classi ordinarie oltre il 31 dicembre di ciascun anno, al fine di un razionale ed agevole inserimento degli studenti stranieri nelle nostre scuole e a prevedere, altresì, una distribuzione degli stessi proporzionata al numero complessivo degli alunni per classe, per favorirne la piena integrazione e scongiurare il rischio della formazione di classi di soli alunni stranieri;
- a favorire, all'interno delle predette classi ponte, l'attuazione di percorsi monodisciplinari e interdisciplinari, attraverso l'elaborazione di un curriculum formativo essenziale, che tenga conto di progetti interculturali, nonché dell'educazione alla legalità e alla cittadinanza: a) comprensione dei diritti e doveri (rispetto per gli altri, tolleranza, lealtà, rispetto della legge del paese accogliente); b) sostegno alla vita democratica; c) interdipendenza mondiale; d) rispetto di tradizioni territoriali e regionali del Paese accogliente, senza etnocentrismi; e) rispetto per la diversità morale e cultura religiosa del paese accogliente;
- a prevedere l'eventuale maggiore fabbisogno di personale docente da assegnare a tali classi, inserendolo nel prossimo programma triennale delle assunzioni di personale docente disciplinato dal decreto-legge 97/2004, convertito con modificazioni, dalla legge 143/2004, alla cui copertura finanziaria si provvede mediante finanziamenti da iscrivere annualmente nella legge finanziaria.

⁷⁸ Mozioni Cota ed altri n. 1-00033, Capitanio Santolini ed altri n. 1-00049, De Torre ed altri n. 1-00050 e Evangelisti e Donadi n. 1-00051 concernenti iniziative in materia di accesso degli studenti stranieri alla scuola dell'obbligo, seduta del 14 ottobre 2008.

Anche la VII Commissione cultura della Camera è intervenuta approvando una **risoluzione** che, al fine di favorire il processo di integrazione dei bambini stranieri con quelli italiani, chiede l'introduzione di un tetto che preveda la presenza nelle classi di non più del **30 per cento di bambini stranieri** (Risoluzione 7/140 approvata nella seduta del 6 maggio 2009). Il principio del limite massimo di studenti stranieri è stato recepito dal Governo con la circolare 8 gennaio 2010 dove si stabilisce che il numero degli alunni con cittadinanza non italiana presenti in ciascuna classe non potrà superare di norma il 30 per cento del totale degli iscritti.

Successivamente la VII Commissione ha svolto una indagine conoscitiva sulle problematiche connesse all'**accoglienza degli alunni con cittadinanza non italiana nel sistema scolastico italiano** che si è conclusa con l'approvazione di un documento finale pubblicato nel Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari del 12 gennaio 2011.

Particolarmente attiva la Commissione bicamerale infanzia, che ha approvato una risoluzione che impegna il Governo a adottare tutte le opportune iniziative per rafforzare gli strumenti di tutela dei **minori stranieri non accompagnati** (Doc. XXIV-*bis*, n. 1, approvato il 21 aprile 2009). Inoltre, la Commissione sta svolgendo da alcuni mesi una **indagine conoscitiva** volta ad approfondire la condizione dei minori stranieri presenti in Italia in assenza dei genitori.

Sempre sui minori stranieri non accompagnati, si segnala la discussione e approvazione di una mozione alla Camera che impegna il Governo a adoperarsi per una effettiva tutela dei minori stranieri rintracciati nel territorio nazionale (Mozione 1-549, approvata il 20 ottobre 2010).

Tra gli argomenti trattati: la situazione nei centri di accoglienza; l'accertamento dell'età del minore; il diritto di asilo; il rimpatrio; la tratta; la questione della concessione del permesso di soggiorno ai minori al compimento della maggiore età anche alla luce delle modifiche normative intervenute con l'approvazione della legge sulla sicurezza (L. 94/2009).

Lavoro

Le Commissioni riunite I e II della Camera hanno esaminato una proposta di direttiva comunitaria che punisce i **datori di lavoro che impiegano clandestini** valutandola positivamente e impegnando il Governo a sostenere, in sede di Consiglio dell'Unione europea alcune modifiche e integrazioni al testo della proposta⁷⁹.

Sempre alla Camera, nell'aprile 2010 sono state discusse alcune **mozioni** incentrate sulle politiche migratorie e di integrazione, e per il **contrasto al lavoro irregolare**. Tutte le mozioni sono accomunate dalla richiesta di moltiplicare gli sforzi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori stranieri⁸⁰.

La I Commissione Affari costituzionali della Camera ha esaminato una proposta di direttiva europea sui **lavoratori stranieri stagionali**. Nel documento finale, approvato nella seduta del 25 novembre 2010, la Commissione ha espresso la necessità di:

⁷⁹ Seduta del 26 novembre 2008, esame della Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE. COM(2007)249 def. La proposta è stata approvata il 18 giugno 2009 (dir. 2009/52/CE). Il disegno di legge comunitaria 2010, attualmente all'esame del Parlamento (A.S. 2322- A.C. 4059) prevede l'autorizzazione al recepimento della direttiva.

⁸⁰ Camera dei deputati, seduta dell'8 aprile 2010. Sono state approvate le mozioni Pezzotta ed altri n. 1-00354, Pisicchio ed altri n. 1-00355 e Santelli, Caparini ed altri n. 1-00356, nei rispettivi testi riformulati, respinta la mozione Livia Turco ed altri n. 1-00326 e votata per parti separate la mozione Donadi ed altri n. 1-00353.

- elevare i termini massimi di validità del permesso di soggiorno per lavoro stagionale (che nella proposta di direttiva è pari a 6 mesi e nella legislazione nazionale a 9 mesi) in considerazione delle specificità del comparto agricolo italiano;
- dettagliare più puntualmente la disciplina sanzionatoria nei confronti dei datori di lavoro inadempienti;
- inserire tra i motivi del rifiuto o revoca del permesso di soggiorno anche la minaccia alla sicurezza dello Stato.

La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale (COM(2010)379) è stata presentata dalla Commissione europea il 13 luglio 2010. Il termine per l'espressione del parere sulla conformità della proposta al principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali è scaduto il 15 ottobre 2010.

Scopo della proposta è introdurre una procedura speciale per l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi che chiedono di essere ammessi nell'UE per svolgere un lavoro stagionale, nonché definire i diritti dei lavoratori stagionali. L'iniziativa era già stata annunciata nel "Piano d'azione sull'immigrazione legale" (COM(2005) 669), presentato dalla Commissione europea nel dicembre 2005, la cui validità è stata da ultimo ribadita nel Programma di Stoccolma, per lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia 2010-2014, adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009.

Riguardo all'attività amministrativa, si segnala che il Governo ha prorogato fino al 31 dicembre 2010 il regime transitorio, consentito in sede comunitaria, per l'accesso al mercato del lavoro dei **cittadini rumeni e bulgari**, confermando le disposizioni degli anni precedenti che pongono alcune limitazioni in materia di accesso al lavoro subordinato⁸¹.

Inoltre, il Governo ha proceduto alla definizione delle quote di ingresso dei lavoratori stranieri per il 2008 (il cosiddetto **decreto flussi**) nella misura di 150.000 persone, utilizzando le graduatorie delle domande eccedenti presentate nel 2007⁸², mentre per il 2009 le quote autorizzate sono destinate esclusivamente ai lavoratori stagionali solitamente impiegati in agricoltura e nel settore turistico (80.000 persone)⁸³.

Per il **2010**, inizialmente, è stato autorizzato l'ingresso di 80.000 lavoratori stagionali con il DPCM 1° aprile 2010. Con il medesimo provvedimento è stata anticipata una quota di lavoratori non stagionali pari a 6.000 persone di cui 4.000 lavoratori autonomi, imprenditori, artisti ecc. e 2.000 cittadini stranieri che hanno completato programmi di formazione nel Paese di origine⁸⁴. La definizione dei flussi per il 2010 è stata completata nel novembre 2010 con l'autorizzazione all'ingresso di 98.080 lavoratori non stagionali⁸⁵.

Ammonta a 60.000 persone la quota di lavoratori stagionali ammessi per il **2011**⁸⁶.

Nel 2009, per i lavoratori occupati irregolarmente nelle sole attività di assistenza personale o del lavoro domestico, è stata prevista la possibilità di **regolarizzare** la loro

⁸¹ Si veda Ministero dell'interno, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Circolare n. 2 del 20 gennaio 2010.

⁸² D.P.C.M. 3 dicembre 2008, *Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2008*

⁸³ D.P.C.M. 20 marzo 2009, *Programmazione transitoria dei flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali, nel territorio dello Stato, per l'anno 2009*.

⁸⁴ D.P.C.M. 1° aprile 2010, *Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali e di altre categorie nel territorio dello Stato per l'anno 2010*.

⁸⁵ D.P.C.M. 30 novembre 2010, *Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari non stagionali nel territorio dello Stato, per l'anno 2010*

⁸⁶ D.P.C.M. 17 febbraio 2011, *Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali nel territorio dello Stato, per l'anno 2011*

posizione lavorativa (decreto-legge 78/2009, art. 1-*ter*)⁸⁷. L'intervento ha riguardato sia i lavoratori stranieri (con o senza permesso di soggiorno), sia i lavoratori italiani. Dal 1° al 30 settembre 2009 i datori di lavoro hanno potuto presentare una dichiarazione di emersione, previo pagamento di un contributo forfetario di 500 euro per ciascun lavoratore. Secondo i dati diffusi dal Ministero dell'interno sono state presentate quasi 300.000 domande⁸⁸.

⁸⁷ D.L. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito L. 102/2009), Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali

⁸⁸ http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0033_Report_Conclusivo_-_Dichiarazione_di_Emersione.pdf

Documenti



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 9.11.2010
COM(2010) 660 definitivo

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

Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011

{SEC(2010) 1326}
{SEC(2010) 1327}
{SEC(2010) 1328}
{SEC(2010) 1329}
{SEC(2010) 1330}
{SEC(2010) 1331}
{SEC(2010) 1332}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011

1. INTRODUZIONE

Dopo l'adozione delle ultime relazioni della Commissione il processo di allargamento dell'UE ha acquisito nuovo slancio, nonostante le numerose altre sfide che si pongono all'Unione. L'entrata in vigore del trattato di Lisbona permette all'UE di portare avanti il suo programma di allargamento, mantenendo nello stesso tempo inalterato il ritmo dell'integrazione europea.

I negoziati con la Croazia sono entrati nella fase finale, il che dimostra ai paesi dell'allargamento che aderire è possibile, sempre che siano soddisfatte tutte le necessarie condizioni. La Serbia ha fatto domanda di adesione. Oggi la Commissione pubblica i pareri sulle candidature del Montenegro e dell'Albania. I negoziati di adesione con l'Islanda sono iniziati in luglio. Sono stati aperti nuovi capitoli nei negoziati con la Turchia, che ha dato inizio a una revisione approfondita della costituzione ai fini di un ulteriore avvicinamento agli standard europei. È proseguita la liberalizzazione del visto per i Balcani occidentali e si sono fatti notevoli passi avanti verso la risoluzione delle vertenze bilaterali di lunga data tra Slovenia e Croazia. Sono in corso i preparativi per un dialogo tra Serbia e Kosovo¹. La riconciliazione post-bellica fra i popoli ha fatto passi avanti e gli stessi paesi interessati stanno assumendo maggiori responsabilità a livello di cooperazione regionale.

Tuttavia, le sfide da affrontare sono ancora molte. In alcuni paesi dell'allargamento il ritmo delle riforme è rallentato. È comune la necessità di concentrarsi sulla buona governance potenziando lo Stato di diritto, accelerando le riforme economiche e migliorando la capacità di adottare e attuare l'acquis. La promozione della libertà di espressione è fonte di preoccupazione nella maggior parte dei paesi. Rimangono irrisolti problemi complessi come la governance della Bosnia-Erzegovina e la questione del nome riguardante l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Determinate questioni bilaterali sono ancora in sospeso e le divergenze sullo status del Kosovo hanno frenato la cooperazione regionale. Proseguono i negoziati volti a trovare una soluzione globale della questione cipriota, che però non si sono ancora conclusi.

L'impegno dell'UE nei confronti del processo di allargamento rispecchia la posizione degli Stati membri, persuasi che risulterà vantaggioso sia per l'Unione che per i paesi aspiranti. Questo semplice concetto deve essere presentato e spiegato chiaramente ai cittadini perché capiscano meglio e sostengano il processo di allargamento. Il processo di allargamento dell'UE contribuisce tanto alla stabilità in Europa quanto alla sicurezza e al benessere dei suoi cittadini, e costituisce un incentivo straordinario per le riforme politiche ed economiche nei paesi interessati. È nel reciproco interesse dell'UE e dei paesi dell'allargamento avviare discussioni sui capitoli problematici sin dalle prime fasi dei negoziati. Scopo di questo processo è far sì che i paesi interessati raggiungano gli standard europei in tutti i settori

¹ Ai sensi della risoluzione 1244/99 del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

contemplati dai trattati UE, aiutando quindi l'Unione a conseguire i propri obiettivi, che attualmente consistono nel gestire la crisi e la governance economica, nel tornare a una crescita per l'occupazione attraverso il programma di riforme 2020, nel rendere l'UE un luogo più sicuro e nel conferire all'Unione maggior peso sulla scena mondiale. Il programma di lavoro della Commissione per il 2011 comprende una serie di iniziative improntate a questi obiettivi.

L'allargamento deve rimanere credibile per tutte le parti in causa. I paesi aspiranti e i loro cittadini devono avere una chiara prospettiva di adesione, una volta soddisfatte le necessarie condizioni, e godere di vantaggi tangibili durante l'intero processo. L'opinione pubblica degli Stati membri e dell'UE deve essere certa che le nuove adesioni siano adeguatamente preparate e soggette a condizioni rigorose. Il successo dell'allargamento presuppone un deciso impegno politico di tutte le parti interessate. Il consenso rinnovato sull'allargamento, raggiunto in occasione del Consiglio europeo del dicembre 2006, si conferma come quadro appropriato per il conseguimento di tali obiettivi. Questa strategia si basa sui seguenti principi: consolidamento degli impegni, condizioni eque e rigorose e miglior comunicazione con i cittadini, associati alla capacità dell'UE di assorbire nuovi membri.

Il processo di allargamento comporta meccanismi e incentivi che hanno come fine ultimo l'adesione e che incoraggiano i paesi interessati a collaborare con l'UE nella realizzazione degli obiettivi comuni. Il rafforzamento della governance economica nell'UE e l'intensificazione del dialogo economico con i paesi dell'allargamento ci permettono di concentrarci sull'obiettivo comune di superamento della crisi e di creazione di posti di lavoro. Una maggiore integrazione con paesi che godono di diversi vantaggi comparativi rende l'UE più competitiva a livello mondiale. Questo è uno dei benefici duraturi derivanti dal quinto allargamento, che nel periodo 2004-2007 ha portato il numero degli Stati membri dell'UE da 15 a 27. Nel decennio terminato nel 2008, il commercio tra "vecchi" e "nuovi" Stati membri è triplicato, passando da circa 150 a 450 miliardi di euro. Il processo di allargamento ha dotato l'UE dei mezzi finanziari necessari per intervenire, all'occorrenza, a fianco delle istituzioni finanziarie internazionali onde mantenere la stabilità economica in tempi di crisi. Un mercato interno allargato comporta vantaggi per le piccole e medie imprese, che creano due terzi dell'occupazione nel settore privato dell'UE, incentivano considerevolmente l'innovazione e beneficiano quindi una quota consistente di assistenza preadesione.

Il processo di allargamento favorisce una maggiore integrazione, aiutando l'UE a raggiungere i propri obiettivi in settori fondamentali per la ripresa economica e la crescita sostenibile come l'energia, i trasporti, la tutela dell'ambiente e le misure volte ad affrontare il cambiamento climatico. I paesi dei Balcani occidentali sono interamente circondati da Stati membri. La Turchia ha confini terrestri e marittimi con l'Unione europea. La realizzazione dei corridoi transeuropei di trasporto, la diversificazione delle fonti energetiche, l'adattamento al cambiamento climatico e la mitigazione dei suoi effetti e la riduzione dell'inquinamento transfrontaliero dell'aria e dell'acqua fanno parte degli obiettivi dell'UE che non possono essere conseguiti senza un impegno totale da parte dei paesi dell'allargamento.

Anche questi paesi beneficiano dei progressi registrati nei settori suddetti e la prospettiva di adesione li incoraggia a concentrarsi in via prioritaria sugli obiettivi condivisi con l'Unione. A questi paesi viene fornito un sostegno concreto mediante sovvenzioni dello strumento di preadesione (IPA) e prestiti della Banca europea per gli investimenti e di altre istituzioni finanziarie internazionali, di cui l'IPA facilita l'ottenimento. L'Islanda, ultimo paese candidato

ad aver avviato i negoziati, è un leader mondiale per diverse forme di energia rinnovabile e può dare un contributo considerevole agli sforzi dell'UE in materia di innovazione in questo e in altri settori di punta.

Una delle principali priorità dell'agenda UE definita nel programma di Stoccolma è rendere l'Europa un luogo più sicuro. Poiché i paesi dell'allargamento sono tenuti a recepire l'acquis dell'Unione e a dimostrare di poterlo applicare integralmente, la Commissione ha intensificato gli sforzi per aiutarli a prevenire e contrastare la criminalità organizzata e la corruzione nonché a rafforzare la propria capacità di far applicare la legge. Pubblici ministeri, giudici e altri esperti dell'UE competenti in materia di applicazione della legge, gestione delle frontiere e migrazioni coadiuvano attualmente le rispettive controparti nei paesi dell'allargamento mettendo a disposizione le proprie competenze e valutando i progressi compiuti. Il rispetto dei parametri fissati, che determina il ritmo al quale un paese candidato progredisce verso l'adesione all'UE in sede negoziale, impone di fornire prove convincenti che la giustizia viene amministrata in modo indipendente ed efficace.

L'esperienza acquisita con la liberalizzazione del visto per i Balcani occidentali dimostra quanto possa essere proficuo combinare condizioni rigorose con la concessione di benefici ad hoc, collegati ai progressi verso l'adesione all'UE, e sottolinea l'importanza di un impegno costante da parte dei governi interessati per garantire il rispetto dei limiti e delle condizioni cui è subordinata l'ulteriore liberalizzazione della circolazione delle persone.

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona l'UE si è dotata degli strumenti necessari per fare la propria parte sulla scena mondiale, come dimostra il ruolo svolto dall'Unione nell'adozione della risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU sul Kosovo. In un mondo in cui le potenze emergenti svolgono un ruolo sempre più incisivo, l'allargamento conferisce maggiore peso all'UE e ne aumenta l'autorevolezza nei consessi internazionali. Il quinto allargamento ha dato nuovo slancio alle relazioni dell'UE con i suoi vicini sud-orientali e l'ha indotta a riflettere sulla possibilità di sviluppare iniziative nelle regioni del Baltico e del Mar Nero. Il processo di adesione riguardante i paesi dei Balcani occidentali e la Turchia accentua ulteriormente l'interesse e l'influenza dell'Unione nelle regioni del Mediterraneo e del Mar Nero, come pure nel bacino del Danubio. Sviluppando il proprio ruolo nella regione circostante ad integrazione del suo processo di adesione e in coordinamento con l'UE, la Turchia può aumentare il proprio peso e quello dell'Unione a livello mondiale, non ultimo in Medio Oriente e nel Caucaso meridionale. Un'azione congiunta dell'UE e della Turchia può rendere più sicuro l'approvvigionamento energetico, risolvere i conflitti regionali ed evitare che si creino divisioni per motivi etnici o religiosi. Insieme, l'Islanda e l'UE possono svolgere un ruolo importante nella gestione delle questioni attinenti all'energia, all'ambiente, al settore marittimo e alla sicurezza nell'Artico. Per realizzare appieno il potenziale di queste sinergie è indispensabile un impegno reciproco nei confronti di una strategia di allargamento credibile.

Il peso dell'UE nel mondo dipende anche, in misura considerevole, dall'attrattiva insita nel suo modello normativo. Il dinamismo del mercato interno e l'adozione delle norme e degli standard UE in paesi di tutto il mondo rappresentano un fortissimo incentivo per il commercio, gli investimenti e la crescita. L'atto per il mercato unico" (Single Market Act) presentato dalla Commissione intende eliminare molte delle strozzature rimanenti e liberare altre potenzialità di crescita. Nell'ambito del processo di allargamento, i paesi interessati adotteranno progressivamente l'acquis, ampliando il campo in cui si applica un'unica serie di standard. Questo dovrebbe incentivare nuovi investimenti e favorire l'innovazione e la

coesione sociale, oltre a rendere più attrattivo il modello normativo dell'UE nei paesi limitrofi e nel più ampio sistema internazionale.

La posta in gioco è alta, sia per l'UE che per i paesi aspiranti. Al tempo stesso, tuttavia, l'importanza di questo programma agli occhi dei cittadini varia in funzione delle preoccupazioni quotidiane, spesso considerate prioritarie. Le relazioni di quest'anno, con le relative conclusioni e raccomandazioni, dimostrano che il processo di allargamento può contribuire a risolvere molte questioni che preoccupano i nostri cittadini, che si tratti della prevenzione e della lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione o della creazione di crescita e occupazione. Le istituzioni dell'UE e i suoi Stati membri devono unire le loro forze per migliorare la comprensione e il sostegno del processo di allargamento, spiegando in che modo tale processo può aiutarci a raggiungere i nostri obiettivi comuni. Il successo dei futuri allargamenti permetterà all'UE di affrontare meglio le numerose altre sfide che ha di fronte.

2. SFIDE PRINCIPALI

2.1. Superare la crisi economica

La crisi economica ha colpito tutti i paesi dell'allargamento, anche se in misura diversa a seconda delle strutture economiche nazionali. L'Albania, il Kosovo e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia ne hanno risentito in misura minore, perché meno dipendenti dalle esportazioni e dotati di mercati nazionali resistenti. La Croazia, la Serbia e la Turchia, maggiormente integrate nel mercato mondiale, hanno subito pesanti ripercussioni. La crisi ha colpito duramente il Montenegro, che dipende in larga misura dai finanziamenti esterni e da un numero limitato di settori, e il suo impatto in Bosnia-Erzegovina è stato accentuato da politiche di bilancio procicliche caratterizzate da sovvenzioni e trasferimenti sociali elevati nel bilancio.

Il 2010 ha visto qualche accenno di ripresa nei Balcani occidentali. La domanda interna, ancora debole, riflette le condizioni restrittive del credito e il persistere della disoccupazione. La ripresa, sostenuta da un tasso di crescita elevato, è ben avviata in Turchia grazie al risanamento di bilancio e alla ristrutturazione del settore bancario operata all'inizio del decennio. L'Islanda risente ancora delle turbolenze finanziarie mondiali e del crollo del suo sistema bancario.

In molti paesi le finanze pubbliche sono ancora sotto pressione. Nonostante un debito pubblico medio relativamente poco elevato, la politica di bilancio espansionistica seguita durante il periodo del boom ha accentuato la vulnerabilità e l'esposizione dei paesi dell'allargamento alla crisi finanziaria mondiale, ad eccezione della Turchia. Molti paesi dei Balcani occidentali non disponevano, a livello di bilancio, di un margine di manovra sufficiente e della capacità necessaria per definire le priorità in materia di spesa pubblica a favore dello stimolo fiscale in risposta alla crisi. I Balcani occidentali hanno adottato misure di bilancio restrittive, compreso un riequilibrio del bilancio, che tuttavia non sono bastate ad impedire l'aggravamento dei disavanzi di bilancio. L'Islanda, la Serbia, il Kosovo e la Bosnia-Erzegovina si sono avvalsi del sostegno dell'FMI.

L'UE, a fianco delle istituzioni finanziarie internazionali, ha contribuito ad attenuare gli effetti della crisi. L'assistenza IPA è stata riprogrammata per sostenere gli investimenti nelle infrastrutture e nella competitività. Alcuni paesi hanno beneficiato di sostegno al bilancio e

assistenza macrofinanziaria. Il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali svolge un ruolo importante nel reperimento di fondi a favore di grandi progetti infrastrutturali (*vedi sezione 3*).

Per raggiungere tassi di crescita sostenibili e arrivare a una convergenza reale occorreranno altre riforme strutturali e politiche di bilancio prudentiali. Occorre sfruttare meglio le fonti di crescita interne per migliorare la capacità produttiva, la creazione di posti di lavoro e la competitività. Aumentando gli investimenti nazionali ed esteri nei progetti innovativi, e in particolare nelle attività orientate all'esportazione, si incrementeranno produzione e produttività, arrivando così a tassi di occupazione più elevati e a saldi commerciali più sostenibili. Ciò contribuirà anche a risolvere i problemi sociali più urgenti della regione.

Per incrementare gli investimenti esteri e nazionali, i governi devono migliorare il clima imprenditoriale, il che significa aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione, rafforzare l'indipendenza dell'apparato giudiziario, eliminare le barriere informali agli scambi e potenziare lo Stato di diritto. Per attrarre gli investimenti è importante garantire il buon funzionamento del mercato regionale nell'ambito dell'accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA) e proseguire l'allineamento con l'acquis. La prevista liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli e di servizi nella regione e l'apertura dei mercati degli appalti pubblici aumenteranno ulteriormente il potenziale di crescita della regione.

I paesi dell'allargamento devono assolutamente garantire la solidità e la sostenibilità delle finanze pubbliche, condizione indispensabile anche per preparare l'adesione dell'UE. Le recenti esperienze hanno messo in luce l'interdipendenza delle economie europee e l'effetto destabilizzante che i forti squilibri possono avere, anche in economie più piccole.

La Commissione continuerà ad utilizzare appieno gli strumenti preadesione e la vigilanza economica per monitorare i risultati economici e di bilancio dei paesi dell'allargamento. Il dialogo regolare condotto dall'UE con i paesi candidati permette loro di familiarizzarsi con il sistema di sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche all'interno dell'Unione. È stato avviato un processo analogo con i candidati potenziali. Anche i dialoghi economici tra la Commissione e i paesi dell'allargamento nell'ambito degli accordi di associazione vengono utilizzati per la sorveglianza delle politiche economiche.

Si stanno prendendo misure volte a rafforzare la governance economica nell'UE. Quando questo coordinamento rafforzato a livello macroeconomico, di bilancio e strutturale sarà stato debitamente definito e formalizzato, la Commissione rifletterà su come estendere alcune delle sue disposizioni ai paesi dell'allargamento.

Parallelamente al dialogo e alla sorveglianza, l'UE sostiene attivamente gli sforzi dei paesi dell'allargamento finalizzati alla ripresa economica, alla stabilizzazione macroeconomica e al risanamento di bilancio. L'IPA eroga aiuti consistenti per migliorare la gestione delle finanze pubbliche, la qualità delle statistiche e la vigilanza nel settore bancario.

Il processo di allargamento contribuisce a realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020 ampliando l'ambito di applicazione del quadro normativo dell'UE e creando nuove opportunità commerciali. La Commissione si compiace del fatto che molti paesi dell'allargamento intendano tener conto della strategia Europa 2020 nel definire le priorità di

riforma nazionali. La Commissione assocerà i paesi dell'allargamento a iniziative adottate a livello UE per conseguire i traguardi propri di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in modo da raggiungere livelli elevati di occupazione, produttività e coesione sociale. Nel settore dell'istruzione, la Commissione valuterà le possibilità di includere tutti i paesi dell'allargamento nel quadro "Istruzione e formazione 2020" e di coinvolgerli in attività di apprendimento tra pari².

I paesi dell'allargamento hanno iniziato ad aderire a iniziative nei gruppi regionali, nel cui ambito possono procedere a una valutazione congiunta dei progetti e definire traguardi specifici per la regione. Lo Small Business Act for Europe, una serie di misure volte a migliorare il clima imprenditoriale per le PMI, è un'iniziativa di questo tipo. La Commissione proporrà al Consiglio di cooperazione regionale di istituire piattaforme per il dialogo e le verifiche inter pares in altri settori in linea con le priorità di Europa 2020. La Commissione terrà conto delle priorità della strategia Europa 2020 nel programmare l'assistenza IPA.

2.2. Inclusione sociale

La crisi economica ha avuto un'incidenza negativa sui sistemi di assistenza sociale dei paesi dell'allargamento, con ripercussioni particolarmente pesanti per i gruppi vulnerabili come le minoranze, le comunità svantaggiate e i disabili. L'intera regione è caratterizzata da povertà, tassi elevati di disoccupazione, specialmente fra i giovani, e un basso livello di partecipazione della forza lavoro. La minoranza rom, particolarmente vulnerabile, vive in condizioni di povertà e deve affrontare discriminazioni e segregazione nell'accesso all'istruzione, all'occupazione, agli alloggi e ai servizi sociali, compresa l'assistenza sanitaria. Un gran numero di rom non è ancora iscritto all'anagrafe o non possiede documenti personali. Molti di essi vivono ancora in campi per gli sfollati interni a seguito dei recenti conflitti.

La Commissione si è impegnata ad aiutare i paesi dell'allargamento a migliorare le condizioni dei gruppi vulnerabili, anche mediante l'inclusione socioeconomica dei rom. Attraverso lo strumento IPA, la Commissione fornisce un notevole sostegno alle categorie vulnerabili mediante l'istruzione e il potenziamento dei servizi sociali e occupazionali, onde integrare le persone svantaggiate nel mercato del lavoro. La Commissione finanzia anche il potenziamento delle infrastrutture nei campi rom. Questo sostegno verrà rafforzato nell'intento di migliorare le condizioni di vita nei paesi maggiormente interessati, aiutandoli a definire un approccio globale ai problemi dell'inclusione sociale. Il memorandum congiunto sull'inclusione che è già stato concluso con la Croazia costituisce un quadro strategico in questo settore. I paesi dell'allargamento hanno già preso provvedimenti per affrontare le sfide di cui sopra, ma devono fare di più. La Commissione li invita ad adoperarsi con impegno per ridurre la povertà e l'esclusione sociale, in linea con le priorità di Europa 2020, e a sfruttare meglio le opportunità offerte dal Decennio di integrazione dei rom. I paesi dell'allargamento devono riflettere sulla possibilità di definire traguardi chiari e ambiziosi in termini di occupazione, istruzione e riduzione della povertà a favore delle comunità svantaggiate, in particolare i rom.

² La Croazia, la Turchia e l'Islanda partecipano già al quadro "Istruzione e formazione 2020".

2.3. Potenziare lo Stato di diritto e la pubblica amministrazione

Un obiettivo fondamentale per la maggiore parte dei paesi dell'allargamento è potenziare lo Stato di diritto, specie per quanto riguarda l'apparato giudiziario e la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione. Il passaggio alle prossime fasi del processo di adesione all'UE dipende in larga misura dall'ottenimento di risultati tangibili, che comportino un miglioramento costante dello Stato di diritto.

Il consenso rinnovato sull'allargamento raggiunto nel 2006 invita ad affrontare le questioni connesse allo Stato di diritto sin dalle prime fasi del processo di adesione. La Commissione ha annoverato fra i suoi obiettivi prioritari quello di affrontare tali questioni e di utilizzare tutti gli strumenti disponibili. L'uso di parametri nei negoziati di adesione costituisce un importante catalizzatore per le riforme e un'esplicita indicazione che le questioni attinenti allo Stato di diritto vanno affrontate seriamente prima dell'adesione. Il processo di liberalizzazione del visto ha dimostrato l'utilità di stabilire condizioni concrete e specifiche in materia di riforma, che consentono ai paesi di orientare meglio i propri sforzi. Le verifiche inter pares e le altre missioni sono state intensificate, permettendo a giudici, pubblici ministeri e altri esperti degli Stati membri competenti in materia di applicazione della legge, gestione delle frontiere e migrazioni di avere contatti diretti con i loro omologhi. Una più intensa cooperazione giudiziaria e di polizia nella regione, con gli Stati membri dell'UE e con Europol, Eurojust e Frontex fornisce gli strumenti necessari per lottare contro la criminalità transnazionale nel periodo preadesione.

Sulla base dell'esperienza acquisita, la Commissione intensificherà ulteriormente la propria azione e il dialogo sullo Stato di diritto con i paesi candidati effettivi e potenziali. I paesi devono adoperarsi per ottenere risultati concreti e duraturi e costituire un track record convincente e credibile nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione e nella riforma della giustizia. La creazione e l'attuazione di un quadro legislativo stabile sono di fondamentale importanza. Si estenderà il ricorso alle missioni condotte da pari e all'analisi comparativa (benchmarking). I pareri della Commissione sulle candidature di Montenegro e Albania definiscono priorità connesse allo Stato di diritto.

La Commissione osserva con attenzione i progressi compiuti, in particolare mediante gli organi congiunti istituiti dagli accordi di stabilizzazione e di associazione o dagli accordi interinali e dalle missioni di valutazione. I risultati di questo dialogo vengono integrati nelle relazioni sui progressi compiuti. L'assistenza IPA riserva un'attenzione particolare allo Stato di diritto. TAIEX organizza ogni anno oltre 100 eventi attinenti allo Stato di diritto a beneficio dei paesi dell'allargamento.

Di recente si sono osservati sviluppi positivi per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in diversi paesi dei Balcani occidentali. Sono stati conclusi nuovi accordi bilaterali, in particolare tra Serbia e Albania, riguardanti la cooperazione di polizia, l'assistenza giudiziaria reciproca e l'applicazione reciproca delle sentenze nei casi penali. La Croazia e la Serbia hanno firmato un accordo di estradizione reciproca ai fini di azioni penali o dell'applicazione di sentenze di reclusione in casi di criminalità organizzata e corruzione. La Commissione esorta gli altri paesi della regione a seguire il loro esempio. La cooperazione giudiziaria risulterebbe molto più proficua se si estendessero le possibilità di estradizione a tutti i casi di reati gravi, compresi i crimini di guerra. Il Consiglio di cooperazione regionale sta cercando di intensificare la cooperazione tra forze di polizia, procure e magistratura.

Una funzione pubblica professionale e non politicizzata è fondamentale per consolidare lo Stato di diritto e migliorare la governance. La riforma della pubblica amministrazione è una priorità per i paesi dell'allargamento, la maggior parte dei quali è impegnata, a stadi diversi, nella costruzione dello Stato. La sostenibilità delle riforme presuppone che siano integrate nelle strutture statali esistenti e che tengano conto dello specifico contesto sociale e di governance. La Commissione continuerà a sostenere le riforme della governance pubblica nei paesi dell'allargamento, in stretta cooperazione con SIGMA³.

2.4. *Libertà di espressione e media*

La libertà di espressione e dei media, che è parte integrante di qualsiasi regime democratico, continua a destare preoccupazioni nella maggior parte dei paesi dell'allargamento. In Turchia, la libertà di espressione non è ancora sufficientemente garantita dal quadro legislativo. In molti paesi dei Balcani occidentali, proseguono le minacce e le aggressioni fisiche a danno di giornalisti. In alcuni paesi, la diffamazione è tuttora considerata un reato o dà luogo ad ammende eccessivamente elevate. In molti paesi l'indipendenza dei media, comprese le emittenti pubbliche, è soggetta a ingerenze politiche. L'indipendenza della stampa subisce indebite pressioni politiche ed economiche. Questi problemi devono essere affrontati urgentemente dai paesi in questione.

La Commissione verificherà attentamente i progressi compiuti, concentrandosi in particolare su aspetti come il quadro legislativo e la sua conformità con gli standard europei, specie per quanto riguarda la diffamazione, il dovere delle autorità di reprimere debitamente tutti gli attacchi a danno di giornalisti, la creazione di organismi autonomi e il loro contributo ad una maggiore professionalità, il ruolo delle emittenti radiotelevisive pubbliche nelle democrazie pluralistiche e lo sviluppo di reti transfrontaliere per potenziare l'elaborazione di relazioni nell'intera regione, così da migliorare la comprensione reciproca. Nella primavera del 2011 la Commissione organizzerà una conferenza con i paesi dell'allargamento sul tema "libertà di espressione e media", durante la quale sarà possibile valutare i progressi compiuti in questi settori. Ove opportuno, il sostegno IPA sarà erogato come follow-up della conferenza.

2.5. *Riconciliazione, cooperazione regionale e questioni bilaterali nei Balcani occidentali*

Nell'ultimo decennio i Balcani occidentali hanno compiuto progressi sostanziali in termini di stabilità e cooperazione regionale. Rimangono tuttavia irrisolte diverse questioni derivanti dai conflitti nella regione, le quali incidono sia sul funzionamento interno degli Stati che sulle relazioni tra di essi. L'UE sta lavorando insieme alle parti in causa per aiutarle a liberarsi di questo retaggio del passato.

Progredire verso la riconciliazione è di fondamentale importanza per la stabilità nel Kosovo, dove è iniziata una nuova fase dopo il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia. In seguito all'adozione della risoluzione dell'Assemblea generale ONU, l'UE è disposta a facilitare un processo di dialogo tra Pristina e Belgrado per promuovere la cooperazione, progredire nel percorso verso l'UE e migliorare le condizioni di vita della popolazione. I

³ L'assistenza a breve termine per le questioni orizzontali inerenti alla governance e la riforma della pubblica amministrazione viene fornita tramite SIGMA (Sostegno per il miglioramento della governance e della gestione), un programma dell'OCSE sostenuto dalla Commissione nell'ambito dell'allargamento.

progressi verso la riconciliazione rivestono un'importanza capitale anche in Bosnia-Erzegovina, non ultimo per il funzionamento dello Stato. L'attuazione integrale dell'accordo di Ohrid nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il rispetto e la tutela delle minoranze etniche in tutta la regione, il rientro dei rifugiati e la collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY), così come il corretto svolgimento dei processi nazionali per crimini di guerra, sono elementi importanti ai fini della riconciliazione.

Una riconciliazione duratura richiede un impegno a tutti i livelli - governo, apparato giudiziario e società civile - ed è legata alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Di recente si sono registrati diversi segnali positivi. Il parlamento serbo ha adottato una dichiarazione in cui condanna il crimine di Srebrenica e fa riferimento alla relativa sentenza della Corte internazionale di giustizia. Le ONG hanno lanciato un'iniziativa volta a istituire una commissione regionale per l'accertamento e la divulgazione della verità, la cosiddetta iniziativa RECOM, che è appoggiata dai presidenti croato e serbo, dal parlamento montenegrino e dalle comunità religiose. Un sostegno regionale più ampio contribuirebbe alla riconciliazione. Al vertice dell'iniziativa Igman tenutosi a Sarajevo nel maggio 2010 hanno partecipato i presidenti di Serbia, Bosnia-Erzegovina, Croazia e Montenegro. L'iniziativa, che riunisce 140 ONG, mira a promuovere e agevolare la cooperazione locale e regionale. Questi sforzi devono essere sostenuti da azioni giudiziarie contro i crimini di guerra mediante una collaborazione totale con l'ICTY e lo svolgimento rapido ed efficiente dei processi per crimini di guerra dinanzi ai tribunali nazionali. Una collaborazione totale con l'ICTY, specialmente da parte di Serbia e Croazia, rimane fondamentale.

Si osservano sviluppi positivi relativamente al rientro dei rifugiati avviato dal processo di Sarajevo. A marzo si è tenuta a Belgrado una conferenza ministeriale che ha riaperto il dialogo tra i governi interessati. La Commissione è disposta a valutare la possibilità di erogare ulteriori contributi finanziari dell'UE al processo e a sostenere l'organizzazione di una conferenza dei donatori quando i paesi avranno raggiunto un accordo su azioni concrete per risolvere i problemi ancora in sospeso. Vi sono ancora 14 631 dispersi (i dati sono dell'agosto 2010) a seguito dei conflitti armati nella regione e il processo di risoluzione dei casi rimanenti procede molto a rilento. I paesi interessati devono adoperarsi con maggiore impegno per risolvere i casi in sospeso entro tempi ragionevoli.

La cooperazione regionale contribuisce alla riconciliazione, alle relazioni di buon vicinato e a un clima favorevole alla soluzione delle questioni bilaterali pendenti. Tale cooperazione è fondamentale anche per lo sviluppo economico dei Balcani occidentali e per affrontare problemi comuni quali la criminalità organizzata, la gestione delle frontiere, il cambiamento climatico o l'inquinamento ambientale. La cooperazione regionale è indispensabile per far progredire il programma di integrazione nell'UE in settori quali la sicurezza dei cittadini, dell'energia o dei trasporti.

La regione ha preso provvedimenti per potenziare le strutture regionali. Il Consiglio di cooperazione regionale (CCR) svolge un ruolo determinante nell'orientare e nel monitorare la cooperazione regionale. Il CCR ha adottato una strategia e un programma di lavoro ambiziosi per il 2011-2013, che ora devono essere attuati rivolgendo particolare attenzione alle attività orientate ai risultati a cui il CCR può portare un reale valore aggiunto. L'accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA) è fondamentale per il completamento della zona di libero scambio regionale. La Comunità dell'energia si sta attivando per realizzare un mercato regionale dell'energia e per preparare l'integrazione nel mercato energetico dell'UE.

L'accordo sullo Spazio aereo comune europeo innalzerà gli standard di sicurezza e gestione del traffico aereo e creerà condizioni di maggiore concorrenza per i passeggeri aerei.

La Commissione fornisce un sostegno finanziario consistente a favore della cooperazione regionale. Nel 2011 si mobileranno fondi IPA per facilitare la partecipazione della regione a grandi accordi internazionali come il trattato sui trasporti. La scuola regionale dell'amministrazione pubblica (ReSPA) è del tutto operativa e organizza attualmente circa 2 500 giorni di formazione all'anno. L'accordo internazionale che le conferisce personalità giuridica è stato ratificato nel luglio 2010. L'inaugurazione ufficiale della sua sede, situata a Danilovgrad (Montenegro), dovrebbe avere luogo l'11 novembre 2010.

La Commissione continuerà a sostenere il ripristino del patrimonio culturale nell'ambito del processo di Lubiana. Il CCR costituirà una task force "cultura e società", coadiuvata da un segretariato permanente beneficiario dell'assistenza finanziaria preadesione dell'UE, il cui compito consisterà nel gestire il processo di Lubiana in collaborazione con il Consiglio d'Europa e con la Commissione.

La Commissione sta dando veste definitiva a una strategia per il Danubio che vedrà riuniti Stati membri, paesi dell'allargamento e paesi del partenariato orientale. L'inclusione e l'attiva partecipazione dei paesi dei Balcani occidentali che condividono il bacino del Danubio con i loro vicini dell'UE sono di fondamentale importanza per il successo della strategia. La strategia è un'opportunità di realizzare investimenti reciprocamente vantaggiosi a favore dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente e dello sviluppo socioeconomico.

Le divergenze sullo status del Kosovo hanno frenato la cooperazione regionale, incidendo in particolare sul funzionamento del CEFTA, sull'estensione del sistema paneuromediterraneo di cumulo diagonale e sulla firma dell'accordo sulla Comunità dei trasporti. A volte è risultato impossibile indire riunioni a cui partecipassero tutti i soggetti regionali. La Commissione incoraggia caldamente tutte le parti interessate a cercare soluzioni pratiche e pragmatiche per garantire un'ampia partecipazione alla cooperazione regionale, a prescindere dalle posizioni divergenti sulla questione dello status del Kosovo.

La Slovenia e la Croazia hanno firmato e ratificato un accordo per un arbitrato internazionale sui confini che spiana la via a una soluzione definitiva. L'accordo dimostra che le questioni bilaterali possono essere risolte in uno spirito di buon vicinato. L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e il Kosovo hanno completato la delimitazione dei loro confini. Restano però irrisolte altre questioni bilaterali, specialmente in materia di confini, e la vertenza sul nome tra la Grecia e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia.

Le questioni bilaterali pendenti, comprese le vertenze frontaliere, devono essere risolte dalle parti interessate in uno spirito di buon vicinato e tenendo conto degli interessi globali dell'UE. Ciò richiede una rinnovata volontà politica da parte degli interessati. La Commissione si aspetta che si adoperino con il massimo impegno per risolvere le vertenze frontaliere pendenti secondo il principio della soluzione pacifica delle controversie in conformità della Carta delle Nazioni Unite, ricorrendo, ove necessario, alla competenza della Corte internazionale di giustizia. Le questioni bilaterali non devono bloccare il processo di adesione. L'UE è disposta a contribuire alla mobilitazione del necessario slancio politico per la ricerca di soluzioni e a sostenere le iniziative connesse.

3. GLI STRUMENTI PREADESIONE AL SERVIZIO DELLA POLITICA DI ALLARGAMENTO

Assistenza finanziaria – impostazione strategica

Scopo dell'assistenza finanziaria fornita dallo strumento di assistenza preadesione (IPA) è aiutare i paesi candidati effettivi e potenziali a conformarsi ai criteri di adesione, ad allinearsi alle politiche e agli standard dell'UE e a stimolare lo sviluppo socioeconomico. Quest'assistenza, erogata tramite il bilancio UE, comporta un chiaro valore aggiunto. Fornire assistenza ai paesi dell'allargamento significa investire nel futuro dell'UE: aiutando i suoi futuri membri a prepararsi adeguatamente all'adesione, l'UE potrà raggiungere più agevolmente i suoi obiettivi strategici. 11,6 miliardi di euro sono disponibili a titolo dell'IPA per il 2007-2013 per aiutare i paesi dell'allargamento a prepararsi all'adesione. Nel quadro finanziario pluriennale indicativo riveduto per il 2011-2013 figura una ripartizione indicativa.

Scopo dell'IPA è consentire una pianificazione strategica dell'assistenza sulla base di documenti di programmazione indicativa pluriennale (MIPD) di durata triennale, che definiscono le priorità dell'assistenza negli anni successivi e su cui si basa la programmazione annuale o pluriennale. I MIPD sono elaborati in funzione delle esigenze individuate nei partenariati e nelle relazioni sui progressi compiuti.

La Commissione ha preso provvedimenti volti a rafforzare la natura strategica del processo e il collegamento tra le priorità definite nei partenariati europei o di adesione, le relazioni sui progressi compiuti e la programmazione dell'assistenza. L'accento è stato quindi posto maggiormente su settori fondamentali quali la buona governance e lo Stato di diritto. Per illustrare meglio questa scelta e aumentare la titolarità dei paesi beneficiari, nel programmare l'assistenza preadesione la Commissione seguirà sempre più spesso un approccio maggiormente incentrato sui settori.

I paesi dell'allargamento vengono pertanto incoraggiati a elaborare programmi strategici dettagliati nei settori chiave considerati di vitale importanza per progredire verso l'UE. Le priorità connesse all'adesione devono essere pienamente integrate in questi programmi a titolarità nazionale. I prossimi MIPD per il periodo 2011-2013 definiranno gli obiettivi dell'assistenza IPA in questi settori.

Altri settori che continueranno a figurare tra le priorità dei MIPD sono quelli connessi allo sviluppo regionale, allo sviluppo delle risorse umane e allo sviluppo rurale, specialmente nel caso dei paesi candidati. Imparando a gestire gli aiuti preadesione in modo efficace e conforme ai principi della sana gestione finanziaria, i governi dei paesi dell'allargamento possono prepararsi a gestire i fondi UE in qualità di futuri Stati membri.

In alcuni paesi, tuttavia, l'effettiva attuazione dei programmi IPA pone ancora problemi. I paesi beneficiari devono intensificare gli sforzi per garantire una capacità amministrativa e una competenza sufficienti ai fini dell'elaborazione e dell'attuazione di progetti sostenibili e orientati ai risultati, onde ottimizzare l'assorbimento dei fondi preadesione disponibili. La Commissione aiuterà i beneficiari a migliorare la propria capacità e monitorerà il ciclo finanziario dell'IPA, individuando le carenze già dalle prime fasi.

La Commissione ricorrerà sempre più spesso alla programmazione pluriennale, che consente una definizione più precisa di priorità e scadenze, assicurando inoltre una maggiore prevedibilità dell'assistenza finanziaria nell'interesse dei paesi beneficiari.

Un approccio settoriale faciliterà la cooperazione tra donatori e beneficiari, eliminando le duplicazioni e migliorando efficienza ed efficacia. Questo permetterà a sua volta a tutte le parti interessate di concentrarsi sempre più sui risultati previsti e sull'impatto della nostra azione combinata.

L'entità degli investimenti da effettuare nei paesi dell'allargamento per preparare l'adesione e una reale convergenza necessita contributi consistenti dai bilanci nazionali, il sostegno di altri donatori e delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) e la mobilitazione degli investitori privati. I partenariati pubblico-privato risultano di grande utilità a tal fine, in quanto associano le sovvenzioni dei bilanci pubblici con i prestiti erogati da banche private. Il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali (WBIF), il Fondo europeo per l'Europa sudorientale (EFSE) e il Fondo Green for Growth (GGF) sono validi esempi di come sia possibile mobilitare un afflusso elevato di capitale con risorse pubbliche limitate.

Il WBIF, creato nel dicembre 2009 come iniziativa comune della Commissione e delle IFI partner, è uno strumento fondamentale per convogliare investimenti infrastrutturali nella regione. Il WBIF permette di ottenere ingenti prestiti dalle IFI con sovvenzioni IPA. Sono state assegnate sovvenzioni pari a 137 milioni di euro che potrebbero mobilitare investimenti per un valore di 6,6 miliardi di euro. Il WBIF punterà principalmente ad aumentare il numero di progetti relativi a risorse idriche e acque reflue nella regione, stimolare il sostegno all'efficienza energetica, accelerare gli investimenti nella rete principale di trasporto e favorire lo sviluppo di PMI e meccanismi atti a promuovere la crescita economica all'indomani della crisi finanziaria. I progetti realizzati nell'ambito del WBIF coprono diversi paesi dei Balcani occidentali e rafforzano la cooperazione regionale. Il WBIF incentiverà grossi investimenti di importanza regionale come la rete principale di trasporto regionale dell'Europa sudorientale, che può essere considerata il precursore della futura rete di trasporto transeuropea (TEN-T) nella regione.

L'assistenza finanziaria IPA per la cooperazione regionale mira a garantire la stabilità regionale, incrementare i flussi commerciali intraregionali e sostenere le iniziative e le strutture della cooperazione regionale nei Balcani occidentali, quali il Consiglio di cooperazione regionale e la scuola regionale della pubblica amministrazione. Il Consiglio di cooperazione regionale è chiamato a svolgere un ruolo importante per verificare che i finanziamenti dell'IPA e di altri donatori rispecchino le priorità della cooperazione regionale.

Partecipazione a programmi e agenzie dell'UE

La partecipazione dei paesi dell'allargamento ai programmi e alle agenzie dell'UE mira ad intensificare la collaborazione con gli Stati membri e a familiarizzare questi paesi con le strategie e i metodi di lavoro dell'UE. I paesi candidati effettivi e potenziali possono partecipare ai programmi UE sulla base di accordi quadro, mentre per la loro partecipazione alle agenzie UE la decisione viene presa di volta in volta. La partecipazione può essere finanziata in parte mediante l'assistenza finanziaria dell'IPA. I paesi vengono incoraggiati a partecipare principalmente a programmi o agenzie tali da sostenere i settori più importanti ai fini delle riforme e che possono procurare loro i maggiori benefici.

Informazione e comunicazione

Un forte sostegno da parte dei cittadini è indispensabile per il successo della politica di allargamento. Gli Stati membri e i paesi dell'allargamento sono chiamati a svolgere un ruolo centrale nell'azione di informazione e di comunicazione volta a preservare questo sostegno. La Commissione si è impegnata a migliorare il flusso di informazioni obiettive sul processo di allargamento, presentate in forma facilmente accessibile, attraverso i vari mezzi di comunicazione disponibili attualmente. È di particolare importanza che queste informazioni arrivino ai giovani che, per la loro esperienza di vita, potrebbero non cogliere appieno l'assoluta esigenza di rafforzare la sicurezza e la stabilità in Europa. Spetta ai leader politici a livello europeo, nazionale, regionale e locale utilizzare queste informazioni nel modo più incisivo per i loro elettori.

L'esperienza acquisita nel corso del quinto allargamento dimostra che una comunicazione carente lascia libero il campo ad informazioni fuorvianti. Occorre quindi colmare questo vuoto mediante informazioni esatte e facilmente accessibili, affinché i cittadini siano pienamente consapevoli della posta in gioco. Nel 2010 l'Unione ha dovuto affrontare nuove sfide legate alla crisi economica, all'ambiente, all'occupazione, alla sicurezza dei cittadini, al cambiamento climatico e alla migrazione. Questi sono i problemi che preoccupano i cittadini, sia negli Stati membri che nei paesi dell'allargamento. Il compito dei dirigenti politici è spiegare come il proseguimento del programma di allargamento possa aiutare l'UE a conseguire i propri obiettivi in questi ambiti fondamentali e, al tempo stesso, accelerare le riforme e migliorare le condizioni di vita nei paesi dell'allargamento. Risultati reali e tangibili: questa è la migliore pubblicità per l'allargamento. La liberalizzazione del visto per i Balcani occidentali è un esempio particolarmente calzante.

Sviluppo della società civile

Le attività della società civile sono di fondamentale importanza sia per una democrazia matura che per il rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto. Queste attività aumentano la responsabilità politica, stimolano e ampliano il dibattito sulle scelte della società e rafforzano il consenso a favore di una società pluralistica. Contribuendo a una democrazia più aperta, partecipativa e dinamica, una società civile vivace e motivata favorisce anche la tolleranza e la riconciliazione. La partecipazione delle organizzazioni della società civile al processo preadesione migliora la qualità delle riforme connesse all'adesione e garantisce loro maggiore sostegno da parte dei cittadini.

Occorre una cultura che accetti e riconosca il ruolo svolto dalla società civile per consentire alle organizzazioni della società civile di avviare un dialogo strategico efficace. Le consultazioni pubbliche sulle iniziative strategiche e sui disegni di legge devono diventare la norma. L'accesso della società civile alle sovvenzioni statali è spesso ostacolato dalla scarsa trasparenza e dalla definizione carente dei criteri di allocazione.

Lo strumento per la società civile contribuisce a rafforzare le capacità e la professionalità delle organizzazioni della società civile, consentendo loro di avviare un dialogo efficace con soggetti pubblici e privati e di monitorare gli sviluppi in settori quali lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali. Lo strumento finanzia iniziative a livello locale, reti regionali e visite di breve durata nell'UE.

La Commissione ha riesaminato lo strumento perché risulti più accessibile alle organizzazioni locali a base comunitaria, tenendo conto delle osservazioni formulate dalle organizzazioni della società civile. La Commissione interverrà in modo più mirato, in funzione delle esigenze di ciascun paese, ed erogherà finanziamenti di avviamento a più lungo termine alle ONG. Organizzazioni più forti e consolidate potrebbero svolgere un ruolo di consulenza e di sostegno per le organizzazioni più piccole.

4. PROGRESSI NEI PAESI DELL'ALLARGAMENTO E PROGRAMMA PER IL 2010-2011

4.1. Guidare i Balcani occidentali verso l'adesione all'UE

In occasione della riunione ministeriale UE-Balcani occidentali tenutasi a Sarajevo il 2 giugno 2010, l'UE ha ribadito il proprio impegno inequivocabile nei confronti della prospettiva europea di questi paesi. Il futuro dei Balcani occidentali è legato all'Unione europea.

Nel corso dell'ultimo anno i paesi dei Balcani occidentali si sono avvicinati all'adesione all'UE grazie ai progressi conseguiti, sebbene non uniformemente, nell'attuazione delle riforme e nel rispetto dei criteri e delle condizioni stabiliti. I progressi della Croazia confermano la validità del processo di stabilizzazione e associazione per i Balcani occidentali come strategia finalizzata all'adesione. I progressi degli altri paesi dei Balcani occidentali verso l'adesione all'UE dipendono ugualmente dal ritmo delle loro riforme politiche ed economiche.

Si osservano progressi considerevoli verso la liberalizzazione del visto. Nel corso dell'ultimo anno, l'UE ha abolito l'obbligo del visto per la Serbia, il Montenegro e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, che si sono dimostrati in grado di conformarsi ai parametri fissati in settori come la sicurezza dei documenti di viaggio, la gestione delle frontiere, la migrazione e l'asilo, l'ordine pubblico e la sicurezza nonché il rispetto dei diritti umani. L'obbligo del visto sarà abolito prossimamente per la Bosnia-Erzegovina e l'Albania, sempre che sia chiaramente dimostrata la loro conformità con questi parametri. È importante che i paesi interessati si adoperino con maggiore impegno per informare i cittadini circa la portata e i limiti del regime di esenzione dal visto. Il Kosovo ha adottato una legge sulla riammissione e intensificato gli sforzi per la reintegrazione dei rimpatriati, spianando la via al dialogo sulla liberalizzazione del visto.

Croazia

Dall'ottobre 2005, quando sono iniziati i negoziati di adesione, la Croazia ha fatto progressi costanti verso la conformità con i criteri di adesione. La Croazia soddisfa i criteri politici di Copenaghen. Per quanto concerne i criteri economici, la Croazia ha un'economia di mercato funzionante. Il paese dovrebbe essere in grado di far fronte alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, sempre che attui con determinazione il programma globale di riforme volto a ridurre le carenze strutturali.

Per quanto riguarda i criteri legati all'acquis, la Croazia ha fatto buoni progressi nei negoziati di adesione. Sono stati aperti 33 capitoli e 25 sono stati provvisoriamente chiusi. La Croazia ha compiuto buoni progressi verso il rispetto delle condizioni fissate per la chiusura dei capitoli negoziali con implicazioni finanziarie (*agricoltura e sviluppo rurale; politica*

regionale e coordinamento degli strumenti strutturali; disposizioni finanziarie e di bilancio). La Croazia deve continuare ad adoperarsi per creare tutte le strutture amministrative necessarie per la gestione e il controllo dei fondi UE.

La Croazia deve ancora soddisfare i parametri fissati per la chiusura del capitolo *sistema giudiziario e diritti fondamentali*, costituendo in particolare il necessario track record per quanto riguarda l'indipendenza e l'efficienza del sistema giudiziario, la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, il rispetto e la tutela delle minoranze, ivi compreso il rientro dei profughi, i processi per crimini di guerra e la piena collaborazione con l'ICTY, risolvendo anche la questione dell'accesso ai documenti da parte del Tribunale. In materia di *concorrenza*, la Croazia deve adottare piani di ristrutturazione per i cantieri navali in linea con l'acquis. Ci si aspetta che la Croazia continui a svolgere un ruolo attivo nella cooperazione regionale nei Balcani occidentali e a sostenere gli altri paesi della regione nel loro percorso verso l'adesione all'UE.

Considerati i risultati conseguiti per quanto riguarda il rispetto dei parametri e degli impegni assunti nei negoziati di adesione, la Croazia è a buon punto in termini di conformità con i criteri legati all'acquis, come dimostrano le tabelle di controllo elaborate dalla Commissione per i capitoli provvisoriamente chiusi.

La Commissione continuerà a monitorare il rispetto degli impegni fino all'adesione avvalendosi di tutti gli strumenti disponibili, comprese le verifiche inter pares e le strutture istituite dall'accordo di stabilizzazione e di associazione. La Commissione presenterà regolarmente relazioni di controllo.

Ex Repubblica iugoslava di Macedonia

L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia continua a soddisfare in misura sufficiente i criteri politici. Dopo le ampie riforme del 2009, sono stati fatti ulteriori progressi, anche se a ritmo irregolare, per quanto riguarda la riforma del parlamento, della polizia, della giustizia e della pubblica amministrazione nonché il rispetto e la tutela delle minoranze. Il paese deve compiere ulteriori progressi per quanto riguarda il dialogo fra esponenti politici, la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione, la lotta contro la corruzione, la libertà di espressione e il miglioramento del clima imprenditoriale. L'attuazione della normativa è di fondamentale importanza.

Il paese ha continuato a rispettare gli impegni previsti dall'accordo di stabilizzazione e di associazione. La Commissione ha proposto di passare alla seconda fase dell'associazione secondo quanto previsto dall'ASA.

Il Consiglio non si è ancora pronunciato sulla raccomandazione della Commissione dell'ottobre 2009 relativa all'apertura dei negoziati di adesione.

La controversia con la Grecia riguardo al nome rimane irrisolta. Sono in corso colloqui tra i due paesi sotto l'egida dell'ONU per trovare una soluzione e si sono svolti diversi contatti bilaterali, anche a livello di primi ministri, ma finora l'impegno dimostrato non ha dato risultati concreti. È necessario evitare azioni e dichiarazioni che possano influire negativamente sulle relazioni di buon vicinato. È di fondamentale importanza che si

mantengano relazioni di buon vicinato, raggiungendo fra l'altro, sotto l'egida dell'ONU, una soluzione alla questione del nome che possa essere accettata da entrambi i paesi.

Montenegro

Parallelamente al presente documento di strategia, la Commissione ha adottato il parere sulla domanda di adesione all'UE del Montenegro. Le conclusioni e le raccomandazioni contenute nel parere figurano nell'allegato della presente comunicazione.

Albania

Parallelamente al presente documento di strategia, la Commissione ha adottato il parere sulla domanda di adesione all'UE dell'Albania. Le conclusioni e le raccomandazioni contenute nel parere figurano nell'allegato della presente comunicazione.

Bosnia-Erzegovina

La Bosnia-Erzegovina ha registrato progressi limitati per quanto riguarda le riforme principali. Le elezioni dell'ottobre 2010 sono risultate sostanzialmente conformi agli standard internazionali. Le incompatibilità fra la costituzione della Bosnia-Erzegovina e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non sono state abolite malgrado la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il rispetto dei diritti democratici e del diritto alla parità di trattamento senza discriminazioni, sancito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, costituisce un elemento essenziale dell'accordo interinale.

Perché la Bosnia-Erzegovina progredisca ulteriormente verso l'adesione all'Unione occorre che i dirigenti politici raggiungano un'intesa in merito alla direzione generale del paese e alle principali riforme connesse all'UE. Il paese deve intensificare gli sforzi per arrivare a un bilancio soddisfacente dell'attuazione dell'accordo interinale.

La Bosnia-Erzegovina deve prendere con urgenza i primi provvedimenti necessari per allineare la costituzione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e migliorare l'efficienza e il funzionamento delle istituzioni. Il paese deve essere in grado di adottare, attuare e applicare le leggi e le norme dell'UE. Per quanto riguarda gli obblighi internazionali, il paese deve assolutamente progredire verso il conseguimento degli obiettivi e il rispetto delle condizioni fissati per la chiusura dell'ufficio dell'Alto rappresentante (OHR). L'UE rafforzerà la propria presenza in loco per aiutare la Bosnia-Erzegovina a realizzare gli obiettivi del programma UE.

Serbia

La Serbia, che ha chiesto di aderire all'UE nel dicembre 2009, ha dimostrato un rinnovato impegno verso la conformità con i criteri di Copenaghen. Nell'ottobre 2010 il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare un parere su questa candidatura. Nel febbraio 2010 è entrato in vigore l'accordo interinale e a giugno gli Stati membri hanno concordato di sottoporre l'accordo di stabilizzazione e di associazione ai parlamenti nazionali ai fini della ratifica.

La Serbia ha proseguito l'attuazione del suo programma di riforme politiche, ottenendo qualche risultato positivo in materia di lotta contro la criminalità organizzata. Il paese deve adoperarsi con ulteriore impegno per quanto riguarda la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione e la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. La Serbia ha continuato a costituire un track record di attuazione dell'accordo interinale e si trova in una posizione favorevole per soddisfare i requisiti dell'ASA. Sono stati fatti passi importanti verso la riconciliazione nella regione, segnatamente con la Croazia e la Bosnia-Erzegovina, ed è proseguita l'attiva collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, ma gli ultimi due ricercati dell'ICTY sono ancora latitanti. La piena collaborazione con il Tribunale rimane una condizione essenziale per l'adesione all'UE, come risulta dalle conclusioni del Consiglio del 25 ottobre 2010.

La Serbia deve dimostrare un atteggiamento più costruttivo riguardo alla partecipazione del Kosovo al commercio e alla cooperazione regionali nonché riconoscere i timbri doganali del Kosovo che l'UNMIK ha certificato due volte in conformità dell'UNSCR 1244. Occorre rafforzare la collaborazione con la missione EULEX per lo Stato di diritto relativamente al Kosovo settentrionale. In seguito alla risoluzione dell'Assemblea generale ONU, l'UE è disposta a facilitare un processo di dialogo tra Belgrado e Pristina per promuovere la cooperazione, progredire verso l'UE e migliorare le condizioni di vita della popolazione.

Kosovo

Le elezioni locali organizzate in Kosovo alla fine del 2009 si sono svolte regolarmente con la partecipazione di tutte le comunità. Nel Kosovo settentrionale l'affluenza alle urne è stata bassissima. Il processo di decentramento è progredito in misura considerevole, la collaborazione con EULEX è migliorata e il governo è maggiormente in grado di attuare l'agenda europea e la politica di riforma del Kosovo. Sussistono tuttavia serie difficoltà per quanto riguarda la riforma della pubblica amministrazione e lo Stato di diritto, compreso il settore giudiziario. Occorre intensificare la lotta contro la corruzione, la criminalità organizzata e il riciclaggio del denaro. Sussistono preoccupazioni circa il dialogo e la riconciliazione tra le comunità e la protezione/integrazione delle minoranze, in particolare i serbi kosovari. Le autorità devono assumere un atteggiamento costruttivo nei confronti della partecipazione del Kosovo ai consessi di cooperazione regionale per tenere il passo con gli sviluppi regionali.

A dicembre 2009 il Consiglio ha accolto con favore la comunicazione della Commissione dal titolo "Realizzare la prospettiva europea del Kosovo"⁴, invitando la Commissione a prendere le disposizioni necessarie per sostenere i progressi del Kosovo verso l'UE, in linea con la prospettiva europea della regione, e a riferire sui progressi compiuti. Il Consiglio ha sottolineato l'importanza annessa alle misure relative al commercio e ai visti, fatte salve le posizioni degli Stati membri sullo status.

A febbraio la Commissione ha proposto di prorogare le misure commerciali autonome a favore del Kosovo, mentre a luglio ha incaricato una missione di esperti di valutare in che misura il Kosovo sia in grado di soddisfare i requisiti connessi ad un eventuale accordo commerciale con l'UE. Il Kosovo dovrà adoperarsi con impegno per quanto riguarda la

⁴ COM(2009) 534 definitivo del 14.10.2009.

regolamentazione tecnica dei prodotti, il controllo dell'origine, la proprietà intellettuale, le norme in materia di concorrenza e gli appalti pubblici. La Commissione intensificherà gli sforzi per aiutare il Kosovo a ovviare alle carenze individuate. Quando il Kosovo si sarà conformato alle condizioni previste, la Commissione proporrà direttive di negoziato per un accordo commerciale.

La Commissione sosterrà la partecipazione del Kosovo ai pertinenti programmi dell'Unione. A gennaio la Commissione ha lanciato, insieme alle autorità del Kosovo, un dialogo con il Kosovo nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione. È stato portato a termine un intero ciclo di riunioni.

La Commissione appoggia la partecipazione del Kosovo ai programmi IPA di cooperazione transfrontaliera con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e l'Albania. A partire dal 2011 questo sostegno sarà esteso anche ai programmi con il Montenegro.

La Commissione continuerà a sostenere le iniziative indicate nella sua comunicazione sul Kosovo, in linea con le conclusioni del Consiglio.

4.2. Portare avanti i negoziati di adesione con la Turchia

È proseguito il processo di riforma politica della Turchia, che ha modificato la costituzione introducendo riforme chiave dei suoi sistemi politico e giuridico basate su una serie di priorità inerenti al sistema giudiziario e ai diritti fondamentali. Le riforme limitano la competenza dei tribunali militari, ristrutturano la Corte costituzionale, ampliano la composizione del Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri, rendendolo più rappresentativo dell'intero settore giudiziario, rafforzano i diritti sindacali nel settore pubblico, pongono le basi per l'adozione di misure speciali a tutela dei diritti di donne e minori, garantiscono la protezione dei dati personali e sanciscono il diritto di ricorrere all'ombudsman, fornendo quindi la base giuridica per creare la figura dell'ombudsman.

Le modifiche costituzionali sono un passo importante nella giusta direzione, ma per garantire maggiore sostegno alla riforma costituzionale occorre un'amplia consultazione pubblica, a cui partecipino con il massimo impegno tutti i partiti politici e la società civile. Ora è fondamentale che queste riforme siano attuate correttamente mediante la legislazione pertinente. Una nuova costituzione civile porrebbe solide basi per l'ulteriore consolidamento della democrazia in Turchia, in linea con gli standard europei e con i criteri di adesione all'UE.

In materia di diritti fondamentali, occorre rafforzare de iure e de facto la libertà di espressione e dei media in Turchia. Sussistono diverse lacune relativamente all'esercizio della libertà di religione e occorre fare progressi in materia di diritti delle donne, parità fra i sessi e garanzia di tutti i diritti sindacali. L'”apertura democratica”, volta segnatamente ad affrontare la questione curda, ha dato risultati limitati. La sicurezza nella zona sud-orientale si è deteriorata, con una recrudescenza di attentati ad opera dell'organizzazione terroristica PKK/Kongra-Gel. Si osserva qualche progresso nella lotta alla corruzione.

I negoziati di adesione sono andati avanti, anche se piuttosto a rilento, entrando in una fase impegnativa nella quale la Turchia deve intensificare gli sforzi per soddisfare le condizioni stabilite. Se progredirà verso la conformità con i parametri e i requisiti indicati nel quadro

negoziale, la Turchia riuscirà ad accelerare il ritmo dei negoziati. Nei prossimi mesi, la Turchia deve concentrarsi in particolare sui capitoli *politica di concorrenza, appalti pubblici e politica sociale e occupazione*.

La politica estera più attiva attuata dalla Turchia nei confronti del “grande vicinato” è un elemento positivo per l’Unione europea, purché si sviluppi a complemento del processo di adesione del paese e in coordinamento con l’UE. La Turchia ha presentato una serie di proposte volte a intensificare la cooperazione UE-Turchia a livello di politica estera. I negoziati per un accordo di riammissione con la Turchia sono notevolmente progrediti.

La Turchia ha continuato a esprimere pubblicamente il suo sostegno ai negoziati in corso sotto l'egida dell'ONU tra i dirigenti delle comunità greco-cipriota e turco-cipriota, per trovare una soluzione globale al problema di Cipro. Malgrado ciò, non è possibile segnalare alcun progresso verso la normalizzazione delle relazioni bilaterali con la Repubblica di Cipro. La Turchia non ha attuato pienamente il protocollo aggiuntivo all'accordo di associazione e non ha eliminato tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, comprese le limitazioni delle linee di collegamento diretto con Cipro. È urgente che il paese rispetti l’obbligo di attuare pienamente, in maniera non discriminatoria, il protocollo aggiuntivo e progredisca verso la normalizzazione delle relazioni bilaterali con la Repubblica di Cipro. L’UE continuerà a valutare i progressi compiuti in merito alle questioni contemplate dalla dichiarazione del 21 settembre 2005 in linea, fra l’altro, con le conclusioni del Consiglio del dicembre 2006 e del dicembre 2009. In mancanza di progressi, la Commissione raccomanda che l’UE mantenga le misure in vigore dal 2006, che avranno un’incidenza costante sull’andamento generale dei negoziati.

La Turchia deve intensificare gli sforzi per risolvere le questioni bilaterali pendenti, tra cui le vertenze frontaliere, con i paesi vicini. È stato dato nuovo slancio al miglioramento delle relazioni con la Grecia. La Grecia ha presentato un gran numero di reclami formali per le continue violazioni del suo spazio aereo da parte della Turchia, anche per i voli sulle isole greche. La Grecia ha inoltre presentato reclami per violazione delle sue acque territoriali. I protocolli firmati nel 2009 per normalizzare le relazioni con l'Armenia non sono stati ratificati.

4.3. Lanciare il processo di adesione dell’Islanda

Il processo di adesione dell’Islanda è stato avviato. I negoziati di adesione si sono aperti nel luglio 2010 sulla base di quanto raccomandato dalla Commissione nel suo parere del febbraio 2010 e della decisione del Consiglio europeo di giugno. Lo screening dell’acquis UE con l’Islanda sta per iniziare. Ora può essere erogata assistenza IPA all’Islanda per aiutarla a prepararsi debitamente all’adesione.

Sono stati registrati buoni progressi per quanto riguarda il miglioramento del quadro legislativo sui conflitti di interesse e sul finanziamento dei partiti politici. Le regole che disciplinano la nomina dei giudici sono state modificate onde rafforzare ulteriormente l'indipendenza dell'apparato giudiziario. Sono state adottate importanti misure di stabilizzazione economica. Si osservano progressi per quanto riguarda il risanamento delle finanze pubbliche e del sistema finanziario. Il programma dell’FMI è ben avviato, ma sussistono incertezze e sfide di natura economica. L’Islanda dovrà rispettare gli obblighi esistenti, come quelli individuati dall’Autorità di vigilanza EFTA nell’ambito dell’accordo

sullo Spazio economico europeo. Occorre adoperarsi con notevole impegno affinché tutti i cittadini islandesi siano debitamente informati di ciò che comporta l'adesione all'UE.

5. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Sulla base dell'analisi di cui sopra, la Commissione propone le seguenti **conclusioni e raccomandazioni**.

1. L'allargamento consolida la pace e la stabilità in Europa. È nell'**interesse strategico dell'UE** portare avanti il processo di allargamento sulla base dei principi e delle conclusioni concordati e del consenso rinnovato sull'allargamento approvato dal Consiglio europeo nel dicembre 2006. Il successo dell'allargamento presuppone un deciso impegno politico di tutte le parti interessate. L'allargamento deve rimanere credibile per tutte le parti in causa. I paesi aspiranti devono prepararsi adeguatamente, rispettando condizioni rigorose, e avere una prospettiva europea chiara e tangibile, una volta soddisfatte dette condizioni.
2. Il processo di allargamento **facilita il conseguimento degli obiettivi strategici** dell'UE in settori fondamentali per la ripresa economica e la crescita sostenibile quali la convergenza normativa e il mercato interno, l'energia, i trasporti, la tutela dell'ambiente e i tentativi di contenere il cambiamento climatico, nonché la promozione della sicurezza nell'UE.
3. La Commissione rafforzerà ulteriormente il monitoraggio delle politiche macroeconomiche dei paesi dell'allargamento, tenendo conto anche dei nuovi sviluppi nella governance economica dell'UE. La Commissione **si aspetta** che i paesi dell'allargamento portino avanti le riforme connesse all'UE e migliorino il clima imprenditoriale, contribuendo in tal modo a superare la crisi economica e a conseguire una crescita sostenibile. La Commissione assocerà i paesi dell'allargamento ad iniziative adottate a livello UE per conseguire gli obiettivi della **strategia Europa 2020**. La Commissione invita i paesi dell'allargamento a tradurre gli obiettivi 2020 nelle proprie priorità politiche nazionali, a dialogare nell'ambito dei gruppi politici regionali onde riesaminare regolarmente i risultati di queste riforme e a fissare, se del caso, traguardi regionali specifici.
4. La Commissione **incoraggia** i paesi dell'allargamento ad adoperarsi per migliorare le condizioni dei gruppi vulnerabili, anche mediante l'inclusione socioeconomica dei rom. La Commissione si impegna a sostenerli in questo processo.
5. La Commissione attribuirà una priorità costante tanto alla riforma della giustizia e della pubblica amministrazione quanto alla lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione e intensificherà ulteriormente **il dialogo sullo Stato di diritto** con i paesi dell'allargamento. La maggior parte dei paesi dell'allargamento deve fare notevoli progressi per consolidare lo Stato di diritto e costituire, in particolare, track record credibili nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione.
6. La **libertà di espressione** e dei media continua a destare preoccupazioni nella maggior parte dei paesi dell'allargamento e i problemi individuati devono essere affrontati in via prioritaria. I progressi in questo campo sono di fondamentale importanza e verranno seguiti con attenzione dalla Commissione, che continuerà a

sostenere le organizzazioni della società civile e utilizzerà appieno lo strumento per la società civile.

7. La **cooperazione regionale** è un elemento essenziale del processo di stabilizzazione e di associazione. I Balcani occidentali hanno fatto notevoli progressi in termini di cooperazione regionale, che non devono essere sminuiti dalle divergenze in merito al Kosovo. Il Consiglio di cooperazione regionale deve concentrarsi sull'attuazione della sua strategia orientata ai risultati.
8. Sono stati fatti progressi considerevoli verso la **liberalizzazione del visto**. L'obbligo del visto è stato abolito per l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Montenegro e la Serbia e sarà abolito prossimamente per la Bosnia-Erzegovina e l'Albania, sempre che sia chiaramente dimostrata la loro conformità con i parametri fissati. I paesi interessati devono adoperarsi con maggiore impegno per informare i cittadini circa la portata e i limiti del regime di esenzione dal visto, seguirne attentamente l'attuazione e adottare le misure correttive eventualmente necessarie.
9. Le **questioni bilaterali** devono essere risolte dalle parti interessate in uno spirito di buon vicinato e tenendo conto degli interessi globali dell'UE. Le questioni bilaterali non devono bloccare il processo di adesione. L'UE è pronta a facilitare la ricerca di soluzioni e a sostenere le iniziative connesse. La regione deve liberarsi dal retaggio dei passati conflitti, sfruttando i recenti sviluppi positivi in termini di riconciliazione. Le relazioni di buon vicinato rimangono di fondamentale importanza.
10. La Commissione ricorda che i capitoli negoziali per i quali sono stati completati i preparativi tecnici devono essere aperti o chiusi in via provvisoria sulla base dell'acquis pertinente, in linea con i quadri negoziali e fatte salve le misure approvate dal Consiglio. È nell'interesse dell'UE avviare le discussioni sui capitoli problematici sin dalle prime fasi dei negoziati, anche per quanto riguarda il capitolo "sistema giudiziario e diritti fondamentali", che richiede la costituzione di track **record credibili e convincenti** e, pertanto, sarà probabilmente uno degli ultimi capitoli ad essere chiusi.
11. L'**assistenza** preadesione, che è parte integrante della strategia di allargamento, mira a facilitare la realizzazione delle priorità individuate nei partenariati e nelle relazioni sui progressi compiuti. I paesi beneficiari devono rafforzare la propria capacità di utilizzare correttamente i fondi UE.
12. La Commissione **invita** gli Stati membri a collaborare con le istituzioni dell'UE per migliorare la comprensione e il sostegno del processo di allargamento, spiegando in che modo può aiutarci a raggiungere i nostri obiettivi comuni. La Commissione si è impegnata a migliorare il flusso di informazioni obiettive sul processo di allargamento, presentate in forma facilmente accessibile, attraverso i vari mezzi di comunicazione disponibili attualmente.
13. La **Croazia** ha fatto buoni progressi verso la conformità con i criteri di adesione e i negoziati di adesione sono entrati nella fase finale. La piena collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia rimane una condizione indispensabile perché la Croazia progredisca verso l'adesione, in linea con il quadro negoziale. La Commissione ritiene che i negoziati debbano essere conclusi solo quando la Croazia avrà soddisfatto gli ultimi parametri fissati per la chiusura, in

particolare per quanto riguarda il sistema giudiziario e i diritti fondamentali, compresa la lotta alla corruzione, di modo che l'UE non debba prendere in considerazione il ricorso a un meccanismo di cooperazione e verifica dopo l'adesione. La Commissione seguirà attentamente i progressi della Croazia relativamente al sistema giudiziario e ai diritti fondamentali e valuterà la situazione nel primo trimestre del 2011.

14. La **Turchia** ha proseguito il processo di riforma politica, in particolare mediante la riforma della costituzione. Il paese deve ottenere ulteriori risultati per quanto riguarda i diritti fondamentali, l'”apertura democratica” e la partecipazione di tutti i soggetti interessati al processo di riforma. Garantire di fatto la libertà di espressione è particolarmente problematico. I negoziati di adesione sono andati avanti, anche se piuttosto a rilento. Se progredirà verso la conformità con i parametri e i requisiti indicati nel quadro negoziale, la Turchia riuscirà ad accelerare il ritmo dei negoziati. Ora è urgente che il paese rispetti il suo obbligo di attuare pienamente, in maniera non discriminatoria, il protocollo aggiuntivo all'accordo di associazione e progredisca verso la normalizzazione delle relazioni bilaterali con la Repubblica di Cipro. L'UE continuerà a valutare i progressi compiuti in merito alle questioni contemplate dalla dichiarazione del 21 settembre 2005 in linea con le conclusioni del Consiglio, comprese quelle del dicembre 2006 e del dicembre 2009. In mancanza di progressi, la Commissione raccomanda che l'UE mantenga le misure in vigore dal 2006, che avranno un'incidenza costante sull'andamento generale dei negoziati.
15. Per quanto riguarda la **questione cipriota**, proseguono i negoziati tra i leader delle comunità greco-cipriota e turco-cipriota per trovare una soluzione globale sotto l'egida delle Nazioni Unite. La Commissione sostiene i loro sforzi e fornisce consulenze tecniche sulle questioni di competenza dell'UE. La Commissione invita entrambi i leader a moltiplicare gli sforzi per concludere quanto prima, e con esito positivo, i colloqui ed esorta nuovamente la Turchia a dare un contributo concreto a detta soluzione globale della questione cipriota.
16. Il processo di adesione dell'**Islanda** è stato avviato. I negoziati di adesione si sono aperti nel luglio 2010 sulla base di quanto raccomandato dalla Commissione nel suo parere del febbraio 2010 e della decisione del Consiglio europeo di giugno. Lo screening dell'acquis UE con l'Islanda sta per iniziare. L'Islanda dovrà rispettare i propri obblighi, fra cui quelli individuati dall'Autorità di vigilanza EFTA a norma dell'accordo SEE. Occorre adoperarsi con notevole impegno affinché tutti i cittadini islandesi siano debitamente informati di ciò che comporta l'adesione all'UE.
17. **L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia** continua a soddisfare in misura sufficiente i criteri politici. Il paese ha compiuto ulteriori progressi, anche se a ritmo irregolare, nei principali settori di riforma, ma dovrà adoperarsi con impegno per quanto riguarda, in particolare, la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione. La Commissione **ribadisce la propria raccomandazione** di avviare negoziati per l'adesione all'Unione europea con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. È di fondamentale importanza che si mantengano relazioni di buon vicinato raggiungendo fra l'altro, sotto l'egida dell'ONU, una soluzione alla questione del nome che possa essere accettata da entrambi i paesi.
18. Nei pareri adottati oggi, la Commissione **raccomanda** di avviare negoziati di adesione con il **Montenegro** e l'**Albania** quando questi paesi avranno raggiunto il

necessario grado di conformità con i criteri di adesione stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993. In particolare, il Montenegro e l'Albania devono realizzare le priorità fondamentali specifiche indicate in ciascun parere. La Commissione **raccomanda** al Consiglio di concedere al Montenegro lo status di paese candidato. La Commissione esorta l'Albania a compiere maggiori sforzi per consolidare i progressi fatti finora. La relazione della Commissione su entrambi i paesi contenuta nel pacchetto allargamento del 2011 verterà in particolare sulla realizzazione delle priorità fondamentali in vista dell'apertura dei negoziati di adesione.

19. La **Serbia** ha chiesto di aderire all'UE nel dicembre 2009 e nell'ottobre 2010 il Consiglio ha invitato la Commissione a presentare il suo parere in merito. La Serbia ha continuato ad attuare il suo programma di riforme politiche e a costituire un track record di attuazione dell'accordo interinale. Il paese si trova in una posizione favorevole per soddisfare i requisiti dell'ASA. La Serbia ha fatto passi importanti verso la riconciliazione nella regione. Il paese deve adoperarsi con ulteriore impegno per quanto riguarda la riforma della giustizia e della pubblica amministrazione e la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. La Serbia ha continuato a collaborare con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, ma gli ultimi due ricercati dell'ICTY sono ancora latitanti. La piena collaborazione con il Tribunale rimane una condizione essenziale per l'adesione all'UE, come stabilito nelle conclusioni del Consiglio del 25 ottobre 2010. La Serbia deve assumere un atteggiamento più costruttivo riguardo alla partecipazione del Kosovo al commercio e alla cooperazione regionali. Occorre rafforzare la collaborazione con la missione EULEX per lo Stato di diritto relativamente al Kosovo settentrionale.
20. In seguito alla risoluzione dell'Assemblea generale ONU, l'UE faciliterà un processo di dialogo tra Belgrado e Pristina per promuovere la cooperazione, progredire verso l'UE e migliorare le condizioni di vita della popolazione.
21. Il processo di decentramento in **Kosovo** è progredito in misura considerevole, la collaborazione con EULEX è migliorata e il governo è maggiormente in grado di attuare l'agenda europea e la politica di riforma del Kosovo. Sussistono tuttavia serie difficoltà per quanto riguarda lo Stato di diritto, ivi compresi la pubblica amministrazione e il settore giudiziario, nonché la lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata e al riciclaggio del denaro. Sussistono preoccupazioni circa il dialogo e la riconciliazione tra le comunità e la protezione/integrazione delle minoranze, in particolare i serbi kosovari. Le autorità devono assumere un atteggiamento costruttivo nei confronti della partecipazione del Kosovo ai consessi di cooperazione regionale per tenere il passo con gli sviluppi regionali.

La Commissione sostiene le iniziative indicate nella sua comunicazione sul Kosovo dell'ottobre 2009, in linea con le conclusioni del Consiglio del dicembre 2009. La Commissione si compiace dei recenti progressi compiuti dal Kosovo con l'adozione della normativa sulla riammissione e l'elaborazione di un piano d'azione sul reinserimento dei rimpatriati, per il quale sono state stanziare le risorse necessarie. Se l'attuazione del piano d'azione proseguirà senza interruzioni, la Commissione si impegna ad avviare tra breve **un dialogo sulla liberalizzazione del visto**. La Commissione sta aiutando il Kosovo a creare le condizioni necessarie per un eventuale accordo commerciale con l'UE. Quando il Kosovo si sarà conformato ai pertinenti requisiti, la Commissione **proporrà** direttive di negoziato per un **accordo**

commerciale. La Commissione proporrà di aprire al Kosovo la partecipazione a programmi pertinenti dell'Unione come il programma "L'Europa per i cittadini" e il programma "Cultura". La Commissione **proporrà** direttive di negoziato per un accordo quadro a tal fine.

22. La **Bosnia-Erzegovina** deve formare un governo che si impegni a favorire il "futuro europeo" del paese e ad accelerare le riforme necessarie a tal fine. La Bosnia-Erzegovina deve prendere con urgenza i primi provvedimenti necessari per allineare la costituzione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e migliorare l'efficienza delle istituzioni. Il paese deve essere in grado di adottare, attuare e applicare le leggi e le norme dell'UE. Per quanto riguarda gli obblighi internazionali, il paese deve assolutamente progredire verso il conseguimento degli obiettivi e il rispetto delle condizioni fissati per la chiusura dell'ufficio dell'Alto rappresentante (OHR). L'UE rafforzerà la propria presenza in loco per aiutare la Bosnia-Erzegovina a realizzare gli obiettivi del programma UE.
23. Nel complesso, le relazioni 2010 indicano che il processo di allargamento dell'UE procede a un ritmo determinato in larga misura dalla comprovata capacità dei paesi aspiranti di assumere gli obblighi che comporta l'adesione. Ciò richiede **riforme durature** e adeguamenti credibili e convincenti a livello legislativo e istituzionale. A mano a mano che i paesi interessati si conformeranno agli standard fissati, in particolare quelli inerenti alla democrazia, allo Stato di diritto e ai diritti e alle libertà fondamentali, l'UE si impegna a collaborare con tali paesi per passare alle fasi successive del processo.

ALLEGATO 1

Conclusioni e raccomandazioni dei pareri della Commissione sulle candidature di Montenegro e Albania

Montenegro

Il Montenegro ha fatto progressi verso la conformità con i criteri connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, definiti nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenaghen, e con le condizioni legate al processo di stabilizzazione e di associazione. Il paese dovrà tuttavia compiere ulteriori sforzi.

Per quanto riguarda i criteri economici, il Montenegro ha raggiunto un certo livello di stabilità macroeconomica. Tuttavia, per diventare un'economia di mercato funzionante come stabilito dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, il Montenegro deve ovviare agli squilibri interni ed esterni e alle carenze esistenti, in particolare per quanto riguarda il settore finanziario e il funzionamento dei mercati occupazionali, e rafforzare lo Stato di diritto. Per potere far fronte a medio termine alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, il Montenegro deve potenziare le sue infrastrutture fisiche e il suo capitale umano e portare avanti le riforme strutturali.

Il bilancio del Montenegro per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi assunti a norma dell'accordo di stabilizzazione e di associazione è globalmente positivo.

Il Montenegro potrebbe adempiere, a medio termine, gli obblighi che comporta l'adesione nella maggior parte dei settori dell'acquis a condizione di proseguire il processo di allineamento e di adoperarsi in modo considerevole e costante per garantire l'attuazione e l'applicazione delle leggi. Va rivolta particolare attenzione ai seguenti settori: libera circolazione delle merci, legge sulla proprietà intellettuale, agricoltura e sviluppo rurale, sicurezza alimentare, politica veterinaria e fitosanitaria, pesca, statistiche, politica sociale e occupazione, politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali, sistema giudiziario e diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza e controllo finanziario. Una conformità totale con l'acquis nel settore ambientale sarebbe possibile solo a lungo termine e richiederebbe livelli di investimento più elevati; occorre accelerare gli sforzi in tal senso.

Nel complesso l'adesione del Montenegro avrebbe un impatto limitato sulle politiche dell'Unione europea e non inciderebbe sulla capacità dell'Unione di proseguire, approfondendolo, il proprio sviluppo.

La Commissione ritiene che i negoziati per l'adesione all'Unione europea debbano essere avviati quando il Montenegro avrà raggiunto il necessario livello di conformità con i criteri di adesione, segnatamente i criteri politici di Copenaghen connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire, in particolare, lo Stato di diritto. A tale riguardo il Montenegro deve realizzare, in particolare, le seguenti priorità fondamentali:

- migliorare il quadro legislativo per le elezioni in linea con le raccomandazioni dell'OSCE-ODIHR e della commissione di Venezia; rafforzare il ruolo legislativo e di controllo del parlamento.

- Portare a termine le fasi essenziali della riforma della pubblica amministrazione, comprese le modifiche della legge sulle procedure amministrative generali e della legge sui funzionari e impiegati statali e il potenziamento dell'autorità per la gestione delle risorse umane e della Corte dei conti, onde promuovere, da un lato, la professionalità e la depoliticizzazione della pubblica amministrazione e, dall'altro, un approccio più trasparente e maggiormente basato sul merito per le nomine e le promozioni.
- Consolidare lo Stato di diritto, in particolare mediante un approccio depoliticizzato e basato sul merito per le nomine dei membri del Consiglio giudiziario e del Consiglio delle procure e dei pubblici ministeri e il rafforzamento dell'indipendenza, dell'autonomia, dell'efficienza e della responsabilità di giudici e pubblici ministeri.
- Migliorare il quadro legislativo anticorruzione e attuare la strategia governativa anticorruzione e il relativo piano d'azione; conseguire una solida serie di risultati in materia di indagini proattive, azioni penali e condanne nei casi di corruzione a tutti i livelli.
- Intensificare la lotta alla criminalità organizzata sulla base della valutazione dei rischi e di indagini proattive, di una maggiore collaborazione con i partner regionali e dell'UE, di un trattamento efficace delle informazioni sulla criminalità e di un aumento della capacità di far applicare la legge e del coordinamento delle attività di contrasto. Conseguire una solida serie di risultati in questo campo.
- Promuovere ulteriormente la libertà dei media allineandosi, in particolare, con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di diffamazione e intensificare la collaborazione con la società civile.
- Attuare il quadro legislativo e politico per la lotta alle discriminazioni in linea con gli standard europei e internazionali; garantire lo status giuridico degli sfollati, in particolare rom, ashkali ed egiziani, e far rispettare i loro diritti. Questo comprende l'adozione e l'attuazione di una strategia sostenibile per la chiusura del campo di Konik.

Si invita il Montenegro a mantenere il suo impegno costruttivo nei confronti della cooperazione regionale e a rafforzare le relazioni bilaterali con i paesi vicini. Il paese deve affrontare le questioni bilaterali pendenti e continuare ad applicare regolarmente l'ASA, cercando in particolare di ovviare alle carenze individuate in settori come gli aiuti di Stato e il traffico di transito. Il paese viene inoltre caldamente incoraggiato a proseguire il rafforzamento generale della propria capacità amministrativa. Il Montenegro deve adoperarsi con particolare impegno per quanto riguarda l'efficacia e l'imparzialità dell'amministrazione statale in settori sensibili come la tutela ambientale. I casi di violenza e intimidazione a danno di giornalisti e attivisti di ONG devono essere debitamente perseguiti. Occorre affrontare il problema delle violenze domestiche, dei maltrattamenti e della non conformità delle condizioni carcerarie con gli standard stabiliti.

In considerazione dei progressi compiuti finora, la Commissione raccomanda al Consiglio di concedere al Montenegro lo status di paese candidato.

La Commissione verificherà l'andamento delle riforme necessarie nel quadro istituzionale dell'accordo di stabilizzazione e di associazione e continuerà a sostenere gli sforzi del paese tramite lo strumento finanziario IPA. La Commissione presenterà una relazione sui progressi del Montenegro nell'ambito del pacchetto allargamento del 2011. La relazione verterà in particolare sulla realizzazione delle priorità fondamentali in vista dell'apertura dei negoziati di adesione.

Albania

L'Albania ha fatto progressi verso la conformità con i criteri connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, definiti nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenaghen, e con le condizioni legate al processo di stabilizzazione e di associazione. Il paese dovrà tuttavia compiere ulteriori e considerevoli sforzi.

Per quanto riguarda i criteri economici, l'Albania ha raggiunto un certo livello di stabilità macroeconomica. Tuttavia, per diventare un'economia di mercato funzionante come stabilito dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, l'Albania deve rafforzare ulteriormente la governance, migliorare l'efficienza del mercato del lavoro, garantire il riconoscimento dei diritti di proprietà e potenziare lo Stato di diritto. Per potere far fronte a medio termine alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, l'Albania deve potenziare le sue infrastrutture fisiche e il suo capitale umano e portare avanti le riforme strutturali.

Il bilancio dell'Albania per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi assunti a norma dell'accordo di stabilizzazione e di associazione è globalmente positivo.

L'Albania potrebbe adempiere, a medio termine, gli obblighi che comporta l'adesione nella maggior parte dei settori dell'acquis a condizione di proseguire il processo di allineamento e di adoperarsi in modo considerevole e costante per garantire l'attuazione e l'applicazione delle leggi. Va rivolta particolare attenzione ai seguenti settori: libera circolazione delle merci, legge sulla proprietà intellettuale, società dell'informazione e media, agricoltura e sviluppo rurale, sicurezza alimentare, politica veterinaria e fitosanitaria, pesca, politica dei trasporti, politica sociale e occupazione, politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali, sistema giudiziario e diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza e controllo finanziario. Una conformità totale con l'acquis nel settore ambientale sarebbe possibile solo a lungo termine e richiederebbe investimenti cospicui; occorre accelerare gli sforzi in tal senso.

Nel complesso l'adesione dell'Albania avrebbe un impatto limitato sulle politiche dell'Unione europea e non inciderebbe sulla capacità dell'Unione di proseguire, approfondendolo, il proprio sviluppo.

La Commissione ritiene che i negoziati per l'adesione all'Unione europea debbano essere avviati quando l'Albania avrà raggiunto il necessario livello di conformità con i criteri di adesione, segnatamente i criteri politici di Copenaghen connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire, in particolare, la democrazia e lo Stato di diritto. A tale riguardo l'Albania deve realizzare, in particolare, le seguenti priorità fondamentali:

- garantire il buon funzionamento del parlamento sulla base di un dialogo costante e costruttivo fra tutti i partiti politici.
- Adottare le leggi in sospeso che richiedono una maggioranza rafforzata in parlamento.
- Nominare l'ombudsman e garantire il corretto svolgimento della procedura di audizione e di voto in parlamento per le nomina alla Corte costituzionale e alla Corte suprema.
- Modificare il quadro legislativo per le elezioni in linea con le raccomandazioni dell'OSCE-ODIHR.

- Garantire che le elezioni si svolgano in conformità degli standard europei e internazionali.
- Portare a termine le fasi essenziali della riforma della pubblica amministrazione, comprese le modifiche della legge sulla funzione pubblico e il potenziamento del dipartimento della pubblica amministrazione, onde promuovere, da un lato, la professionalità e la depoliticizzazione della pubblica amministrazione e, dall'altro, un approccio più trasparente e maggiormente basato sul merito per le nomine e le promozioni.
- Potenziare lo Stato di diritto mediante l'adozione e l'attuazione di una strategia di riforma della giustizia, garantendo l'efficienza, l'indipendenza e la responsabilità dell'apparato giudiziario.
- Attuare efficacemente la strategia anticorruzione del governo e il relativo piano d'azione; eliminare gli ostacoli alle indagini, in particolare a quelle riguardanti giudici, ministeri e parlamentari; conseguire una solida serie di risultati in materia di indagini proattive, azioni penali e condanne nei casi di corruzione a tutti i livelli.
- Intensificare la lotta alla criminalità organizzata sulla base della valutazione dei rischi e di indagini proattive, di una maggiore collaborazione con i partner regionali e dell'UE e di un miglior coordinamento fra gli organi di contrasto. Conseguire una solida serie di risultati in questo campo.
- Elaborare, adottare e attuare una strategia e un piano d'azione nazionali sui diritti di proprietà, a seguito di un'ampia consultazione delle parti interessate e tenendo conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo; la strategia e il piano d'azione dovrebbero riguardare il processo di restituzione, compensazione e legalizzazione.
- Adottare misure concrete per migliorare la tutela dei diritti umani, in particolare per le donne, i minori e i rom, e attuare efficacemente le politiche antidiscriminazioni.
- Prendere altre misure per migliorare il trattamento dei detenuti presso i commissariati di polizia, durante la custodia cautelare e in carcere; rafforzare il follow-up giudiziario dei casi di maltrattamento e migliorare l'applicazione delle raccomandazioni dell'ombudsman in proposito.

Si invita l'Albania a mantenere il suo impegno costruttivo nei confronti della cooperazione regionale e del rafforzamento delle relazioni bilaterali con i paesi vicini. L'applicazione dell'ASA deve proseguire regolarmente; in tale contesto, il paese dovrà prestare la debita attenzione al rispetto delle scadenze fissate per l'adempimento dei suoi impegni. Il paese viene inoltre caldamente incoraggiato a proseguire il rafforzamento generale della propria capacità amministrativa. Occorre migliorare la collaborazione con la società civile. L'Albania deve stanziare risorse sufficienti per garantire il buon funzionamento delle istituzioni competenti in materia di diritti umani e intensificare gli sforzi per la tutela delle minoranze. Il paese deve rafforzare la libertà e l'indipendenza dei media e contrastare le diffuse ingerenze politiche.

La Commissione verificherà l'andamento delle riforme necessarie nel quadro istituzionale dell'accordo di stabilizzazione e di associazione e continuerà a sostenere gli sforzi del paese tramite lo strumento finanziario IPA. La Commissione presenterà una relazione sui progressi dell'Albania nell'ambito del pacchetto allargamento del 2011. La relazione verterà in particolare sulla realizzazione delle priorità fondamentali in vista dell'apertura dei negoziati di adesione.

ALLEGATO 2

Conclusioni delle relazioni su Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Serbia, Kosovo, Turchia e Islanda

Croazia

La Croazia continua a soddisfare i **criteri politici**. Si registrano progressi in molti settori, anche per quanto attiene allo Stato di diritto. Occorre tuttavia mantenere e aumentare ulteriormente l'impegno, soprattutto in settori quali la riforma giudiziaria e amministrativa, la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, il rispetto e la tutela delle minoranze e il rientro dei profughi.

La *democrazia* e lo *Stato di diritto* sono stati ulteriormente rafforzati. Il *governo* e il *parlamento* continuano a funzionare bene, ma occorre rafforzare la capacità del parlamento di esaminare il processo legislativo. È proseguita la riforma della giustizia, ma restano da risolvere notevoli problemi, specialmente per quanto riguarda l'efficienza, l'indipendenza e la responsabilità dell'apparato giudiziario.

Si osservano progressi limitati nella *riforma della pubblica amministrazione*. La legge sulle procedure amministrative generali è entrata in vigore e sono stati adottati una strategia di sviluppo delle risorse umane e un piano d'azione per la funzione pubblica. La pubblica amministrazione continua però a risentire di lacune quali procedure amministrative complesse, politicizzazione e gestione inefficace delle risorse umane. Per ottenere risultati tangibili occorrono un impegno politico più forte e un miglior coordinamento tra le principali parti interessate a livello centrale, regionale e locale.

È proseguita la *riforma giudiziaria*. L'arretrato giudiziario è stato ridotto e l'indipendenza dell'apparato giudiziario è stata rafforzata per mezzo di modifiche della costituzione. Il processo di riforma, tuttavia, non ha ancora dato i principali risultati auspicati. I problemi che ancora sussistono riguardano, in particolare, l'applicazione di criteri trasparenti per la nomina di giudici e pubblici ministeri, l'ulteriore riduzione dell'arretrato giudiziario, la lunghezza dei procedimenti e l'applicazione delle sentenze. Si registra qualche progresso nel trattamento dei crimini di guerra, tra cui il riesame delle sentenze controverse degli anni '90. Sussiste tuttavia il problema dell'impunità, specialmente per quanto riguarda i crimini commessi contro persone di etnia serba. In molti casi, infatti, le indagini non sono state condotte correttamente.

Si osservano buoni progressi per quanto riguarda la *lotta alla corruzione*, con un miglioramento dell'attuazione e del coordinamento generale delle misure adottate. L'ufficio per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata ha proseguito la sua attività e ha disposto rinvii a giudizio in alcuni casi importanti. Il numero delle sentenze è aumentato. Il diritto di accesso alle informazioni detenute da enti pubblici è ora sancito dalla costituzione, ma la corruzione resta invalsa in numerosi settori. Le strutture giuridiche e amministrative recentemente ammodernate devono ancora essere collaudate in pratica, specie per quanto riguarda la capacità dei tribunali di gestire i casi, sempre più numerosi e complessi. Occorre sviluppare una casistica comprovata di indagini, azioni penali e sentenze, specialmente per la corruzione ad alto livello. Non si è fatto molto per evitare i conflitti di interesse. L'applicazione dell'accesso alla legislazione sull'informazione è migliorata solo in misura limitata. Sussistono carenze per quanto riguarda il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali.

Si osserva qualche progresso in materia di *diritti umani e tutela delle minoranze*. Nel complesso, i diritti umani sono tutelati, ma sussistono notevoli problemi in termini di attuazione della normativa. Per quanto riguarda l'*accesso alla giustizia*, è iniziata una riforma radicale del sistema giudiziario amministrativo. È entrato in vigore un sistema di gratuito patrocinio finanziato dallo Stato, ma le procedure sono complicate e il livello generale di assistenza fornita è basso. Per quanto riguarda il *sistema carcerario*, sono stati presi provvedimenti legislativi per migliorare le condizioni di detenzione mediante la prevista introduzione di un sistema di libertà condizionata. Le carceri rimangono sovraffollate e non garantiscono una protezione sanitaria adeguata. Quanto ai *maltrattamenti*, l'ombudsman ha continuato a ricevere denunce riguardanti l'impiego eccessivo della forza da parte della polizia.

La *libertà di espressione*, compresi la libertà e il pluralismo dei media, è garantita dalla legge e viene globalmente rispettata. I giornalisti e i direttori di giornale continuano tuttavia a subire pressioni politiche. Sussistono problemi circa l'indipendenza dei media locali.

I progressi sono limitati per quanto riguarda i *diritti delle donne* e la parità fra i sessi. La posizione delle donne sul mercato del lavoro non è molto cambiata e il tasso di disoccupazione femminile rimane elevato. L'ombudsman per i minori si sta adoperando più attivamente per promuovere e tutelare i *diritti dei minori*, ma non dispone di risorse sufficienti per poter svolgere appieno il suo mandato.

Si rileva qualche progresso relativamente alle *persone socialmente vulnerabili* e ai *disabili*. Si sta rafforzando la capacità dell'ufficio dell'ombudsman per i disabili, soprattutto per estenderne la rappresentanza nelle regioni, ma vi è una mancanza di informazioni sui diritti in materia di assistenza sociale, assistenza sanitaria e pensioni. I criteri per l'accertamento dei diritti non vengono applicati in modo coerente e le disposizioni legislative sui diritti specifici sono frammentate. La transizione dai centri di assistenza residenziale ai servizi assistenziali di comunità procede a rilento.

È stata presa qualche misura per migliorare l'informazione sulla nuova legge *antidiscriminazioni*, ma le autorità e i cittadini hanno una conoscenza limitata della sua portata e solo poche denunce per discriminazione arrivano in tribunale. Si osserva qualche progresso in merito alla legislazione sui reati generati dall'odio, la cui applicazione è però in fase iniziale.

Vi è stato qualche progresso in termini di *rispetto e tutela dei diritti delle minoranze e dei diritti culturali*. Le questioni inerenti alle minoranze hanno assunto maggiore importanza nelle relazioni, migliorate, all'interno della regione, specialmente tra Croazia e Serbia. Le disposizioni costituzionali sulle minoranze sono state potenziate. Sono state adottate altre misure a favore della minoranza rom, migliorando in particolare l'istruzione prescolare. Nonostante le misure di austerità finanziaria, il livello dei finanziamenti destinati alle organizzazioni delle minoranze è stato ridotto solo in misura marginale. Tuttavia, la situazione delle minoranze resta problematica. La Croazia deve continuare a incentivare uno spirito di tolleranza nei confronti della minoranza serba e adottare misure adeguate per tutelare coloro che potrebbero ancora essere oggetto di minacce o di atti discriminatori, ostili o violenti. La minoranza rom deve affrontare condizioni di vita difficili e notevoli problemi in materia di istruzione, protezione sociale, assistenza sanitaria, occupazione e accesso ai documenti personali. Le minoranze incontrano tuttora difficoltà a livello di occupazione, in quanto sono sottorappresentate nell'amministrazione statale, nel settore giudiziario, nella polizia e nel settore pubblico in senso lato.

Si osserva qualche progresso relativamente ai *rifugiati*, che continuano a rientrare in Croazia. È proseguita la fornitura di alloggi agli ex titolari di diritti di occupazione e di affitto. È stato adottato un piano d'azione riveduto onde accelerare l'attuazione dei piani governativi del 2009 per la fornitura di alloggi, che erano stati ritardati e dovrebbero essere integralmente realizzati nel 2011. Vi è stato qualche progresso in termini di ricostruzione delle case danneggiate. Il notevole arretrato di ricorsi contro le richieste respinte di aiuti alla ricostruzione è stato ridotto ed è proseguita l'attuazione della decisione sulla convalida dei diritti alla pensione, ma i progressi verso il conseguimento degli obiettivi abitativi 2009 sono stati lenti. Occorre ancora trattare diverse migliaia di richieste di alloggi e mettere le unità abitative a disposizione dei profughi rientrati in patria. Restano inoltre in sospenso moltissime richieste di ricostruzione di alloggi. Occorre adoperarsi con impegno onde creare le condizioni necessarie per il ritorno definitivo dei rifugiati.

Per quanto riguarda le **questioni regionali** e gli **obblighi internazionali**, la Croazia continua a collaborare con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY). La task force speciale creata dal governo deve proseguire i lavori per rintracciare i documenti mancanti (registri dell'artiglieria) richiesti dall'ufficio del Procuratore dell'ICTY. La riunione ministeriale tenutasi a Belgrado nel marzo 2010 ha impresso un nuovo impulso al processo avviato dalla dichiarazione di Sarajevo. In quest'occasione, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro e Serbia hanno deciso di comune accordo di collaborare per conferire maggiore chiarezza alle statistiche sui rifugiati. Questi paesi si sono inoltre impegnati a cercare di risolvere entro la fine dell'anno una serie di questioni in sospenso.

La Croazia ha continuato a partecipare attivamente alle iniziative regionali, ivi compresi il processo di cooperazione nell'Europa sudorientale (SEECP), il Consiglio di cooperazione regionale (CCR) e l'accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA). Il presidente croato ha adottato un atteggiamento proattivo nei confronti della cooperazione regionale. Continuano a svilupparsi le relazioni bilaterali con gli altri paesi interessati dall'allargamento e con gli Stati membri dell'UE vicini, compresa la Serbia. Le relazioni con la Slovenia sono migliorate con la firma dell'accordo per un arbitrato internazionale sui confini.

L'**economia** croata è stata gravemente colpita dalla crisi economica e finanziaria globale. A metà del 2010 il paese non dava segni di una chiara ripresa dopo la recessione che lo ha colpito nel primo trimestre del 2009. La disoccupazione, il disavanzo pubblico e il debito pubblico sono aumentati in misura considerevole. Il debito estero è ulteriormente aumentato e rimane uno dei punti più vulnerabili dell'economia. Le politiche della banca centrale hanno mantenuto la stabilità monetaria e il settore finanziario ha resistito relativamente bene alla crisi.

Per quanto concerne i **criteri economici**, la Croazia ha un'economia di mercato funzionante. Il paese dovrebbe essere in grado di far fronte alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, sempre che attui con determinazione il programma globale di riforme volto a ridurre le carenze strutturali.

Si è mantenuto un ampio consenso politico sui principi di base dell'economia di mercato. Il programma di ripresa economica ha dato un orientamento a medio termine alla politica economica. Gli effetti positivi del programma in termini di crescita e competitività internazionale dipendono dalla sua effettiva attuazione. Considerati i vincoli esistenti, la politica macroeconomica si è dimostrata globalmente atta ad affrontare le ripercussioni della crisi economica e finanziaria mondiale. La politica monetaria ha permesso di salvaguardare la stabilità finanziaria e dei tassi di cambio, attenuando al tempo stesso la pressione sulla

liquidità. Il disavanzo delle partite correnti si è ridotto in seguito alla recessione e le pressioni inflazionistiche sono ulteriormente diminuite. Il settore bancario ha confermato la propria capacità di resistere alle crisi.

Le riforme strutturali, tuttavia, sono andate avanti con estrema lentezza, anche per quanto attiene alla privatizzazione e alla ristrutturazione delle imprese in perdita. Il mercato del lavoro ha conservato una notevole rigidità, con tassi di occupazione e partecipazione poco elevati che hanno subito un ulteriore calo durante la recessione. A livello di bilancio, le autorità hanno dato prova di scarso impegno per contenere il disavanzo in aumento e accrescere l'efficienza della spesa pubblica. I trasferimenti sociali sono rimasti elevati e non adeguatamente mirati e un numero considerevole di imprese di proprietà dello Stato ha continuato a ricevere aiuti statali mediante sovvenzioni e garanzie dirette e indirette. Per garantire la sostenibilità di bilancio a medio termine è tuttora indispensabile migliorare, da un lato, il processo e la disciplina di bilancio e, dall'altro, l'efficienza della spesa pubblica. Il clima degli investimenti ha continuato a risentire di pesanti oneri normativi e di numerose tasse parafiscali.

La Croazia ha migliorato la propria **capacità di assumere gli obblighi che comporta l'adesione**. Il paese ha continuato a compiere passi avanti per conformarsi ai criteri dell'UE e ha conseguito un buon livello di allineamento con le norme europee in gran parte dei settori. Si segnalano ulteriori progressi nella maggior parte dei settori, compresi i capitoli per i quali il livello di allineamento è già molto elevato. In determinati settori sono necessari ulteriori sforzi per rafforzare la capacità amministrativa ai fini di una corretta applicazione dell'acquis.

Si osservano buoni progressi per quanto riguarda la *libera circolazione delle merci*, un capitolo in cui l'allineamento con l'acquis è a buon punto. Occorrono tuttavia ulteriori sforzi, specialmente in materia di valutazione della conformità, metrologia e vigilanza del mercato. La Croazia deve completare l'allineamento con l'acquis e rafforzare la capacità di attuazione. Si segnalano buoni progressi per quanto riguarda la *libera circolazione dei lavoratori*, un settore per il quale è stato raggiunto un livello soddisfacente di allineamento legislativo. Il paese deve compiere ulteriori sforzi volti, in particolare, a migliorare il coordinamento dei regimi previdenziali.

Si sono registrati progressi per quanto riguarda il *diritto di stabilimento* e la *libera prestazione dei servizi*, in particolare a livello di riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali e di servizi postali. Nel complesso, l'allineamento con l'acquis è soddisfacente. Il paese deve adoperarsi con maggiore impegno per portare a termine l'allineamento, specie per quanto riguarda il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, e recepire la direttiva sui servizi. Occorre proseguire il processo di miglioramento della capacità amministrativa.

Si osservano ulteriori progressi nell'allineamento con l'acquis sulla *libera circolazione dei capitali*. Occorre un impegno costante per arrivare a una liberalizzazione totale dei movimenti di capitale e consolidare l'applicazione della legislazione contro il riciclaggio del denaro.

Si segnalano buoni progressi in materia di *appalti pubblici*, in particolare il miglioramento della capacità delle principali parti interessate di coordinare e attuare la politica in questo settore. La capacità di applicare la legge in modo efficace deve essere ulteriormente rafforzata a tutti i livelli del sistema degli appalti.

Va segnalato qualche progresso nel capitolo *diritto societario*. L'allineamento con l'acquis procede bene, ma occorrono ulteriori sforzi in materia di audit.

Vanno segnalati progressi per quanto riguarda la *legge sulla proprietà intellettuale*. L'allineamento con l'acquis ha raggiunto un livello elevatissimo e si osservano progressi a livello di attuazione. La conoscenza dei diritti di proprietà intellettuale a livello generale deve ancora essere migliorata.

Si riscontrano progressi significativi nel settore della *politica di concorrenza*, in particolare per quanto riguarda il completamento della procedura di gara per la ristrutturazione dei cantieri navali. Nel complesso, si è raggiunto un buon livello di allineamento, ma occorrono ulteriori sforzi per l'adozione di piani di ristrutturazione in linea con l'acquis sugli aiuti di Stato per i cantieri navali in difficoltà, il miglioramento dell'applicazione della normativa contro i cartelli da parte dell'Agenzia per la concorrenza e l'ulteriore rafforzamento della sua capacità amministrativa, specialmente in materia di antitrust. Occorre completare l'allineamento della legge croata sull'emittenza radiotelevisiva e aggiornare i piani di ristrutturazione nazionali per l'industria siderurgica.

Nel settore dei *servizi finanziari* si riscontrano progressi sostanziali nell'allineamento della legislazione e nel rafforzamento delle risorse amministrative. Occorre però rafforzare ulteriormente la capacità amministrativa degli enti regolatori.

La Croazia ha compiuto progressi significativi in materia di *società dell'informazione e media* e ha raggiunto un elevato livello di allineamento con l'acquis. Occorre però un impegno costante per rafforzare la capacità dei due enti regolatori nazionali di applicare correttamente il quadro legislativo e portare avanti la liberalizzazione di tutti i segmenti dei mercati delle comunicazioni elettroniche.

Si osservano buoni progressi nei settori dell'*agricoltura* e dello *sviluppo rurale*, in particolare per quanto riguarda la creazione e l'entrata in funzione dell'organismo pagatore e del sistema integrato di amministrazione e controllo e l'organizzazione comune di mercato. Occorre però continuare ad adoperarsi con notevole impegno in questi settori fondamentali della politica agricola comune. La Croazia deve inoltre allineare integralmente il sistema di sostegno all'agricoltura con l'acquis e aumentare la capacità di assorbimento dei fondi di sviluppo rurale.

Si sono registrati buoni progressi in termini di allineamento in materia di *politica veterinaria e fitosanitaria* e di *sicurezza alimentare*, in particolare grazie all'adozione e all'attuazione del diritto derivato. Il recepimento dell'acquis è a buon punto in tutti i settori. L'adozione del programma nazionale per il potenziamento degli stabilimenti di lavorazione dei prodotti alimentari di origine animale e dei sottoprodotti di origine animale rappresenta un progresso considerevole. Occorre però mantenere un impegno costante per l'attuazione del programma, il rafforzamento della capacità amministrativa e di controllo e la creazione di posti d'ispezione frontaliere.

La Croazia ha compiuto buoni progressi per quanto riguarda l'allineamento con l'acquis nel settore della *pesca*. I preparativi per l'applicazione della politica della pesca sono a buon punto. La Croazia deve migliorare l'applicazione della legislazione, specie per quanto riguarda la gestione, l'ispezione e il controllo della flotta e la politica strutturale.

Sono stati fatti ulteriori progressi nel settore dei *trasporti*. Il livello di allineamento è globalmente buono, Occorre tuttavia completare l'allineamento nel settore dell'aviazione e fare ulteriori sforzi per applicare e attuare l'acquis.

Il paese ha compiuto ulteriori progressi per quanto riguarda il capitolo *energia*, nel quale ha raggiunto un livello di allineamento elevato. Occorre tuttavia un notevole impegno per migliorare l'efficienza dell'amministrazione e l'indipendenza degli enti regolatori del settore energetico.

Si segnalano progressi in materia di *fiscalità*, specie per quanto riguarda la capacità operativa e l'informatizzazione. La legislazione croata sulla fiscalità diretta e indiretta è globalmente in linea con l'acquis, ma occorre un ulteriore allineamento per quanto riguarda, in particolare, l'IVA e le accise. Occorre proseguire gli sforzi per rafforzare la capacità amministrativa, compresa l'interconnettività dei sistemi informatici.

Si rilevano ulteriori progressi relativamente alla *politica economica e monetaria*, un settore in cui l'allineamento con l'acquis è completo,

Nel settore *statistico*, le infrastrutture sono state modernizzate e si è raggiunto un buon livello di allineamento. È necessario un ulteriore impegno per allineare totalmente le statistiche croate con i requisiti UE.

Si segnalano buoni progressi per quanto riguarda la *politica sociale e l'occupazione*. Sebbene il livello di allineamento con l'acquis sia buono, sussistono alcune carenze nell'allineamento legislativo, segnatamente in termini di recepimento delle direttive in materia di diritto del lavoro, nonché per quanto riguarda le misure antidiscriminazione e la parità fra i sessi. La capacità amministrativa dev'essere ulteriormente rafforzata.

La Croazia ha fatto progressi nel settore della *politica imprenditoriale e industriale*, specie per quanto riguarda i relativi principi e strumenti. L'allineamento con l'acquis è molto avanti, ma occorre prodigare altri sforzi costanti incentrati sul miglioramento del clima imprenditoriale e portare avanti la ristrutturazione dell'industria siderurgica, in particolare della cantieristica.

La Croazia ha compiuto ulteriori progressi in termini di sviluppo delle *reti transeuropee*. L'allineamento con l'acquis è stato completato.

Si osservano buoni progressi in termini di *politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali*, specie per quanto riguarda la preparazione dei documenti strategici e la designazione di istituzioni e meccanismi ai fini dell'attuazione della politica di coesione dell'UE, delle assunzioni e della formazione di personale supplementare. I preparativi della Croazia per l'attuazione della politica di coesione dell'UE sono relativamente a buon punto. Per completarli il paese deve concentrarsi in particolare sulla costituzione di una riserva di progetti "maturi" e sull'assorbimento dei fondi.

La Croazia ha compiuto buoni progressi per quanto riguarda il *sistema giudiziario* e i *diritti fondamentali*. La riforma della giustizia è proseguita con l'adozione di nuove leggi che rafforzano l'indipendenza dell'apparato giudiziario e un'ulteriore riduzione dell'arretrato giudiziario. La riforma di questo settore rimane tuttavia un processo particolarmente impegnativo e restano da risolvere notevoli problemi, specialmente per quanto riguarda l'efficienza, l'indipendenza e la responsabilità dell'apparato giudiziario. L'intensificazione delle misure anticorruzione ha dato qualche risultato positivo, ma la corruzione rimane diffusa in molti settori. Occorre sviluppare una casistica comprovata di indagini, azioni penali e sentenze, specialmente per la corruzione ad alto livello. Occorre rafforzare le misure di prevenzione migliorando, ad esempio, la trasparenza della spesa pubblica. La tutela dei diritti

fondamentali è stata rafforzata, ma occorre migliorarla in pratica, specialmente per le minoranze e i rifugiati.

La Croazia ha compiuto progressi sostanziali in materia di *giustizia, libertà e sicurezza*. Il sistema di asilo è stato notevolmente migliorato, ma si deve dar prova di impegno per integrare le persone che beneficiano di protezione in Croazia e tutelare i minori fra i migranti irregolari. Si segnalano buoni progressi nel settore dei visti, nel quale occorre però proseguire l'allineamento con l'acquis. Sono stati compiuti progressi per quanto riguarda le frontiere esterne. Occorre tuttavia modificare diversi aspetti del piano d'azione per la gestione integrata delle frontiere e accelerare il miglioramento delle attrezzature. Si riscontrano progressi significativi per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in campo civile e penale e ulteriori passi avanti nella politica antidroga.

I progressi in materia di *scienza e ricerca* sono proseguiti, anche se a un ritmo meno sostenuto a causa della crisi economica e finanziaria. Occorre adoperarsi con impegno per aumentare ulteriormente la capacità di ricerca, organizzare la formazione e incentivare gli investimenti nella ricerca da parte dell'industria e delle piccole e medie imprese. Si registrano ulteriori progressi per quanto riguarda l'acquis su *istruzione e cultura*. Il livello di allineamento è buono. La Croazia deve proseguire gli sforzi per prepararsi a gestire il programma di "Apprendimento permanente" e il programma "Gioventù in azione".

Si osservano buoni progressi nel capitolo *ambientale* per quanto riguarda l'allineamento e l'applicazione della normativa. Occorre completare l'allineamento legislativo per quanto riguarda la qualità dell'acqua e, in una certa misura, il cambiamento climatico, nonché migliorare l'applicazione dell'acquis orizzontale e la collaborazione con le organizzazioni non governative che operano nel settore ambientale. Nel complesso, i preparativi della Croazia sono quasi terminati. Il paese deve continuare a rafforzare la capacità amministrativa, specialmente a livello locale.

Si registrano buoni progressi in materia di *tutela dei consumatori e della salute*, e si è raggiunto un buon livello di allineamento. Occorre un impegno costante per rafforzare ulteriormente la capacità amministrativa.

Si segnalano buoni progressi per quanto riguarda l'*unione doganale*. Una grandissima parte della legislazione doganale croata è stata allineata con l'acquis. La Croazia ha compiuto ulteriori progressi a livello informatico, specialmente per quanto riguarda l'interconnettività. Occorrono ulteriori progressi per eliminare le ultime discrepanze presenti nella legislazione croata che attua la strategia anticorruzione e prepararsi all'interconnettività dei sistemi informatici.

Si segnala qualche progresso in materia di *relazioni esterne*. La Croazia ha raggiunto un livello di allineamento considerevole e continua a coordinare e ad allineare le sue posizioni nei consessi internazionali. Il paese, tuttavia, deve adoperarsi con particolare impegno per rispettare integralmente i propri obblighi internazionali nei casi in cui si avvale delle salvaguardie. Occorre inoltre stanziare maggiori risorse per la politica di sviluppo e gli aiuti umanitari.

La Croazia ha compiuto ulteriori progressi nel settore della *politica estera, di sicurezza e di difesa* e ha continuato a partecipare a diverse missioni militari e civili dell'UE. Nel complesso, la Croazia ha raggiunto un livello di allineamento elevato. Il paese deve

continuare a migliorare l'applicazione e l'attuazione del controllo delle armi, garantendo anche la trasparenza delle informazioni in questo campo.

Vanno segnalati progressi in materia di *controllo finanziario*. È stata rafforzata l'indipendenza dell'Ufficio statale di audit. Ora bisogna mirare principalmente alla sostenibilità delle riforme. Gli organi della struttura di coordinamento antifrode devono intensificare gli sforzi ai fini di un'attuazione efficace della strategia antifrode.

Sono stati registrati ulteriori progressi relativamente alle *disposizioni finanziarie e di bilancio*. La capacità istituzionale per l'applicazione delle norme in materia di risorse proprie è stata ulteriormente potenziata. La Croazia ha raggiunto un buon livello di allineamento con l'acquis e dispone di una capacità di applicazione adeguata, tranne per quanto riguarda i prelievi sullo zucchero. Il paese deve migliorare ulteriormente la propria capacità di coordinamento.

Ex Repubblica iugoslava di Macedonia

L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia continua a soddisfare in misura sufficiente i **criteri politici**. Alle notevoli riforme del 2009 hanno fatto seguito ulteriori progressi, anche se a ritmi diversi. Nel complesso, la coalizione al governo è stabile e le forze di polizia collaborano tra di esse. Si rileva qualche progresso per quanto riguarda la riforma del parlamento, della polizia, della giustizia e della pubblica amministrazione nonché il rispetto e la tutela delle minoranze. Occorrono tuttavia ulteriori sforzi in quasi tutti i settori connessi ai criteri politici, in particolare per questioni importanti quali l'indipendenza dell'apparato giudiziario, la riforma della pubblica amministrazione e la libertà di espressione dei media. Occorre potenziare il dialogo politico.

L'accordo quadro di Ohrid resta un elemento essenziale per la *democrazia* e lo *Stato di diritto* nel paese. Si segnala qualche progresso in materia di attuazione della legge sulle lingue, di decentramento e di equa rappresentanza. Occorre un impegno costante, attraverso il dialogo, per conseguire gli obiettivi dell'accordo e garantirne la piena attuazione.

Sono stati registrati ulteriori progressi in termini di riforma del *parlamento*. Sono state adottate modifiche delle norme procedurali che tutelano i diritti dell'opposizione. Il parlamento ha preso provvedimenti per rafforzare la propria capacità istituzionale, in particolare mediante la creazione dell'Istituto parlamentare, ma il dialogo sulle relazioni interetniche è stato ostacolato dal fatto che la commissione parlamentare competente non si è riunita a scadenze regolari.

I partner della coalizione al *governo* continuano a collaborare in modo costruttivo e si sono impegnati a sostenere le riforme necessarie per preparare il paese ad aderire all'Unione europea. Occorre però intensificare il dialogo sulle questioni attinenti alle relazioni interetniche. Il processo di decentramento deve proseguire in linea con l'accordo quadro di Ohrid. Occorre rendere più equo e trasparente il quadro finanziario per il governo locale e sviluppare ulteriormente la collaborazione del governo con il consiglio nazionale per l'integrazione europea.

Si segnala qualche progresso per quanto riguarda il funzionamento della *pubblica amministrazione*. È stata adottata la legge sulla funzione pubblica. La legge sugli affari interni riguardante la riforma della polizia è entrata in vigore con conseguente adozione della maggior parte della legislazione attuativa. Occorrono però altri notevoli sforzi per garantire la trasparenza, la professionalità e l'indipendenza della pubblica amministrazione. Vi sono state

ingerenze politiche indebite a livello di assunzioni e promozioni a tutti i livelli della pubblica amministrazione. Il quadro legislativo deve essere ulteriormente migliorato, specie per quanto riguarda l'assunzione del personale in base al merito. In molti casi, la trasformazione di un gran numero di posti temporanei in posti permanenti non si è tradotta in un processo di assunzione competitivo e basato sul merito.

La *riforma della giustizia* ha registrato progressi limitati. L'efficienza dei tribunali è stata rafforzata per mezzo di una miglior gestione del bilancio. Si nutrono però preoccupazioni in merito all'indipendenza e all'imparzialità dell'apparato giudiziario. Non si registra alcun progresso circa l'applicazione effettiva delle disposizioni giuridiche vigenti. In tale contesto, è importante che i diplomati dell'accademia per giudici e pubblici ministeri siano prioritari per le nuove assunzioni.

Si segnalano progressi in materia di *politica anticorruzione*. Sono state condotte vaste operazioni di polizia ricorrendo a misure investigative speciali. Il quadro legislativo e istituzionale è stato in buona parte approntato, ma occorre arrivare a un maggior numero di condanne nei casi di corruzione ad alto livello. Le attuali disposizioni in materia di dichiarazioni patrimoniali, conflitti di interesse e finanziamento dei partiti politici non vengono applicate correttamente. Alla commissione statale anticorruzione va garantita una base di risorse adeguata. La corruzione regna ancora in molti settori e rimane un problema serio.

È stato approntato il quadro legislativo e istituzionale per i *diritti umani* e la *tutela delle minoranze* e nel complesso i diritti civili e politici vengono rispettati. Le garanzie giuridiche esistenti, tuttavia, devono ancora essere applicate integralmente.

Il reparto a regime semiaperto del carcere di Idrizovo, dove le condizioni erano disumane e degradanti, è stato chiuso, ma l'attuazione della strategia volta a ovviare alle gravi carenze che ancora sussistono nelle condizioni carcerarie procede a rilento. La sorveglianza dei servizi di contrasto è tuttora insufficiente. Per quanto riguarda la libertà di espressione, aumentano le preoccupazioni circa le ingerenze politiche nei media e le pressioni indebite sui giornalisti. La partecipazione della società civile al processo di definizione delle politiche rimane limitata.

L'ombudsman rimane il principale referente per la tutela e la promozione dei diritti umani e il suo carico di lavoro è aumentato durante il periodo oggetto della relazione. La proporzione delle raccomandazioni accettate dagli organismi pubblici è tuttavia diminuita. Occorre potenziare l'autorità e le risorse dell'ombudsman.

È stata adottata gran parte delle disposizioni legislative necessarie per tutelare i *diritti economici e sociali*. È proseguita l'attuazione della strategia contro le violenze domestiche. La composizione del Consiglio economico e sociale è stata approvata, con una conseguente facilitazione del dialogo sociale. È stata adottata una legge quadro antidiscriminazioni, in cui però le tendenze sessuali non figurano tra le cause di discriminazione. Occorre definire un approccio strategico in materia di pari opportunità e dar prova di maggiore impegno per applicare la legge sulla giustizia minorile e la convenzione ONU sui diritti dell'infanzia.

Si segnalano progressi relativamente al *rispetto e alla tutela dei diritti delle minoranze e dei diritti culturali*. Vi è stato qualche progresso anche in termini di equa rappresentanza e il governo ha preso provvedimenti per favorire l'integrazione interetnica nel sistema scolastico. L'integrazione delle comunità etniche rimane però limitata e occorre intensificare il dialogo, in particolare sulle questioni culturali e linguistiche, in modo da alimentare la fiducia. Per

quanto riguarda i diritti dei rom, si è ridotto il numero delle persone prive di documenti personali e si sono adottate misure per evitare il collocamento ingiustificato dei bambini in scuole speciali. I rom continuano tuttavia ad affrontare discriminazioni e condizioni di vita molto difficili.

Riguardo alle *questioni regionali* e agli *obblighi internazionali*, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia ha continuato a collaborare pienamente con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY). L'ordinamento giudiziario del paese si sta occupando dei casi che l'ICTY ha rinviato alle autorità nazionali.

Per quanto attiene alla Corte penale internazionale, l'accordo bilaterale di immunità concluso con gli Stati Uniti non è conforme alle posizioni comuni e ai principi direttivi dell'UE. Il paese si deve allineare con la posizione dell'UE.

Il paese ha continuato a partecipare attivamente alle iniziative di cooperazione regionale, ivi compresi il processo di cooperazione nell'Europa sudorientale (SEECP), il Consiglio di cooperazione regionale (CCR) e l'accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA).

L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia è un partner attivo nella regione che intrattiene nel complesso buoni rapporti con i paesi vicini. Ora che è stata ultimata la delimitazione del confine con il Kosovo, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia non ha più questioni frontaliere pendenti. Le relazioni con la Grecia, tuttavia, hanno continuato a risentire della questione irrisolta del nome. Il paese ha avviato colloqui sotto l'egida dell'ONU per trovare una soluzione. Occorre evitare azioni e dichiarazioni che potrebbero incidere negativamente sulle relazioni di buon vicinato. Gli incontri diretti ai massimi livelli politici sono elementi positivi, anche se finora l'impegno dimostrato non ha dato risultati concreti. Il mantenimento di relazioni di buon vicinato, compresa una soluzione alla questione del nome negoziata sotto l'egida dell'ONU e accettabile per entrambi i paesi, rimane di fondamentale importanza.

L'**economia** dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia ha subito solo una lieve contrazione grazie alla limitata esposizione del settore finanziario agli attivi internazionali tossici, al solido afflusso di capitale privato e alla stabilità del settore pubblico. È proseguita l'attuazione delle riforme strutturali, ma la forte disoccupazione strutturale, specialmente fra i giovani e le persone poco istruite, continua a destare serie preoccupazioni. Gli interventi relativi alle carenze istituzionali sono stati piuttosto limitati e le lacune in termini di Stato di diritto continuano a ripercuotersi negativamente sul clima imprenditoriale.

L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia ha mantenuto un livello elevato di conformità con i **criteri economici**. In alcuni settori, il paese si è avvicinato ulteriormente ad un'economia di mercato funzionante, riducendo in particolare gli ostacoli all'entrata e all'uscita dal mercato e migliorando la capacità dei tribunali di gestire le cause connesse all'economia. Il paese dovrebbe essere in grado di far fronte a medio termine alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, sempre che attui risolutamente il programma di riforme volto a ridurre le notevoli carenze strutturali.

Il paese ha mantenuto un ampio consenso sugli orientamenti di base delle politiche economiche. La politica monetaria, imperniata sull'ancoraggio di fatto all'euro, ha contribuito alla stabilità macroeconomica. Dopo la tendenza espansionistica del 2008, nel 2009 la politica di bilancio si è orientata maggiormente verso la stabilità. Gli squilibri esterni del paese sono stati ridotti grazie alla lieve ripresa delle esportazioni, al calo delle importazioni conseguente alla scarsa domanda interna e al forte afflusso di capitale privato. La privatizzazione è

praticamente terminata. I prezzi e gli scambi commerciali sono stati in gran parte liberalizzati. Si sono registrati ulteriori progressi in termini di agevolazione dell'entrata nel mercato e di registrazione nonché di semplificazione del quadro normativo. La durata delle procedure fallimentari è stata ulteriormente abbreviata e la registrazione delle proprietà è praticamente terminata. Il settore finanziario ha resistito bene alla crisi e l'indipendenza di alcune agenzie di vigilanza e di regolamentazione è stata rafforzata.

L'aggravamento dei disavanzi di bilancio ha fatto aumentare il debito del settore pubblico. La qualità della spesa pubblica si è deteriorata, in parte per la diminuzione della spesa in conto capitale orientata sul medio termine. Il tasso di disoccupazione è tuttora molto elevato. L'afflusso di IED, che era già basso, ha subito un'ulteriore diminuzione. Il funzionamento dell'economia di mercato è tuttora ostacolato dalle carenze istituzionali, dalla mancanza di stabilità dell'amministrazione e dalle lacune inerenti allo Stato di diritto. L'assenza di consultazioni con le parti interessate nella fase che precede le decisioni governative nuoce alla prevedibilità del clima imprenditoriale. Il sistema giudiziario rimane un settore problematico e non sempre gli enti normativi e di vigilanza dispongono dell'indipendenza e delle risorse necessarie per svolgere efficacemente le loro funzioni. La certezza giuridica, tuttora scarsa, rende il paese meno appetibile per gli investitori stranieri. Il settore informale costituisce ancora un problema serio.

L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia ha compiuto qualche progresso migliorando la sua **capacità di assumere gli obblighi che comporta l'adesione**, specialmente in materia di libera circolazione dei beni, diritto societario, servizi finanziari, nonché di giustizia, libertà e sicurezza. I progressi sono minori in settori come gli appalti pubblici, la società dell'informazione e i media, la politica sociale e l'occupazione. Nel complesso, si segnalano ulteriori progressi quanto al conseguimento delle priorità stabilite dal partenariato di adesione. Occorre tuttavia un impegno costante per consolidare la capacità amministrativa ai fini dell'attuazione e dell'applicazione della normativa. Gli impegni assunti nell'ambito dell'accordo di stabilizzazione e di associazione sono stati rispettati.

Si osservano buoni progressi per quanto riguarda la *libera circolazione delle merci*. È stata recepita parte dell'acquis orizzontale e settoriale. La capacità amministrativa degli organi di vigilanza del mercato non basta a garantire l'applicazione della normativa tecnica. Si segnalano pochi progressi per quanto riguarda la *libera circolazione dei lavoratori*. Vi è stato qualche progresso per quanto riguarda il *diritto di stabilimento* e la *libera prestazione dei servizi*, in particolare a livello di servizi postali. I preparativi finalizzati al riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali sono ancora in fase iniziale. La situazione è globalmente migliorata per quanto riguarda la *libera circolazione dei capitali*, ma sussistono restrizioni ai movimenti di capitale a breve termine e ai pagamenti transfrontalieri. Il quadro legislativo, la capacità amministrativa e l'applicazione delle norme per la lotta al riciclaggio del denaro sono discretamente migliorati.

Si rilevano progressi nel settore degli *appalti pubblici*. L'Ufficio per gli appalti pubblici ha adottato una strategia per lo sviluppo del sistema di appalti pubblici. La legislazione sulle concessioni e sui partenariati pubblico-privato non è in linea con l'acquis. La capacità amministrativa di applicare le norme sugli appalti a livello operativo è ancora inadeguata. Si segnalano buoni progressi nel settore del *diritto societario*, mentre l'allineamento con l'acquis sulla revisione contabile è ancora in fase iniziale. Il paese ha fatto qualche passo avanti nel rafforzamento del quadro legislativo sulla *proprietà intellettuale*. Si sta attuando la strategia nazionale sulla proprietà intellettuale, ma occorrono ulteriori sforzi a livello applicativo.

Si sono compiuti alcuni progressi nel settore della *concorrenza*. In materia di aiuti di Stato, si è registrata una discreta diminuzione delle decisioni ex-ante. Occorre tuttavia rafforzare le risorse umane e finanziarie della commissione per la tutela della concorrenza in materia di antitrust.

I progressi sono globalmente buoni nel settore dei *servizi finanziari*. Sono state prese misure volte a garantire la regolamentazione e la vigilanza del settore assicurativo, aspetti che vanno ancora curati per certi servizi finanziari, come il leasing.

Si registrano progressi eterogenei nel settore della *società dell'informazione* e dei *media*. L'allineamento con l'acquis dell'UE e la liberalizzazione del mercato stanno migliorando, mentre non è ancora garantita la sostenibilità dell'emittente radiotelevisiva pubblica. La legislazione sui media deve ancora essere allineata con la direttiva sui servizi di media audiovisivi.

Si segnalano progressi nel settore dell'*agricoltura* e dello *sviluppo rurale*. È in corso il graduale allineamento della politica di sviluppo rurale con i requisiti UE. Le strutture operative di AFSARD e IPARD sono state potenziate, ma occorre migliorare la capacità di altri organi amministrativi del settore. L'allineamento con l'acquis richiede un ulteriore costante impegno. Sono stati compiuti alcuni progressi nel settore della *politica veterinaria, fitosanitaria e della sicurezza alimentare*, specialmente in materia di preparazione legislativa e di attuazione da parte delle imprese del settore alimentare. Occorre rafforzare la capacità amministrativa, specie per quanto riguarda l'efficacia dei sistemi di monitoraggio e di controllo.

Va segnalato qualche progresso in materia di *politica dei trasporti*. Il processo di apertura del mercato per il trasporto ferroviario si è rivelato problematico. Occorrono ulteriori sforzi per migliorare il funzionamento delle autorità preposte alla sicurezza, in particolare la commissione d'indagine sugli incidenti aerei.

Si osserva qualche progresso nel settore dell'energia. Sono state adottate nuove strategie in materia, ma deve ancora essere promulgata la nuova legge generale sull'energia. Le tariffe elettriche non riflettono totalmente i costi. Nonostante i buoni progressi compiuti, la vertenza con l'operatore del sistema di distribuzione, un grosso investitore dell'UE, non è ancora stata risolta. Va garantita l'indipendenza funzionale dell'ente regolatore per l'energia e dell'ente regolatore per la radioprotezione.

Non si segnalano progressi per quanto riguarda l'armonizzazione della *fiscaltà* diretta e indiretta con l'acquis, mentre si osserva qualche miglioramento della capacità operativa dell'amministrazione fiscale relativamente all'efficienza dei servizi ai contribuenti e della revisione contabile. La capacità di revisione contabile e di accertamento fiscale per combattere l'evasione rimane insufficiente.

Si osservano progressi limitati a livello di *politica economica e monetaria*. L'allineamento con l'acquis non è stato completato e la capacità amministrativa per l'attuazione della politica risulta molto eterogenea. Sono stati compiuti buoni progressi nel settore delle *statistiche*, ma le risorse dell'Ufficio statistico statale rimangono inadeguate e occorre garantire un'equa rappresentanza. È indispensabile stanziare fondi per il censimento demografico e abitativo del 2011 e continuare a migliorare le statistiche settoriali, segnatamente in campo economico.

Si osservano pochi progressi in termini di allineamento con l'acquis nel settore della *politica sociale* e dell'*occupazione*. È stata adottata una legge quadro antidiscriminazioni, che

contiene però alcune gravi lacune e non ha il sostegno dei gruppi interessati della società civile. Il dialogo sociale tripartito e bipartito rimane insufficiente. L'integrazione dei disabili e delle altre persone socialmente escluse procede a rilento.

Si riscontra qualche progresso nel settore della *politica imprenditoriale e industriale*. I progressi sono stati buoni per quanto riguarda la riduzione degli ostacoli amministrativi e dei costi operativi delle imprese. Sono stati creati nuovi organismi e stanziati ingenti risorse per il loro funzionamento, ma occorre aumentare il sostegno finanziario per le strategie a favore delle imprese e delle PMI.

Si segnala qualche progresso in materia di *reti transeuropee*. Il paese continua a partecipare attivamente all'Osservatorio sui trasporti dell'Europa sudorientale e alla Comunità dell'energia, ma la realizzazione del corridoio X sta subendo forti ritardi.

I progressi sono stati poco uniformi in termini di *sviluppo regionale e coordinamento dei fondi strutturali*. Si registrano forti ritardi nell'attuazione del programma operativo per lo sviluppo regionale. Occorre rafforzare la capacità amministrativa dei ministeri competenti, in particolare a livello di preparazione tecnica, e migliorare la preparazione e l'attuazione dei progetti per garantire il futuro assorbimento dei fondi IPA. Nel complesso, l'allineamento con l'acquis sulla politica regionale e sul coordinamento degli strumenti strutturali si trova ancora in fase iniziale.

Si osservano progressi limitati nella riforma del *sistema giudiziario* e nella tutela dei *diritti fondamentali* e qualche passo avanti nella lotta alla *corruzione*. Il Consiglio giudiziario e il Consiglio dei pubblici ministeri devono garantire alti standard effettivi di indipendenza e imparzialità dell'apparato giudiziario. La polizia ha condotto vaste operazioni anticorruzione avvalendosi di misure investigative speciali, ma occorre conseguire migliori risultati per quanto riguarda i casi di corruzione ad alto livello. Occorre applicare con la debita efficacia la nuova normativa sui conflitti di interesse e sul finanziamento dei partiti politici. Il quadro legislativo e istituzionale per i diritti fondamentali è stato in buona parte approntato, ma le garanzie giuridiche esistenti devono essere applicate integralmente.

In materia di *giustizia, libertà e sicurezza*, vanno segnalati buoni progressi a livello di asilo, politica dei visti, frontiere esterne e Schengen. Si è fatto fronte all'aumento dei richiedenti asilo nell'UE verificatosi nella prima fase di applicazione del regime di esenzione dall'obbligo di visto. In agosto e settembre, tuttavia, si è registrato un ulteriore incremento delle domande di asilo. Le autorità devono continuare ad occuparsi della questione e ad informare i cittadini circa i diritti e gli obblighi derivanti da tale esenzione. È proseguita la riforma della polizia ed è migliorata la collaborazione di polizia a livello internazionale. Occorre però riesaminare il ruolo del ministero dell'Interno per quanto riguarda l'autorizzazione delle intercettazioni e l'efficacia del meccanismo di controllo esterno.

Si rileva qualche progresso in materia di *scienza e ricerca*. Il tasso di partecipazione al Settimo programma quadro di ricerca dell'UE è aumentato. Si osserva qualche progresso in termini di allineamento con l'acquis in materia di *istruzione, formazione, giovani e cultura*, ma le gestioni dei programmi "Apprendimento permanente" e "Gioventù in azione" lascia tuttora a desiderare.

Sono stati fatti ulteriori progressi nel settore dell'*ambiente*. L'allineamento della legislazione nazionale è andato avanti, specie per quanto riguarda la qualità dell'acqua e i rifiuti, ma occorre intensificare considerevolmente gli sforzi per allineare la legislazione nel settore

idrico con l'acquis UE. Occorre aumentare in misura considerevole la capacità amministrativa e gli investimenti. Si osserva qualche progresso in materia di *tutela dei consumatori e della salute*. Nel settore della sanità pubblica, si sono fatti buoni progressi per quanto riguarda la lotta al tabagismo.

Vi è stato qualche progresso a livello di *unione doganale*, soprattutto in termini di capacità amministrativa e operativa. La legislazione doganale è stata in gran parte allineata con l'acquis, tranne in materia di transito. Occorre migliorare la capacità amministrativa delle dogane di attuare la normativa e di contrastare la criminalità transfrontaliera e la corruzione.

I progressi registrati a livello di *relazioni esterne* riguardano segnatamente la politica commerciale comune. Il paese ha fatto progressi anche nel settore della *politica estera, di sicurezza e di difesa*, allineandosi con la maggior parte delle dichiarazioni e delle posizioni comuni dell'UE e dimostrando un costante impegno a partecipare alle operazioni della PESD. Occorrono sforzi costanti per ridurre il numero delle armi illegali.

Si rileva qualche progresso a livello di *controllo finanziario*. L'indipendenza funzionale e finanziaria dell'Ufficio statale di audit è stata rafforzata, ma non è ancora ancorata saldamente nella costituzione. Il paese deve adoperarsi per creare i sistemi di gestione e controllo finanziari. Per quanto riguarda le *disposizioni finanziarie e di bilancio*, si è fatto qualche progresso per migliorare la capacità operativa delle dogane, dell'amministrazione fiscale e dell'Ufficio statistico statale. Occorre intensificare gli sforzi per lottare contro le frodi su dazi doganali e IVA.

Bosnia-Erzegovina

La Bosnia-Erzegovina ha registrato progressi limitati per quanto riguarda la conformità con i **criteri politici**. Le riforme volte a soddisfare le condizioni per la liberalizzazione del visto hanno introdotto qualche miglioramento a livello di Stato di diritto, specie per quanto riguarda la gestione delle frontiere e la politica in materia di migrazione. Sono stati adottati provvedimenti importanti per promuovere la riconciliazione e la collaborazione a livello regionale, specialmente ai fini del rientro dei rifugiati. L'attuazione globale delle riforme è risultata tuttavia insufficiente e nel periodo preelettorale il clima politico nel paese è stato dominato dalla retorica nazionalista. La mancanza di una strategia condivisa da tutti i leader politici sulla direzione del paese frena le principali riforme connesse all'UE e ostacola qualsiasi progresso verso l'adesione.

Le elezioni politiche, che l'OSCE/ODIHR ha giudicato sostanzialmente conformi agli standard internazionali in materia di elezioni democratiche, hanno però nuovamente risentito di restrizioni al diritto di voto per motivi di appartenenza etnica e di residenza derivanti dalle disposizioni dell'accordo di pace di Dayton/Parigi. Il rispetto dei diritti democratici e il diritto alla parità di trattamento senza discriminazioni, sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), costituiscono elementi essenziali dell'accordo interinale. Il ritardo accumulato nell'armonizzare la costituzione con la CEDU, in conformità della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del dicembre 2009 nella causa Sejdic-Finci contro Bosnia-Erzegovina, continua a destare serie preoccupazioni.

Per quanto riguarda gli obblighi internazionali, il paese deve assolutamente progredire verso il rispetto delle condizioni fissate per la chiusura dell'ufficio dell'Alto rappresentante (OHR)⁵. Il sistema di governance della Bosnia-Erzegovina richiede tuttora una presenza internazionale. Il paese ha compiuto progressi limitatissimi verso la conformità con le condizioni fissate per la chiusura dell'OHR, prime delle quali sono la ripartizione della proprietà fra lo Stato e gli altri livelli di governo, il problema della proprietà della difesa e il rispetto degli obblighi inerenti al processo di definizione dello status di Brčko. Tutti questi requisiti fanno capo alla necessità di creare un contesto politico stabile e costruttivo nel paese.

In materia di *democrazia e Stato di diritto* si registrano pochi progressi per quanto riguarda la riforma *costituzionale* e la creazione di strutture istituzionali funzionali ed efficaci. Il Consiglio dei ministri ha adottato un piano d'azione per l'esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma senza ottenere alcun risultato.

Il funzionamento degli organi esecutivi e legislativi a livello statale ha continuato a risentire della preponderanza di considerazioni di stampo etnico. La capacità amministrativa del *parlamento* è migliorata, ma il coordinamento con il Consiglio dei ministri e con le entità rimane carente. Il funzionamento delle istituzioni *governative*, a diversi livelli, ha continuato a risentire della frammentazione e del mancato coordinamento nella definizione delle politiche. Sono state adottate misure volte a migliorare la capacità amministrativa con la nomina di alcuni funzionari di alto livello, anche presso la direzione per l'integrazione europea, ma rimangono scoperti alcuni posti chiave. Deve essere adottata con urgenza la legge sul censimento a livello statale, indispensabile per l'attuazione dell'agenda UE e per lo sviluppo socioeconomico del paese.

Si registrano pochi progressi nel settore della *pubblica amministrazione*, in cui l'attuazione della strategia di riforma procede, anche se a rilento. Il coordinamento tra le varie amministrazioni lascia tuttora a desiderare. Occorre un deciso impegno per prevenire le ingerenze politiche e limitare il peso dell'appartenenza politica nelle nomine. Sono inoltre necessari ulteriori sforzi per creare una funzione pubblica professionale, responsabile, trasparente ed efficiente, basata sul merito e sulla competenza. È operativo un ombudsman unico a livello statale, ma occorre ovviare alle restrizioni di bilancio che ne limitano l'efficacia.

La Bosnia-Erzegovina ha registrato progressi limitati per quanto riguarda il potenziamento del *sistema giudiziario*. Sono state adottate nuove leggi sul codice di procedura penale, ma non si è fatto molto per ridurre l'arretrato giudiziario. L'attuazione della strategia per la riforma del settore giudiziario e della strategia per i crimini di guerra rimane estremamente limitata. La complessità del quadro legislativo, la frammentazione del sistema giudiziario e la mancanza di un bilancio unico frenano ancora i progressi verso l'indipendenza dell'apparato giudiziario. Vista l'impossibilità per le autorità di raggiungere un accordo, l'Alto Rappresentante ha prolungato il mandato dei giudici e dei procuratori internazionali che si occupano di crimini di

⁵ Si tratta di cinque obiettivi: 1) soluzione accettabile e duratura del problema della ripartizione della proprietà fra lo Stato e gli altri livelli di governo; 2) soluzione accettabile e duratura del problema della proprietà della difesa; 3) completamento del processo di definizione dello status di Brčko; 4) sostenibilità di bilancio; 5) consolidamento dello Stato di diritto (dimostrato dall'adozione di una strategia nazionale per i crimini di guerra, di una legge sugli stranieri e sull'asilo e di una strategia nazionale per la riforma del settore giudiziario) e di due condizioni specifiche: 1) firma dell'accordo di stabilizzazione e di associazione e 2) situazione politica stabile.

guerra. La gestione delle azioni penali contro i crimini di guerra da parte del tribunale di Stato è rimasta soddisfacente, ma deve essere migliorata nelle entità e nei cantoni.

La Bosnia-Erzegovina ha compiuto progressi limitati nella lotta alla *corruzione*, che costituisce un problema serio e regna tuttora in molti settori. È iniziata l'attuazione della strategia e del piano d'azione anticorruzione. È stata istituita l'agenzia incaricata di monitorare tale attuazione ed è stato nominato un direttore facente funzione. Si è fatto qualche progresso nell'applicare le raccomandazioni del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO). Il follow-up giudiziario dei casi di corruzione procede tuttora a rilento e sono state avviate azioni penali solo per un numero limitato di casi ad alto livello. L'applicazione insufficiente della legislazione e i problemi di coordinamento fra entità continuano a destare preoccupazione. La Bosnia-Erzegovina deve dar prova di maggiore impegno e determinazione per combattere la corruzione.

Si sono compiuti progressi limitati per quanto attiene ai *diritti umani* e alla *tutela delle minoranze*. La Bosnia-Erzegovina ha ratificato le principali convenzioni internazionali sui diritti umani, ma deve dar prova di un impegno costante per migliorarne l'applicazione. Occorre migliorare l'applicazione delle sentenze nazionali, comprese quelle della Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina.

Nel complesso i *diritti civili e politici* vengono rispettati. Si è fatto qualche progresso in termini di armonizzazione delle sanzioni penali in tutto il paese, ma la legge quadro sul gratuito patrocinio deve ancora essere adottata ai fini della conformità con la CEDU. Occorre garantire l'*accesso alla giustizia* nei processi civili e penali. Le condizioni *carcerarie* sono migliorate, ma il sovraffollamento e i *maltrattamenti* subiti dai detenuti continuano a destare preoccupazioni.

Le costituzioni dello Stato e delle entità sanciscono la *libertà di espressione e dei media*, la *libertà di riunione e di associazione* e la *libertà di culto*, ma la legislazione vigente non viene applicata integralmente. Si rileva un aumento delle pressioni politiche sui media, dei pregiudizi etnici e delle intimidazioni a danno dei giornalisti. L'attuazione della riforma dell'emittenza pubblica è stata rinviata. L'indipendenza dell'ente regolatore per le comunicazioni è tuttora minacciata. I governi delle entità hanno sottoscritto accordi di cooperazione con la *società civile*, ma sono necessari ulteriori sforzi per intensificare il dialogo con la società civile e favorirne lo sviluppo.

Si osservano pochi progressi per quanto riguarda i *diritti economici e sociali*, che sono tutelati dal quadro legislativo esistente, ma rimangono frammentati e applicati in modo inadeguato. È stata adottata una legge globale antidiscriminazioni a livello statale, la cui portata rimane però limitata. Occorre migliorare la protezione delle *donne* contro ogni forma di violenza e la protezione sociale dei *minori*. Il sistema delle prestazioni sociali, basato prevalentemente sui diritti, ha avuto un'incidenza negativa sulle condizioni delle *categorie vulnerabili*, compresi i disabili mentali. Il dialogo sociale e l'esercizio dei diritti dei lavoratori sono ostacolati dal mancato riconoscimento delle parti sociali a livello statale e dalla frammentazione del quadro legislativo.

Vi è stato qualche progresso in termini di *rispetto e tutela dei diritti delle minoranze e dei diritti culturali*⁶. A livello di relazioni interetniche, il numero di scuole divise (“due scuole sotto lo stesso tetto”) è diminuito e nella maggior parte delle scuole è stato adottato un programma di studi comune di nove anni. La separazione dei bambini nelle scuole in funzione di criteri etnici resta tuttavia un problema irrisolto. Malgrado l'aumento delle risorse finanziarie destinate all'attuazione della strategia per i *rom*, questa minoranza si trova ancora ad affrontare discriminazioni e condizioni di vita molto difficili. La mancata iscrizione delle nascite ostacola tuttora il loro accesso ai diritti sociali ed economici di base. Occorre prendere ulteriori provvedimenti per migliorare l'applicazione della legge sulle minoranze nazionali.

Si rileva qualche progresso relativamente a *rifugiati e sfollati interni*. È stata adottata la strategia per l'intero paese volta a sostenere il processo di rientro e a garantire la corretta applicazione dell'allegato VII dell'accordo di pace di Dayton-Parigi, ma non si è fatto molto per garantire l'integrazione locale e la sostenibilità del rientro.

Per quanto riguarda le *questioni regionali e gli obblighi internazionali*, è proseguita l'attuazione dell'accordo di pace di Dayton-Parigi. La collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia è rimasta soddisfacente. Durante il periodo preelettorale, tuttavia, la Republika Srpska ha spesso rimesso in discussione l'integrità territoriale del paese. I leader politici della Republika Srpska hanno inoltre continuato a rilasciare dichiarazioni in cui negano la gravità dei massacri perpetrati durante la guerra a danno della popolazione civile.

La collaborazione tra tribunali e pubblici ministeri di Bosnia-Erzegovina, Croazia e Serbia è migliorata. Sono stati conclusi accordi bilaterali sul riconoscimento e sull'applicazione reciproci delle sentenze nei casi penali. Occorrono ulteriori sforzi per migliorare la capacità di gestire i casi relativi a crimini di guerra, specialmente a livello di cantone e di distretto, e stanziare risorse finanziarie sufficienti. La cooperazione regionale e una protezione adeguata dei testimoni saranno di fondamentale importanza al riguardo.

Per quanto attiene alla Corte penale internazionale, l'accordo bilaterale di immunità concluso con gli Stati Uniti non è conforme alle posizioni comuni e ai principi direttivi dell'UE. Il paese si deve allineare con la posizione dell'UE.

La riunione ministeriale tenutasi a Belgrado nel marzo 2010 ha impresso un nuovo impulso al processo avviato dalla dichiarazione di Sarajevo. In quest'occasione, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro e Serbia hanno deciso di comune accordo di collaborare per conferire maggiore chiarezza alle statistiche sui rifugiati. Questi paesi si sono inoltre impegnati a cercare di risolvere entro la fine dell'anno una serie di questioni in sospeso.

La Bosnia-Erzegovina ha continuato a partecipare attivamente alle iniziative della cooperazione regionale, ivi compresi il processo di cooperazione nell'Europa sudorientale (SEECP), il Consiglio di cooperazione regionale (CCR) e l'accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA). Le relazioni della Bosnia-Erzegovina con i suoi vicini si sono ulteriormente sviluppate grazie ad alcune iniziative regionali importanti a favore della riconciliazione, ma rimangono irrisolte alcune questioni con i paesi limitrofi relative alle

⁶ Secondo la legge sulla tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, in Bosnia-Erzegovina vi sono 17 minoranze nazionali. I tre “popoli costituenti”, cioè serbi, croati e bosniaci, non costituiscono minoranze nazionali.

frontiere. I titolari di un passaporto kosovaro hanno ancora problemi ad ottenere i visti necessari per poter partecipare alle riunioni regionali in Bosnia-Erzegovina.

Dopo la recessione del 2009, nel 2010 l'**economia** della Bosnia-Erzegovina ha registrato una discreta ripresa, trainata principalmente dalla domanda esterna. I tassi di disoccupazione sono rimasti elevatissimi. Nel 2009 la situazione delle finanze pubbliche si è deteriorata in misura considerevole a causa della forte pressione esercitata dal calo del reddito e da impegni di spesa elevati. L'impegno nei confronti delle riforme strutturali e del risanamento delle finanze pubbliche è rimasto disomogeneo in tutto il paese. La pressione degli squilibri di bilancio e il programma dell'FMI hanno condotto all'adozione di alcune misure di riforma finanziaria e strutturale. Tuttavia, i bilanci non sono ancora autosufficienti e la qualità delle finanze pubbliche rimane carente.

Per quanto riguarda il rispetto dei **criteri economici**, la Bosnia-Erzegovina ha compiuto altri piccoli progressi verso la creazione di un'economia di mercato funzionante. Occorre realizzare con decisione ulteriori e significative riforme per permettere al paese di far fronte a lungo termine alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

Nel complesso l'accordo di stand-by con il Fondo monetario internazionale è stato attuato in modo soddisfacente. La stabilità finanziaria e monetaria è stata preservata. Il regime del comitato monetario ha conservato un grado elevato di credibilità. È stata ripristinata la fiducia nelle banche locali e durante tutto il 2010 le famiglie hanno ritrasferito i loro risparmi al settore bancario. La produzione industriale ha registrato un lieve incremento nel primo semestre del 2010. All'inizio del 2010 l'inflazione è tornata a livelli positivi, anche se bassi, soprattutto a causa degli sviluppi internazionali in materia di prezzi. L'impennata delle esportazioni ha ridotto gli squilibri esterni. Si osserva qualche miglioramento limitato del clima imprenditoriale, specie per quanto riguarda la registrazione delle imprese.

La situazione di bilancio della Bosnia-Erzegovina è rimasta però difficile, specialmente a livello di Federazione. L'impegno nei confronti delle misure concordate di risanamento di bilancio e di riforma strutturale e l'attuazione delle misure stesse sono stati poco uniformi in tutto il paese. La qualità delle finanze pubbliche è rimasta inadeguata, con un rapporto elevato tra spese correnti e PIL. Il processo di privatizzazione, ristrutturazione delle imprese pubbliche e liberalizzazione delle industrie di rete si è arenato. Il potenziamento delle infrastrutture è andato avanti, anche se a rilento. La capacità produttiva e la competitività dell'economia sono rimaste a livelli piuttosto bassi, perché le fonti di crescita interne non sono state adeguatamente sfruttate. Le rigidità strutturali, come i contributi sociali elevati e la scarsa mobilità della manodopera, frenano tuttora la creazione di posti di lavoro e ostacolano il funzionamento del mercato occupazionale. I trasferimenti sociali elevati e non adeguatamente mirati non incoraggiano a lavorare, evidenziando ancor di più la necessità di riformare il sistema delle prestazioni sociali. I tassi di disoccupazione sono tuttora elevatissimi e il settore informale rimane un fenomeno preoccupante. Il clima imprenditoriale risente delle inefficienze amministrative e della debolezza dello Stato di diritto.

La Bosnia-Erzegovina ha registrato progressi limitati per quanto riguarda l'allineamento della sua legislazione e delle sue politiche agli **standard europei**. Si osserva qualche progresso in settori come la libera circolazione dei capitali, la proprietà intellettuale, l'istruzione e la ricerca, i trasporti e il controllo finanziario nonché per diverse questioni inerenti alla giustizia, alla libertà e alla sicurezza. Il paese dovrà impegnarsi in modo particolare per quanto riguarda la circolazione delle merci, delle persone e dei servizi, le dogane e la fiscalità, la concorrenza

e gli aiuti di Stato, gli appalti pubblici, le politiche sociali e occupazionali, l'agricoltura e la pesca, l'ambiente, l'energia, la società dell'informazione e i media.

Nel complesso l'accordo interinale (AI) è stato applicato in modo poco uniforme. Il paese viola l'accordo perché non rispetta il diritto alla parità di trattamento senza discriminazioni⁷ sancito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) e non ha creato un'autorità per gli aiuti di Stato. Occorre rafforzare ulteriormente la capacità amministrativa per arrivare a un bilancio soddisfacente dell'attuazione dell'ASA.

La Bosnia-Erzegovina ha compiuto qualche progresso nei settori del *mercato interno*. I preparativi per la *libera circolazione delle merci* sono discretamente progrediti. Si segnala qualche progresso per quanto riguarda la tutela dei consumatori. Si dovrà continuare a dar prova di impegno per avvicinare il quadro legislativo alla normativa UE e sviluppare la capacità amministrativa necessaria.

I progressi sono stati limitati a livello di *libera circolazione delle persone, servizi e diritto di stabilimento*, anche per quanto riguarda la creazione di uno spazio economico unico. Occorre semplificare ulteriormente le procedure giudiziarie e le modalità di registrazione delle imprese.

Si osserva qualche progresso per quanto riguarda la *libera circolazione dei capitali*. Un ulteriore allineamento legislativo con l'acquis è indispensabile per garantire il buon funzionamento dei mercati dei capitali in Bosnia-Erzegovina. Si rilevano pochi progressi in materia di *dogane e fiscalità*.

La Bosnia-Erzegovina ha fatto qualche progresso nell'applicazione delle norme in materia di *concorrenza*, ma nel campo degli aiuti di Stato la situazione è rimasta immutata per la mancata creazione di un'autorità competente. Si rilevano progressi limitati nel settore degli *appalti pubblici*. Si è fatto qualche passo avanti per quanto riguarda l'adozione di leggi sui *diritti di proprietà intellettuale*.

Si sono osservati pochi progressi per quanto riguarda le *politiche sociali e occupazionali* e la politica della pubblica sanità. Sono in fase di elaborazione documenti strategici per l'intero paese, ma la legislazione e le politiche rimangono frammentate. Sono stati compiuti buoni progressi nel settore della ricerca. Sono state adottate leggi quadro e strategie in materia di *istruzione e cultura*, che però devono ancora essere attuate. Sono proseguiti i negoziati per l'adesione all'*Organizzazione mondiale del commercio*, ma il processo non si è ancora concluso.

La Bosnia-Erzegovina ha registrato qualche limitato progresso verso la conformità con gli standard europei per una serie di *politiche settoriali*. I preparativi nel settore dell'*industria* e delle *piccole e medie imprese* (PMI) sono tuttora in fase iniziale. Occorre definire una strategia industriale generale e attuare la strategia statale per lo sviluppo delle PMI. Si registrano pochi progressi in materia di *agricoltura e sviluppo rurale*, politica veterinaria, fitosanitaria e della sicurezza alimentare e pesca. È stata adottata la legislazione applicativa, ma non si è fatto alcun progresso verso la creazione di un ministero dell'Agricoltura a livello statale. L'applicazione insufficiente della legislazione statale in materia veterinaria,

⁷ Articolo 14, in combinato disposto con l'articolo 3 del protocollo 1 della CEDU, che vieta le discriminazioni per quanto riguarda il diritto a libere elezioni, e articolo 1 del protocollo 12 della CEDU, che stabilisce il diritto a un pari trattamento senza discriminazioni.

fitosanitaria e della sicurezza alimentare impedisce alla Bosnia-Erzegovina di conformarsi agli standard dell'UE.

I preparativi della Bosnia-Erzegovina nel settore dell'*ambiente* e del cambiamento climatico sono ancora agli inizi. Mancano ancora un quadro legislativo armonizzato per la tutela ambientale e un'agenzia di Stato per l'ambiente. La Bosnia-Erzegovina ha fatto progressi disomogenei nel settore dei *trasporti*. Si rilevano alcuni sviluppi per quanto riguarda le reti di trasporto transeuropee, il trasporto ferroviario e la navigazione interna, ma i progressi sono stati limitati nel settore stradale. La questione del potenziamento dell'infrastruttura di trasporto è rimasta in sospeso. I preparativi nel campo dell'*energia* non sono molto avanti. In quanto parte del trattato che istituisce la Comunità dell'energia, la Bosnia-Erzegovina deve applicare la pertinente legislazione UE in materia di energia. Per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico occorre garantire l'efficienza della società nazionale di trasmissione e adottare una strategia globale in materia di energia.

Si sono registrati progressi limitati per quanto riguarda la *società dell'informazione* e i *media*. Il quadro legislativo per l'emittenza pubblica non è ancora stato armonizzato. Le continue minacce all'indipendenza dell'ente regolatore per le comunicazioni e la lentezza con cui procede la riforma dell'emittenza pubblica continuano a destare serie preoccupazioni.

Va segnalato qualche progresso in materia di *controllo finanziario*. Si sta introducendo l'audit interno, ma i sistemi di gestione e controllo finanziari devono essere ulteriormente sviluppati. L'indipendenza dell'audit esterno non è ancora garantita. Nel settore delle *statistiche* si registra qualche progresso in termini di classificazioni e registri, Non è stata però adottata la legge statale sui censimenti demografico e familiare. Occorre migliorare le statistiche sui conti nazionali, sulle imprese e sull'agricoltura. La cooperazione tra istituti statistici dello Stato e delle entità rimane insufficiente.

Si sono registrati progressi, anche se in misura diversa, nei diversi settori connessi a ***giustizia, libertà e sicurezza***. Nell'ambito del dialogo sulla liberalizzazione del visto, sono stati adottati provvedimenti per soddisfare tutti i parametri stabiliti nella roadmap. Si stanno realizzando le priorità per quanto riguarda la politica dei visti. Vengono rilasciati passaporti biometrici. L'applicazione dell'accordo di facilitazione del visto tra l'UE e la Bosnia-Erzegovina e dell'accordo di riammissione procede regolarmente.

Il paese ha proseguito i preparativi in materia di *gestione delle frontiere, asilo e migrazione*. Si è provveduto a migliorare il sistema di asilo e di protezione internazionale, il monitoraggio dei flussi migratori e la collaborazione fra agenzie. Occorre però potenziare le infrastrutture presso alcuni valichi di frontiera. Si registrano progressi limitati nella lotta contro il *riciclaggio del denaro*, un settore in cui occorrono ulteriori sforzi, specie per quanto riguarda l'attuazione delle disposizioni giuridiche. Si osserva qualche progresso per quanto riguarda la lotta contro la *droga*, ma la mancanza di un follow-up giudiziario efficace ostacola la lotta contro il traffico di droga, che rimane un problema preoccupante.

La Bosnia-Erzegovina sta portando avanti, anche se non in modo omogeneo, i preparativi inerenti alla *polizia*. La frammentazione delle forze di polizia della Bosnia-Erzegovina nuoce tuttora all'efficienza, ai risultati, alla collaborazione e agli scambi di informazioni. La mancanza di un quadro istituzionale coerente impedisce tuttora di contrastare efficacemente la *criminalità organizzata*, che continua a destare serie preoccupazioni e ha ripercussioni negative sullo Stato di diritto e sul clima imprenditoriale. Si è fatto qualche progresso nella lotta contro la *tratta di esseri umani* per quanto riguarda l'identificazione delle vittime, ma

occorrono ulteriori sforzi a livello di sostegno alle vittime e protezione dei testimoni. La Bosnia-Erzegovina ha iniziato ad affrontare il problema della *lotta al terrorismo* mediante l'adozione di una strategia generale.

Sono proseguiti i preparativi per la *protezione dei dati personali*, ma occorrono ulteriori sforzi per quanto riguarda l'applicazione della legge. Una protezione efficace dei dati personali è indispensabile perché la Bosnia-Erzegovina possa concludere accordi con Europol e Eurojust.

Serbia

La Serbia ha fatto progressi verso la conformità con i **criteri politici**. La Serbia ha chiesto di aderire all'UE nel dicembre 2009. L'accordo interinale è entrato in vigore nel febbraio 2010 e la Serbia ha registrato ulteriori passi avanti verso la conformità con i requisiti indicati nell'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA). Il processo di ratifica dell'ASA è stato avviato nel giugno 2010. La riforma giudiziaria è andata avanti, ma si rilevano gravi carenze nella procedura di riconferma di giudici e pubblici ministeri. Nonostante l'attiva collaborazione della Serbia con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, gli ultimi due ricercati dell'ICTY, Ratko Mladić e Goran Hadžić, sono ancora latitanti.

Il 9 settembre l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato una risoluzione congiunta presentata dalla Serbia e appoggiata dall'UE come follow-up del parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sul Kosovo. La risoluzione prende atto del contenuto del parere consultivo della Corte e si compiace della disponibilità dell'Unione europea a facilitare il dialogo fra le parti; il processo di dialogo, di per sé un fattore di pace, sicurezza e stabilità nella regione, servirà a promuovere la collaborazione, progredire verso l'Unione europea e migliorare le condizioni di vita della popolazione. Occorre un deciso impegno di tutte le parti perché i consessi regionali funzionino in modo inclusivo ed efficace.

La *democrazia* e lo *Stato di diritto* sono stati ulteriormente rafforzati. È proseguita l'attuazione delle nuove disposizioni della costituzione, come quelle relative allo status della Voivodina. Occorrono sforzi supplementari per garantire la compatibilità di determinate disposizioni costituzionali con gli standard europei, specie per quanto riguarda il sistema giudiziario.

Sono state adottate altre iniziative per migliorare il funzionamento del parlamento con l'adozione di una nuova legge sull'Assemblea nazionale e di nuove norme procedurali, ma occorre migliorare ulteriormente la qualità della produzione legislativa. La legislazione elettorale deve essere allineata integralmente con gli standard europei.

Il *governo* di coalizione è rimasto stabile e ha mantenuto un ampio consenso sul carattere strategicamente prioritario dell'integrazione nell'UE. Occorre però che la nuova legislazione sia preparata e attuata in modo più efficace.

La capacità della *pubblica amministrazione* è globalmente buona, ma la riforma del settore procede lentamente e a ritmo irregolare. Occorre adoperarsi con maggiore impegno per rispettare il mandato degli enti normativi indipendenti e fornire loro risorse sufficienti.

Si rilevano buoni progressi nell'adozione della legislazione che garantisce il controllo civile sulle forze di sicurezza e nell'applicazione dei diritti sanciti dalla costituzione, ma occorre rafforzare il controllo civile, anche da parte della commissione parlamentare competente.

È proseguita in Serbia la riforma dell'*apparato giudiziario*, con l'adozione della procedura di riconferma di tutti i giudici e pubblici ministeri e la creazione di una nuova rete di tribunali. La procedura di riconferma presentava tuttavia gravi carenze e risultava non trasparente. I due consigli competenti sono stati eletti in una formazione provvisoria e non hanno applicato criteri oggettivi. I giudici e i pubblici ministeri non sono stati consultati durante la procedura e non hanno avuto spiegazioni sufficienti in merito alle decisioni. Questo rimette in discussione l'indipendenza dell'apparato giudiziario e potrebbe dare spazio a ingerenze politiche. I due consigli devono ancora essere eletti nella formazione definitiva. Il notevole arretrato giudiziario desta tuttora preoccupazione. Nel complesso, il sistema giudiziario serbo ha realizzato solo in parte le proprie priorità.

Si osservano progressi nella lotta alla *corruzione*. L'agenzia anticorruzione è operativa dal gennaio 2010. La maggior parte dei funzionari statali ha debitamente presentato dichiarazioni patrimoniali alla nuova agenzia. Tuttavia, la corruzione regna ancora in molti settori e rimane un problema serio. In mancanza di una nuova legge, il controllo esercitato sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali rimane inadeguato. L'agenzia anticorruzione deve ancora sviluppare una casistica comprovata di verifiche delle dichiarazioni patrimoniali e dimostrare di svolgere i propri compiti con la debita efficienza. Il numero di condanne definitive rimane basso, specialmente nei casi ad alto livello. Sussistono preoccupazioni circa gli appalti pubblici, le privatizzazioni e la spesa pubblica. Occorre migliorare la protezione degli informatori.

È stata adottata la legislazione necessaria in materia di *diritti umani e tutela delle minoranze*. La costituzione garantisce i *diritti civili e politici*, che nel complesso vengono rispettati ma la cui applicazione non è ancora totale. La normativa pertinente deve essere ulteriormente allineata con gli standard europei.

Si rilevano pochi progressi per quanto riguarda la *prevenzione della tortura e dei maltrattamenti e alla lotta all'impunità*. L'*accesso alla giustizia* è globalmente garantito. Mancano tuttavia le leggi e i finanziamenti necessari per rendere più efficace il sistema di gratuito patrocinio. La Serbia non ha fatto molti progressi nella riforma del suo *sistema carcerario*. Sebbene sia stata adottata una strategia per affrontare il problema del sovraffollamento, le condizioni di detenzione rimangono preoccupanti.

Sono state adottate disposizioni costituzionali e legislative per tutelare la *libertà di espressione* e una normativa che consente ai *media* di operare liberamente. Si sono verificati altri episodi di intolleranza con incitamenti all'odio, minacce e aggressioni fisiche a danno di giornalisti. La *libertà di riunione e di associazione* è garantita dalla costituzione e globalmente rispettata.

Le *organizzazioni della società civile* hanno mantenuto una partecipazione attiva alla vita socioeconomica e politica della Serbia e un ruolo importante per la promozione dei valori democratici. Di recente è stato creato un ufficio per la cooperazione con la società civile.

La *libertà di culto* è garantita dalla costituzione. Le relazioni interconfessionali sono migliorate, ma la mancanza di trasparenza e di coerenza nel processo di registrazione rimane il principale ostacolo all'esercizio dei diritti di alcuni gruppi religiosi più piccoli.

È stata adottata gran parte delle leggi necessarie per tutelare i *diritti economici e sociali*. La protezione delle donne e dei minori contro la violenza deve essere rafforzata. È stata adottata la legge sulla parità fra i sessi, volta a migliorare la posizione delle *donne*, ma il follow-up dei

casi di violenza domestica è tuttora inadeguato. Per quanto riguarda i *diritti dei minori*, è stata rafforzata la protezione dei bambini contro abusi e negligenza. È stato approntato un quadro legislativo che vieta qualsiasi forma di *discriminazione* sul posto di lavoro e predispone un meccanismo di difesa contro le discriminazioni. In pratica, tuttavia, le discriminazioni sussistono, specialmente nei confronti dei rom, delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali, delle donne, delle minoranze nazionali e dei disabili.

Non si registra alcun progresso relativamente ai *diritti di proprietà* perché manca tuttora una base giuridica adeguata per la restituzione dei beni.

È stata adottata una normativa che prevede il *rispetto e la tutela dei diritti delle minoranze e dei diritti culturali*. L'organizzazione delle elezioni dei 19 consigli nazionali per le minoranze, svoltesi a giugno 2010, è stata globalmente buona. I consigli, tuttavia, non sono ancora operativi.

La situazione interetnica in *Vojvodina* è rimasta stabile. Si è iniziato ad applicare lo statuto di recente adozione e la legge sulla determinazione delle competenze, che garantisce alle province una notevole autonomia in materia di finanze locali e sviluppo economico, ma occorre adottare altre norme di legge. Nel complesso la situazione nella Serbia meridionale è stabile, ma tesa. Gli scontri tra gruppi etnici e all'interno della comunità musulmana del Sandžak sono globalmente diminuiti, ma sussistono tensioni, specialmente tra le due organizzazioni islamiche esistenti e in relazione alla costituzione del consiglio nazionale per la minoranza bosniaca.

Si è presa qualche misura per affrontare il problema dello status dei *rifugiati* e degli *sfollati interni*, ma occorrono altri notevoli sforzi in tal senso. Malgrado una serie di sviluppi positivi, la maggior parte dei *rom* vive ancora in condizioni di estrema povertà e rimane discriminata per quanto riguarda, in particolare, l'accesso all'istruzione, la protezione sociale, l'assistenza sanitaria, l'occupazione e la disponibilità di alloggi adeguati.

Per quanto riguarda le ***questioni regionali e gli obblighi internazionali***, la Serbia ha adottato un approccio costruttivo in relazione agli sviluppi in Bosnia-Erzegovina. L'ultima relazione del procuratore del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) al Consiglio di sicurezza dell'ONU rileva che la Serbia ha risposto in modo tempestivo e adeguato alle richieste di accesso a documenti, archivi e testimoni formulate dall'Ufficio del procuratore e che non rimangono richieste in sospeso. Il procuratore sottolinea inoltre la professionalità e l'impegno dei servizi operativi che ricercano i latitanti, ma rivolge anche un certo numero di raccomandazioni operative. Nonostante l'attiva collaborazione della Serbia con l'ICTY, gli ultimi due ricercati dell'ICTY sono ancora latitanti. La piena collaborazione con l'ICTY rimane una condizione essenziale per l'adesione all'UE, in linea con le conclusioni del Consiglio del 25 ottobre 2010.

È stata instaurata una valida cooperazione con EULEX in relazione ai crimini di guerra in Kosovo, ma sussistono problemi di estradizione e riconoscimento delle sentenze con alcuni paesi della regione.

La riunione ministeriale tenutasi a Belgrado nel marzo 2010 su iniziativa della Serbia ha impresso un nuovo impulso al processo avviato dalla dichiarazione di Sarajevo. In quest'occasione, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro e Serbia hanno deciso di comune accordo di collaborare per fare chiarezza, in particolare, sulle statistiche relative ai rifugiati e

sulle questioni ancora in sospeso. Questi paesi si sono inoltre impegnati a cercare di risolvere entro la fine dell'anno una serie di questioni pendenti.

La Serbia ha continuato a partecipare attivamente a iniziative regionali quali il processo di cooperazione nell'Europa sudorientale (SEECP), il Consiglio di cooperazione regionale (CCR) e l'accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA). Nel 2010 la Serbia ha esercitato la presidenza del CEFTA. Il paese ha partecipato attivamente ai preparativi per la strategia del Danubio. La Serbia ha notevolmente migliorato le relazioni bilaterali con gli altri paesi dell'allargamento, in particolare la Croazia e la Bosnia-Erzegovina, e ha mantenuto buone relazioni con gli Stati membri dell'UE vicini. Il paese ha firmato con la Croazia un accordo di estradizione nell'ambito della cooperazione in campo penale. La cooperazione regionale ha risentito tuttavia della mancanza di un accordo tra Serbia e Kosovo sulla partecipazione del Kosovo alle riunioni regionali. Occorre raggiungere urgentemente un accordo su una soluzione accettabile e duratura per la partecipazione della Serbia e del Kosovo ai consessi regionali, indispensabile ai fini di una cooperazione regionale efficace e inclusiva. La Serbia non accetta ancora i timbri doganali del Kosovo notificati dall'UNMIK. La Serbia ha mantenuto strutture parallele in Kosovo e organizzato elezioni suppletive comunali parallele.

Dopo la grave recessione provocata dalla crisi mondiale, l'**economia** serba è tornata gradualmente alla stabilità grazie a un programma di adeguamento concordato con l'FMI e sostenuto dall'UE e dalla Banca mondiale. L'attività economica è ripartita nel primo semestre del 2010, ma il processo di ripresa rimane lento e precario. Il deterioramento delle finanze pubbliche è proseguito nonostante le misure di aggiustamento adottate per contenere lo slittamento di bilancio. L'adozione da parte del governo di modifiche della legge sul sistema di bilancio e della legge sulle pensioni rappresenta un contributo importante al miglioramento qualitativo delle finanze pubbliche. Altre riforme strutturali, in particolare la privatizzazione e la ristrutturazione delle imprese, sono state nuovamente rinviate a causa delle difficili condizioni di mercato.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, sono stati compiuti progressi limitati verso un'economia di mercato funzionante. La Serbia deve impegnarsi maggiormente nella ristrutturazione dell'economia per potere far fronte a medio termine alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione europea.

Esiste un ampio consenso sui fondamentali dell'economia di mercato. L'adozione tempestiva di misure appropriate, di concerto con l'FMI, ha dato un contributo determinante al ripristino della stabilità macroeconomica. La posizione della Serbia nei confronti dell'estero è migliorata durante la recessione. L'aggravarsi del disavanzo delle partite correnti provocato dalla ripresa dell'attività economica nel 2010 è stato comunque contenuto grazie al forte incremento delle esportazioni e alla crescita moderata delle importazioni. Le riserve valutarie si sono mantenute a livelli relativamente elevati sebbene la banca centrale sia regolarmente intervenuta per compensare l'instabilità dei tassi di cambio. Nel complesso l'inflazione è stata mantenuta entro la fascia fissata come obiettivo grazie alla politica monetaria restrittiva adottata nuovamente dalla banca centrale. Il settore bancario è rimasto liquido e ben capitalizzato. Con le modifiche della legge sul sistema di bilancio e della legge sulle pensioni il governo si è impegnato a risanare il bilancio a medio termine.

La Serbia, tuttavia, ha ulteriormente rinviato le riforme necessarie per ovviare alle maggiori carenze strutturali. La ripresa economica graduale non ha impedito l'ulteriore deterioramento del mercato del lavoro, dove l'occupazione è diminuita e la disoccupazione è aumentata.

Nonostante le misure correttive adottate per contenere lo slittamento di bilancio durante la crisi e le modifiche apportate alla legislazione sul sistema di bilancio e sulle pensioni per potenziare la disciplina di bilancio, occorre rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine mediante riforme riguardanti il sistema sanitario e la pubblica amministrazione. L'annullamento di numerosi contratti di vendita ha determinato un'inversione di tendenza nel processo di privatizzazione delle imprese collettive e la privatizzazione delle imprese di Stato è stata ulteriormente rinviata. Il clima imprenditoriale risente tuttora delle lungaggini burocratiche e della scarsa prevedibilità giuridica, specie per quanto riguarda l'effettiva applicazione dei diritti di proprietà, che ostacolano l'entrata e l'uscita dal mercato. L'attività delle imprese continua inoltre ad essere limitata dai problemi di concorrenza e di infrastrutture. Il settore informale costituisce ancora un problema serio.

La Serbia ha allineato ulteriormente la propria legislazione con gli **standard europei**, ha continuato ad applicare le disposizioni dell'accordo interinale e ha compiuto ulteriori progressi verso la conformità con i requisiti dell'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA). Il paese vanta una buona capacità amministrativa, ma occorrono ulteriori sforzi per allineare la legislazione e le politiche con l'acquis. Occorre garantire l'applicazione e l'attuazione della legislazione adottata attinente all'UE.

Per quanto riguarda il *mercato interno*, la Serbia è progredita verso la conformità con gli standard UE relativi alla *libera circolazione delle merci*. È stata adottata la legislazione sulla metrologia e su determinate direttive "nuovo approccio", ma manca ancora un nuovo quadro legislativo per la vigilanza del mercato. Occorre rafforzare ulteriormente la capacità amministrativa e la collaborazione fra le istituzioni statali e proseguire il recepimento dell'acquis specifico sui prodotti nella legislazione serba.

La Serbia ha fatto discreti progressi verso la conformità con gli standard UE in materia di *circolazione delle persone, servizi, diritto di stabilimento e diritto societario*. Diverse leggi sono ancora in fase di approvazione. La Serbia ha mantenuto i suoi discreti progressi nel settore della *libera circolazione dei capitali*. I non residenti possono effettuare investimenti diretti, con qualche restrizione. La Serbia deve continuare ad impegnarsi per soddisfare le condizioni dell'ASA relative alla progressiva liberalizzazione.

La Serbia è ben avviata verso la conformità con l'acquis UE e mantiene il proprio impegno nei confronti delle riforme *doganale e fiscale*. Gli obblighi derivanti dall'accordo interinale sono stati rispettati. Occorrono ulteriori sforzi in termini di procedure e capacità amministrativa. La capacità esecutiva per l'amministrazione e la riscossione delle imposte è migliorata, ma occorrono ulteriori progressi al riguardo. La Serbia deve garantire il follow-up necessario perché la sua legislazione tributaria sia conforme con il codice di condotta in materia di tassazione delle imprese.

La Serbia ha fatto qualche progresso in termini di conformità con gli standard europei sulla *concorrenza*. È stata adottata la legislazione applicativa della legge sulla concorrenza. La Serbia deve inoltre continuare a migliorare l'applicazione effettiva delle norme. Il settore giudiziario ha tuttora una conoscenza limitata della legge sulla concorrenza e dell'economia. Si rileva qualche progresso nel settore degli *aiuti di Stato*. È stata creata un'autorità per gli aiuti di Stato, la cui capacità amministrativa va però rafforzata. Occorre inoltre garantire l'applicazione effettiva della legge.

I preparativi della Serbia per l'instaurazione di un sistema di *appalti pubblici* efficace e del tutto indipendente, con procedure di aggiudicazione razionalizzate, sono relativamente

avanzati. Occorre però migliorare la capacità di soddisfare le condizioni dell'acquis UE. Si segnalano progressi in materia di *proprietà intellettuale*, ma occorrono ulteriori sforzi per quanto riguarda l'allineamento con l'acquis. A livello applicativo, occorre migliorare il coordinamento tra gli organi competenti e realizzare investimenti consistenti nella formazione giudiziaria.

Proseguono i preparativi per la conformità con gli standard europei in materia di *occupazione e politica sociale*. Si rilevano progressi nel settore della *pubblica sanità*. Il piano strategico di sviluppo per la protezione della salute 2010-2015, elaborato dal consiglio sanitario nazionale della Serbia, è stato adottato dal governo.

La Serbia ha fatto qualche progresso in termini di allineamento con gli standard europei sull'*istruzione*, ma deve ancora definire una strategia generale per tutti i livelli dell'insegnamento, compresa la formazione permanente. Il paese ha compiuto buoni progressi per quanto riguarda l'allineamento su *scienza e ricerca*, ma dovrà adoperarsi con ulteriore impegno per facilitare la propria integrazione nello spazio europeo della ricerca e rafforzare la capacità di ricerca nazionale.

I negoziati per l'adesione della Serbia all'*Organizzazione mondiale del commercio* (OMC) sono in dirittura d'arrivo; il ciclo negoziale bilaterale è stato completato con la maggior parte dei partner OMC.

Per quanto riguarda le *politiche settoriali*, la Serbia è piuttosto avanti in materia di *industria* e di *PMI* e risulta conforme agli standard europei. L'elaborazione di una strategia industriale è ancora agli inizi.

La Serbia progredisce verso la conformità con gli standard UE in materia di *agricoltura, sviluppo rurale e politica veterinaria, fitosanitaria e della sicurezza alimentare*. Il quadro legislativo viene costantemente potenziato, ma occorre migliorare gli aspetti applicativi e attuativi, specialmente in materia di sicurezza alimentare. La capacità amministrativa è insufficiente e le risorse devono essere distribuite in modo più efficiente. La formazione dei servizi ispettivi non è sufficiente. Occorre assumere personale qualificato presso gli organi di recente creazione. Si osservano progressi per quanto riguarda il controllo ufficiale dei laboratori.

La Serbia ha fatto discreti progressi verso la conformità con gli standard europei in materia di *ambiente*. Sono stati adottati il programma nazionale per la tutela ambientale 2010–2019 e una serie di leggi sulla qualità dell'aria e dell'acqua, sulla protezione della natura e sul cambiamento climatico. La nuova agenzia per i prodotti chimici è attualmente operativa, ma occorre migliorare la capacità di applicare e attuare la legislazione.

La Serbia ha fatto qualche progresso nel settore dei *trasporti*. Le disposizioni dell'accordo europeo sull'aviazione civile relative all'accesso al mercato vengono applicate, ma deve ancora essere adottata una legislazione quadro sul trasporto ferroviario. Occorre rafforzare la capacità amministrativa.

La Serbia ha fatto qualche progresso in termini di allineamento con gli standard europei nel settore dell'*energia*, ma non in modo omogeneo. Occorre dar prova di ulteriore impegno per arrivare allo scorporo e all'apertura effettiva del mercato, applicando al tempo stesso una politica in materia di prezzi con tariffe sostenibili che riflettano i costi, e potenziare l'ente regolatore nel settore nucleare.

Si è fatto qualche progresso per quanto riguarda la *società dell'informazione* e i *media*. Il quadro legislativo è stato potenziato, ma l'attuazione procede a rilento e si nutrono particolari preoccupazioni circa gli scarsi sviluppi normativi e di mercato nel settore delle comunicazioni elettroniche. I preparativi per i servizi della società dell'informazione procedono discretamente. Nel settore audiovisivo, occorre allineare la legislazione sui media con l'acquis. Diverse disposizioni della legge sull'informazione pubblica rimangono inoltre preoccupanti.

Sebbene l'introduzione in Serbia delle buone pratiche in materia di **controllo finanziario interno pubblico** e di audit esterno si trovi ancora nelle primissime fasi, va segnalato qualche progresso con la creazione dell'unità centrale per l'armonizzazione del controllo finanziario e con il primo audit dei conti pubblici ad opera della Corte dei conti.

La Serbia ha compiuto buoni progressi verso la conformità con gli standard UE in materia di *statistiche* con l'adozione di leggi sulle statistiche e i censimenti demografico e agricolo. I preparativi per il censimento demografico sono a buon punto, ma occorre ancora reperire i fondi necessari per finanziarlo. Il paese deve però compiere ulteriori progressi in diversi settori statistici e rafforzare la capacità dell'ufficio statistico.

Si rilevano ulteriori progressi in materia di *giustizia, libertà e sicurezza*. Nel dicembre 2009 è entrata in vigore l'esenzione dall'obbligo di visto per i cittadini serbi in possesso di passaporti biometrici.

Vi è stato qualche progresso in termini di *gestione delle frontiere*, tra cui in particolare il potenziamento di attrezzature e infrastrutture. Occorrono tuttavia ulteriori sforzi per eliminare le disparità tra i singoli valichi di frontiera e migliorare il controllo ai confini con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Bosnia-Erzegovina e la Croazia, in particolare lungo la linea di confine amministrativa con il Kosovo.

Si osservano pochi progressi in materia di *asilo*. È stato compilato un elenco dei paesi sicuri per i richiedenti asilo, ma non è stato ancora creato l'ufficio per l'asilo, il primo organo di riferimento per i richiedenti asilo. Molti casi vengono chiusi perché i richiedenti lasciano il territorio serbo o scompaiono. La Serbia ha fatto qualche progresso nel settore della *migrazione*. L'applicazione degli accordi di riammissione tra la Serbia e l'Unione europea è proseguita senza problemi particolari. Di fatto, tuttavia, la strategia di gestione della migrazione non viene applicata in modo effettivo. Occorre migliorare il coordinamento tra gli organismi responsabili e rafforzarne le capacità.

Si registra qualche progresso nella lotta contro il *riciclaggio del denaro*, con l'adozione di un piano d'azione e la creazione di un organo di coordinamento. Sono proseguiti gli sforzi volti a migliorare la collaborazione nazionale e internazionale per le indagini sui reati e le relative azioni penali, ma con scarsi risultati concreti. L'amministrazione per la prevenzione del riciclaggio del denaro non dispone di capacità sufficienti per individuare sistematicamente i casi sospetti. Occorre migliorare il sistema di rendicontazione, specialmente al di fuori del settore bancario. L'apparato giudiziario e i servizi di contrasto non dispongono di competenze sufficienti relativamente ai casi di riciclaggio del denaro e alle indagini finanziarie. Le condanne definitive sono ancora rare.

Si segnalano buoni progressi riguardo alla lotta contro la *droga*. I servizi di contrasto hanno proseguito le indagini e migliorato la collaborazione internazionale, con la conseguente confisca di grossi quantitativi di droghe illecite. Sussistono però carenze nella sorveglianza

dei confini con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Bosnia-Erzegovina e la Croazia e della linea di confine amministrativa con il Kosovo.

Le capacità della *polizia* sono state ulteriormente sviluppate con il potenziamento dei servizi specializzati della polizia criminale. La collaborazione tra le diverse strutture di polizia e la cooperazione regionale e internazionale sono migliorate, ma occorre rafforzare la pianificazione strategica e la gestione delle risorse umane e rendere più trasparenti le procedure di assunzione, nonché potenziare il controllo interno.

Si osservano buoni progressi nella *lotta alla criminalità organizzata*. La collaborazione fra i servizi competenti è migliorata nel paese, nella regione e a livello internazionale, con buoni risultati nelle indagini per i casi di alto profilo e l'arresto di diversi sospetti. La confisca dei beni è diventata più sistematica ed è stata eseguita in diversi casi. Tuttavia, deve ancora essere adottato un codice di procedura penale nuovo e radicalmente riveduto. Occorre inoltre rafforzare ulteriormente le capacità dei servizi di contrasto di utilizzare tecniche investigative moderne, in particolare per le indagini finanziarie.

Sono state adottate procedure per l'identificazione delle vittime della *tratta di esseri umani* e il numero delle vittime identificate continua ad aumentare. Occorre però modificare il quadro strategico per dare una risposta strategica più efficace alle tendenze emergenti e migliorare la collaborazione fra polizia, procure e tribunali. La Serbia ha fatto qualche progresso nella lotta al *terrorismo* con l'adozione della legge sui servizi di sicurezza e sulle agenzie di intelligence militare, ma deve migliorare le politiche di prevenzione e creare una base dati sulle persone sospettate di terrorismo.

Si osservano pochi progressi per quel che riguarda la *protezione dei dati personali*. La strategia per l'applicazione della legge sulla protezione dei dati personali è stata adottata ad agosto 2010. Nonostante sia stato introdotto qualche miglioramento, l'ufficio del commissario per le informazioni di importanza pubblica e la protezione dei dati personali non dispone ancora di risorse finanziarie e umane sufficienti. Una protezione efficace dei dati personali è una condizione preliminare indispensabile perché la Serbia possa concludere un accordo con Eurojust e un accordo operativo con Europol.

Kosovo

Il Kosovo ha fatto progressi relativamente ai **criteri politici**, aumentando il proprio impegno a favore dell'agenda europea e della riforma politica e istituendo un ministero per l'Integrazione europea. Il governo ha condotto in modo ottimale il dialogo con l'Unione europea nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione (PSA). Ora le autorità devono accelerare le riforme. La capacità della pubblica amministrazione è tuttora inadeguata e il sistema giudiziario non funziona bene. La questione dello Stato di diritto rimane preoccupante. La cooperazione con la missione EULEX per lo Stato di diritto è migliorata e le autorità hanno lanciato diverse operazioni anticorruzione con il sostegno di EULEX. Il paese deve proseguire queste attività estendendole anche alla criminalità organizzata, alla droga e al riciclaggio del denaro. Sono state indette elezioni in seguito alle dimissioni del presidente del Kosovo.

Il Kosovo ha compiuto progressi significativi a livello di decentramento. Sono stati creati quattro nuovi comuni, attualmente operativi. Alla fine del 2009 sono state organizzate elezioni locali che, a detta della missione del Parlamento europeo, si sono svolte in un contesto pacifico con una forte affluenza alle urne, anche fra la comunità serba del Kosovo.

Sussistono tuttavia preoccupazioni circa la situazione nel Kosovo settentrionale, che è stato teatro di violenti incidenti. Per arrivare a un decentramento totale è necessaria la partecipazione della popolazione locale. Occorre dar prova di maggiore impegno per garantire l'integrazione di tutte le comunità e la prestazione dei servizi pubblici in tutti i comuni. A tal fine è di particolare importanza il sostegno delle comunità locali, che devono svolgere anche un ruolo costruttivo per il consolidamento dello Stato di diritto. Continuano ad operare strutture parallele che ostacolano il processo di decentramento.

A luglio la Corte internazionale di giustizia ha emesso un parere consultivo in cui concludeva che la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo non violava né il diritto internazionale generale né la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza dell'ONU. In seguito alla risoluzione dell'Assemblea generale ONU del 9 settembre, l'UE ha confermato la sua disponibilità a facilitare il processo di dialogo fra Pristina e Belgrado per promuovere la cooperazione, progredire verso l'Unione europea e migliorare le condizioni di vita della popolazione. Occorre un deciso impegno di tutte le parti perché i consessi regionali funzionino in modo inclusivo ed efficace.

Per quanto riguarda la *democrazia* e lo *Stato di diritto*, le strutture esecutive e parlamentari sono state ulteriormente potenziate, specialmente a livello di integrazione europea, ma lo Stato di diritto deve essere ulteriormente rafforzato e rimane una questione particolarmente preoccupante.

A settembre la Corte costituzionale ha statuito che è incostituzionale ricoprire al tempo stesso la carica di presidente del Kosovo e di leader di un partito politico. A seguito della sentenza, il presidente del Kosovo ha rassegnato le dimissioni e l'LDH si è ritirato dalla coalizione di governo. Sono state indette elezioni per il 12 dicembre 2010.

L'*assemblea* ha istituito una commissione per i conti pubblici. La commissione per l'integrazione europea ha razionalizzato le proprie norme e procedure. Tuttavia, resta carente la capacità di esaminare i progetti legislativi e di operare un controllo sull'applicazione delle leggi dopo la loro adozione. Occorre rafforzare ulteriormente il controllo parlamentare sul governo.

Le principali strutture del *governo* sono state create e continuano a funzionare nel rispetto delle disposizioni costituzionali pertinenti. Dopo un esordio positivo, il ministero dell'Integrazione europea deve rafforzare la propria capacità e consolidare il proprio ruolo coordinando altri dipartimenti governativi.

La *riforma della pubblica amministrazione* in Kosovo rimane una sfida importante. Il quadro legislativo è stato ulteriormente sviluppato con l'adozione delle leggi sulla funzione pubblica e sulle retribuzioni. La capacità della pubblica amministrazione di fornire i servizi necessari a tutti i cittadini del Kosovo deve essere notevolmente rafforzata. La pubblica amministrazione è ancora poco efficiente.

Il Kosovo ha fatto progressi per quanto riguarda la riforma del *sistema giudiziario*. È stata avviata una riforma giudiziaria radicale con l'adozione di quattro leggi di riforma relative ai tribunali, alle procure, al Consiglio giudiziario del Kosovo e al Consiglio delle procure del Kosovo. La legge sui tribunali introduce un nuovo sistema di retribuzioni che migliora notevolmente la situazione dei giudici. Sono inoltre terminate le indagini su giudici e pubblici ministeri. Il presidente ha nominato oltre 340 giudici e pubblici ministeri a tutti i livelli dell'apparato giudiziario, ivi compresi membri locali del Consiglio giudiziario del Kosovo che

hanno eletto il presidente del Consiglio. Dopo aver superato l'esame di Stato, i primi aspiranti giudici e procuratori si sono diplomati presso l'Istituto giudiziario del Kosovo nel dicembre 2009. Vi sono stati tuttavia casi di ingerenza politica nel sistema giudiziario, soprattutto per quanto riguarda il processo di riconferma di giudici e pubblici ministeri. L'arretrato giudiziario rimane considerevole, specialmente per quanto riguarda le cause civili, comprese quelle sui diritti di proprietà. Le istituzioni del Kosovo devono attribuire la debita importanza al sostegno delle indagini e del seguito giudiziario dei crimini di guerra. Occorre definire i piani di attuazione della riforma giudiziaria e stanziare le necessarie risorse. La realizzazione delle priorità del Kosovo nel settore della giustizia è ancora in fase iniziale.

Il quadro legislativo per la *lotta alla corruzione* è stato ulteriormente sviluppato con l'adozione di leggi sull'agenzia anticorruzione e sulla dichiarazione e origine della proprietà e dei doni agli alti funzionari pubblici. La legge sulla prevenzione dei conflitti di interesse nell'esercizio di funzioni pubbliche è stata modificata. La legge sul finanziamento dei partiti politici non è del tutto conforme agli standard europei. La lotta alla corruzione, tuttavia, sta dando scarsi risultati. I settori più preoccupanti rimangono le procedure di appalto, il sistema giudiziario e l'applicazione della legge. EULEX ha continuato a svolgere il suo mandato esecutivo nei casi di alto profilo. Sono in corso diverse indagini anticorruzione. In aprile sono state effettuate perquisizioni presso il ministero dei Trasporti; a luglio la polizia kosovara ha arrestato il governatore della banca centrale in collaborazione con EULEX. Il governo ha collaborato a queste indagini. La corruzione è ancora molto diffusa in Kosovo e costituisce un problema estremamente preoccupante. Il quadro legislativo risulta tuttora incompleto e non del tutto conforme agli standard europei.

La costituzione garantisce i *diritti umani* e il *rispetto e la tutela delle minoranze* ed elenca i principali accordi e strumenti internazionali direttamente applicabili in Kosovo. L'assetto istituzionale e la mancanza di volontà politica, tuttavia, ostacoleranno l'effettiva applicazione di standard giuridici in questo campo. È in corso il processo di integrazione della comunità serba. Le autorità devono affrontare in modo più efficace questioni chiave come l'accesso alla proprietà, le persone scomparse, i rientri e l'istruzione.

Si osserva qualche progresso relativamente ai *diritti civili e politici*. Il governo deve dar prova di maggiore impegno per quanto riguarda la *prevenzione della tortura*, le denunce per *maltrattamenti* e l'uso eccessivo della forza da parte della polizia e del personale *carcerario*. Le condizioni di *detenzione* rimangono preoccupanti. Si sono osservati limitati progressi per quanto riguarda l'*accesso alla giustizia*.

La *libertà di espressione* non è ancora pienamente garantita nella pratica. Occorre rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità dell'emittente pubblica. I giornalisti continuano a ricevere minacce a seguito dei loro servizi e incontrano difficoltà per accedere ai documenti ufficiali. La legislazione sulla *libertà di associazione* non facilita lo sviluppo e il finanziamento sostenibile delle organizzazioni non governative. La *società civile* sta sviluppando la propria capacità di monitorare e valutare l'operato del governo, ma rimane debole e non viene sistematicamente consultata dai comuni e dal governo durante il processo legislativo.

I *diritti economici e sociali* non sono ancora pienamente garantiti. Il quadro legislativo per la protezione delle *donne* è stato potenziato. Si è registrato qualche progresso per quanto riguarda il sistema giudiziario per i *minori*, ma la protezione dei loro diritti rimane insufficiente. Il governo deve affrontare in modo più efficace il problema del lavoro minorile e della tratta dei minori. Occorre migliorare l'integrazione e la protezione sociale dei gruppi vulnerabili, in particolare i bambini abbandonati, le persone che rientrano e i disabili. Il

Kosovo ha lanciato una campagna di sensibilizzazione contro la *discriminazione* che riguarda in particolare la discriminazione basata sull'età e sulle tendenze sessuali. L'attuazione della normativa antidiscriminazioni è tuttora inadeguata. L'applicazione delle ordinanze dei tribunali che garantiscono l'esercizio dei *diritti di proprietà* è migliorata. Tuttavia, il notevole arretrato giudiziario e altre questioni di lunga data ostacolano considerevolmente la restituzione delle proprietà.

Vi sono stati progressi limitati in termini di *rispetto e tutela dei diritti delle minoranze e dei diritti culturali*. Il ministero della Cultura ha istituito una direzione per il patrimonio culturale. È proseguita la ricostruzione dei siti religiosi. La polizia del Kosovo è subentrata alla KFOR ai fini della protezione di determinati siti religiosi e culturali. La legge sul patrimonio culturale, tuttavia, non viene applicata integralmente. Il consiglio di monitoraggio previsto dalla legge del 2008 sulle zone a protezione speciale non è stato ancora istituito. Il ministero delle Comunità e dei rientri ha moltiplicato gli sforzi per agevolare il rientro di *rifugiati e sfollati interni* appartenenti a minoranze. Il numero dei rientri volontari è in aumento in tutto il Kosovo.

A dicembre 2009 il Kosovo ha adottato un piano d'azione per l'integrazione delle comunità rom, ashkali ed egiziane. Il governo ha predisposto le strutture necessarie per l'attuazione della strategia. L'avvio del processo di risistemazione delle famiglie provenienti dalle aree contaminate dal piombo nella zona settentrionale del Kosovo ha permesso di chiudere il campo di Cesmin Llug/Česmin Lug. Questo processo deve essere portato a termine al più presto. Le condizioni di vita delle comunità rom, ashkali ed egiziane e il loro accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e alla protezione sociale sono ancora fonte di serie preoccupazioni. Occorre consolidare la partecipazione del Kosovo al Decennio rom.

Per quanto riguarda le *questioni regionali* e gli *obblighi internazionali*, nel periodo oggetto della relazione il Kosovo ha mantenuto la collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY). A più di dieci anni dalla fine del conflitto armato, il numero delle persone scomparse è stimato a 1 800. e richiede un maggiore impegno da parte delle autorità. Il Kosovo ha preso parte alla riunione ad alto livello UE-Balceni occidentali tenutasi in giugno a Sarajevo, ma deve adottare un approccio costruttivo ai fini di una sua effettiva partecipazione a iniziative di cooperazione quali il Consiglio di cooperazione regionale e l'accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA). Per quanto riguarda il CEFTA, il Kosovo deve mostrarsi pragmatico e cercare un modo costruttivo di garantire l'effettiva applicazione dell'accordo. I timbri doganali del Kosovo, che il rappresentante speciale del Segretario generale dell'ONU ha dichiarato conformi con l'UNSCR 1244/99, non stati riconosciuti né dalla Serbia né dalla Bosnia-Erzegovina. Occorre raggiungere urgentemente un accordo su una soluzione accettabile e duratura per la partecipazione del Kosovo e della Serbia ai consessi regionali, indispensabile ai fini di una cooperazione regionale efficace e inclusiva.

L'**economia** del Kosovo ha risentito in misura limitata della crisi economica. È proseguita la crescita del PIL reale, trainata principalmente dalla spesa pubblica. La sostenibilità di questo profilo di crescita è sempre più a rischio. Il tasso di disoccupazione è tuttora molto elevato. La volatilità dell'inflazione riflette le fluttuazioni dei prezzi dei generi alimentari e dei combustibili. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche rimangono poco prevedibili. È stato raggiunto un accordo con l'FMI su un programma volto a limitare i rischi di bilancio e a ripristinare la sostenibilità di bilancio. Le imprese risentono tuttora della debolezza dello Stato di diritto, della mancanza di un approvvigionamento elettrico sicuro, dell'inadeguatezza delle

infrastrutture e dell'accesso limitato ai finanziamenti, che frenano un effettivo sviluppo imprenditoriale ed economico.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, il Kosovo ha compiuto progressi limitati verso un'economia di mercato funzionante. Occorre realizzare notevoli riforme ed investimenti per permettere al paese di far fronte a lungo termine alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

È stato mantenuto un ampio consenso sui fondamentali delle politiche economiche orientate al mercato. L'uso dell'euro, i livelli poco elevati del debito estero e la ridotta base di esportazioni hanno limitato l'esposizione dell'economia alle crisi esterne sul fronte finanziario e della domanda. Il settore bancario ha continuato ad espandersi ed è rimasto stabile e redditizio. L'agenzia per le privatizzazioni del Kosovo ha proseguito la privatizzazione delle imprese collettive. È stato concluso il primo progetto riuscito di partenariato pubblico-privato ed è stato selezionato un consorzio internazionale incaricato di sviluppare l'aeroporto internazionale di Pristina con una concessione ventennale.

Il mix delle politiche, tuttavia, è reso sempre più vulnerabile dalla forte crescita della spesa pubblica. La costruzione di una nuova autostrada, in particolare, incide pesantemente sulle finanze pubbliche. Le carenze nella definizione e attuazione delle politiche hanno ulteriormente accentuato le già notevoli incertezze che gravano sull'economia. Le statistiche economiche sono lievemente migliorate, ma rimangono comunque inadeguate. La disoccupazione resta elevatissima, specialmente fra i giovani. Il disavanzo delle partite correnti si è accentuato a causa della forte domanda interna e dello sviluppo insufficiente della base produttiva. L'ente pubblico per l'energia elettrica ha continuato a ricevere ingenti sovvenzioni dal bilancio statale per l'importazione di elettricità e prestiti per finanziare i suoi programmi d'investimento. La debolezza dello Stato di diritto, l'incertezza in materia di diritti di proprietà e gli elevati tassi d'interesse continuano a ripercuotersi negativamente sul clima imprenditoriale e sullo sviluppo economico. Il settore informale costituisce ancora un problema serio.

I progressi compiuti nell'allineamento della legislazione e delle politiche del Kosovo agli **standard europei** rimangono disomogenei. Il quadro legislativo è stato sviluppato maggiormente nei settori delle dogane, della fiscalità, della libera circolazione delle merci, delle statistiche, della migrazione, dell'istruzione e della lotta al terrorismo. Il ravvicinamento agli standard europei è in fase iniziale in materia di concorrenza, proprietà intellettuale, ambiente, agricoltura e sicurezza alimentare, gestione integrata delle frontiere, asilo, riciclaggio del denaro e protezione dei dati personali. L'allineamento con gli standard europei rimane limitato per quanto riguarda le politiche occupazionali e sociali, il controllo finanziario, il traffico di droga, la tratta di esseri umani e la criminalità organizzata.

Per quanto attiene al **mercato interno** dell'UE, vi sono stati alcuni progressi nello sviluppo del quadro legislativo per la *libera circolazione delle merci*, compresa la tutela dei consumatori. Occorre però rafforzare il quadro legislativo generale. L'allineamento con gli standard europei è limitato nei settori della *libera circolazione delle persone*, della *libera prestazione dei servizi* e del *diritto di stabilimento*. Il Kosovo è già molto avanti nel settore della *libera circolazione dei capitali*. Occorrono tuttavia ulteriori sforzi per instaurare una regolamentazione efficace.

Nel complesso, le disposizioni legislative nel settore *doganale* sono compatibili con gli standard europei e si sono prese iniziative per combattere la corruzione. Occorre intensificare

la lotta al contrabbando e rafforzare i controlli doganali nel Kosovo settentrionale. La capacità amministrativa è migliorata, ma rimane insufficiente. Si rilevano sviluppi positivi per quanto riguarda la normativa e il miglioramento delle capacità nel campo della *fiscalità*. Occorrono ulteriori sforzi per garantire l'effettiva applicazione delle leggi in vigore e la riscossione delle tasse, ampliare la base imponibile e ridurre in tal modo la portata dell'economia informale, attualmente molto estesa. È aumentato l'arretrato dei ricorsi contro le decisioni dei servizi doganali e dell'amministrazione fiscale.

In materia di *concorrenza*, non vi sono stati progressi per quanto riguarda la politica antitrust e le norme sugli aiuti di Stato. La capacità amministrativa è migliorata, ma l'attuazione della politica di concorrenza è ancora in fase iniziale. Occorre intensificare la cooperazione fra le istituzioni competenti in materia di concorrenza e associare più strettamente la commissione per la concorrenza alle grandi iniziative di privatizzazione e di ristrutturazione.

Il Kosovo deve ancora adottare una nuova legge sugli appalti. Il governo ha compiuto sforzi in tal senso. Di fatto, l'attuazione della normativa vigente pone problemi. Il ruolo dei funzionari responsabili degli appalti pubblici deve essere rafforzato per monitorare in modo più efficace l'esecuzione dei contratti di appalto. Occorre inoltre promuovere l'indipendenza e la professionalità nel sistema degli appalti pubblici. Le autorità devono intensificare la lotta alla corruzione in questo settore. Le disposizioni del Kosovo in materia di concessioni si discostano considerevolmente dagli standard europei.

Devono ancora essere adottate le leggi fondamentali sui *diritti di proprietà intellettuale*. Il Kosovo dovrà dar prova di notevole impegno a livello di applicazione e di sensibilizzazione. Il regime dei diritti di proprietà intellettuale del Kosovo è ancora in fase iniziale e la sua attuazione risulta estremamente carente.

I progressi sono limitati per quanto riguarda l'allineamento nei settori dell'*occupazione* e della *pubblica sanità*. La scarsa capacità amministrativa e il quadro legislativo inadeguato destano preoccupazione. Occorre migliorare la protezione e l'inclusione sociale in Kosovo e intensificare il *dialogo sociale*. Il quadro legislativo in materia di *istruzione* è stato avvicinato ulteriormente agli standard europei. Occorre aumentare la capacità amministrativa per poter attuare le riforme. Il Kosovo ha elaborato un programma quinquennale di *ricerca* che dovrebbe migliorare le capacità in questo settore, che è stato annoverato fra le priorità.

Per quanto riguarda le **politiche settoriali**, occorre promuovere in modo più efficace lo sviluppo e le *PMI* e coordinare meglio le diverse strategie in questo ambito. Vanno intensificati gli sforzi in materia di *agricoltura* e sicurezza alimentare, specie per quanto riguarda l'attuazione delle leggi adottate e il potenziamento degli stabilimenti agro-alimentari. Sono state adottate diverse leggi nel settore *ambientale*. Tuttavia, l'applicazione degli standard UE in materia di ambiente è ancora in fase iniziale.

L'infrastruttura di *trasporto* è ancora poco sviluppata. Il Kosovo ha avviato un programma di costruzione stradale che non tiene conto dei flussi di traffico previsti e la cui entità impedisce di finanziare altri modi di trasporto, in particolare la rete ferroviaria. L'allineamento con gli standard europei nel settore dell'aviazione è migliorato. Nel dicembre 2009 il Kosovo ha adottato i programmi di sicurezza e di controllo della qualità nel settore dell'aviazione.

I principali problemi in materia di *energia* riguardano la riscossione delle bollette dell'elettricità e la gestione dell'aumento non sostenibile della domanda di energia. In aprile il Kosovo ha adottato una strategia energetica per il periodo 2009-2018. Nell'ottobre 2010 sono

state adottate, con forte ritardo, le principali leggi nel settore (su energia, elettricità e ente regolatore dell'energia).

Si registrano progressi limitati nel settore della *società dell'informazione* e dei *media*. Occorre rafforzare l'indipendenza e le risorse dell'ente regolatore per le telecomunicazioni, garantire l'indipendenza del Consiglio indipendente dei media nell'ambito dell'attuale revisione della legge sul Consiglio e trovare una soluzione duratura per il finanziamento dell'emittente radiotelevisiva pubblica.

Si osserva qualche progresso in materia di *controllo finanziario*. L'introduzione degli standard internazionali, tuttavia, è solo agli inizi e la mancanza di autonomia finanziaria dell'ufficio del revisore generale desta tuttora preoccupazione. A luglio il Kosovo ha adottato una legge sulle *statistiche* ufficiali, ma la capacità amministrativa resta insufficiente e occorre migliorare ulteriormente le statistiche settoriali, in particolare quelle commerciali e macroeconomiche.

Si rilevano progressi eterogenei in materia di **giustizia, libertà e sicurezza**. Il Kosovo ha fatto qualche progresso a livello di *gestione integrata delle frontiere*. Il Kosovo è subentrato alla KFOR nella gestione del confine con l'Albania, ma dovrà dar prova di notevole impegno per garantire una gestione delle frontiere in linea con gli standard UE. La zona settentrionale rimane problematica. EULEX ha intensificato le proprie attività ai valichi 1 e 31. Il Kosovo ha fatto progressi limitati in materia di *asilo*. Il numero di richiedenti asilo è notevolmente aumentato, ma rimane globalmente basso. La maggior parte dei richiedenti asilo che ha lasciato il Kosovo per altre destinazioni lo ha fatto senza controlli adeguati da parte delle autorità kosovare.

Si osservano progressi per quanto riguarda l'allineamento con gli standard europei in materia di *migrazione*. Il Kosovo ha adottato una legge sulla riammissione che risulta globalmente conforme ai requisiti dell'UE e ha firmato una serie di accordi bilaterali di riammissione. Le autorità hanno continuato a gestire efficacemente le domande di riammissione provenienti da paesi europei e dovranno farlo anche in futuro. È stata adottata una strategia riveduta per l'integrazione dei rimpatriati, corredata di un piano d'azione per la sua attuazione.

Il *riciclaggio del denaro* rimane un fenomeno estremamente preoccupante. Il Kosovo ha adottato una legge contro il riciclaggio del denaro e il finanziamento del terrorismo. La collaborazione tra i servizi doganali e il centro di informazione finanziaria è migliorata. Il centro ha inoltre intensificato la collaborazione con le banche. Tuttavia, l'adozione e l'applicazione degli standard europei da parte del Kosovo sono ancora in fase iniziale. La capacità di indagare e di perseguire i casi di riciclaggio del denaro è tuttora inadeguata. Le autorità del Kosovo non dispongono di capacità sufficienti per assumere la responsabilità della gestione dei casi di riciclaggio del denaro. I progressi realizzati per contrastare la criminalità economica e finanziaria sono globalmente limitati.

Sono limitati anche i progressi registrati nella lotta al *traffico di droga*. Si è migliorata la sicurezza dei locali in cui viene conservata la droga sequestrata. Le autorità hanno condotto diverse operazioni con ottimi risultati, ma il numero dei sequestri, degli arresti e delle azioni penali rimane bassissimo. Le misure volte a contrastare il traffico di droga sono ancora in fase iniziale.

Il Kosovo ha fatto qualche progresso in materia di *polizia*. L'ordine pubblico è stato mantenuto. La cerimonia di insediamento del patriarca della Chiesa serbo-ortodossa si è

svolta in un'atmosfera pacifica. È stata approvata la nuova struttura organizzativa della polizia kosovara, comprese le descrizioni del profilo professionale per gli alti funzionari, ed è stata adottata la strategia sul controllo e la raccolta delle armi leggere e di piccolo calibro, con il relativo piano d'azione. Il numero di armi ritirate è aumentato. Il Kosovo deve tuttavia sviluppare un sistema di polizia basato sull'intelligence per gestire in modo più efficace i reati gravi.

Si sono registrati progressi limitati nella lotta alla *criminalità organizzata*. Il Kosovo ha adottato una strategia per la prevenzione del crimine. Sono stati nominati procuratori speciali per i casi di criminalità organizzata ed è stata firmata una serie di accordi bilaterali con paesi terzi in questo settore. Il Kosovo deve tuttavia approntare un quadro efficace di protezione dei testimoni. Non vi sono state condanne ad alto livello. Sono state segnalate intimidazioni a danno di giudici e pubblici ministeri. La criminalità organizzata rimane un fenomeno estremamente preoccupante. Le autorità devono moltiplicare gli sforzi per contrastare la criminalità organizzata che opera nei Balcani occidentali e in Europa, in particolare mediante indagini, arresti, confische dei beni e condanne. Il Kosovo deve ottenere risultati tangibili in questo campo.

Si osservano limitati progressi per quanto riguarda la *tratta di esseri umani*. Si è proceduto a una serie di arresti in un caso di traffico di esseri umani. Il Kosovo ha adottato gli standard internazionali sull'assistenza alle vittime della tratta, ma il numero dei casi individuati e delle vittime identificate è ancora basso e non riflette appieno l'entità del fenomeno. Le pene inflitte agli autori della tratta non sono sempre adeguate. Occorre rafforzare la capacità delle istituzioni kosovare in termini di indagini, azioni penali e condanne relativamente alla tratta degli esseri umani. Si rileva qualche progresso a livello di *misure antiterrorismo*. La capacità dell'unità antiterrorismo presso la polizia kosovara è stata rafforzata.

Il Kosovo ha compiuto progressi limitati in termini di *protezione dei dati personali*. È stata adottata una legge sulla protezione dei dati personali, ma deve ancora essere istituita un'autorità di vigilanza sulla protezione dei dati. In Kosovo le persone non sono sufficientemente informate circa i loro diritti per quanto riguarda la protezione dei dati personali. Il Kosovo deve assolutamente compiere progressi in questo campo ai fini della sua cooperazione internazionale in materia di giustizia e affari interni.

Turchia

La Turchia continua a soddisfare in misura sufficiente i **criteri politici**. Le recenti riforme costituzionali hanno creato i presupposti per compiere progressi in diversi settori, come la giustizia e i diritti fondamentali, e ora devono essere attuate secondo gli standard europei. L'apertura democratica, volta in particolare ad affrontare la questione curda, è risultata inferiore alle aspettative.

Le modifiche costituzionali approvate con il referendum del 12 settembre sono un passo nella giusta direzione, in quanto riguardano una serie di priorità del partenariato di adesione in materia di giustizia, diritti fondamentali e pubblica amministrazione. Tuttavia, l'elaborazione e l'adozione delle riforme costituzionali non sono state precedute da un processo di consultazione con i partiti politici e l'intera società civile. È indispensabile che le riforme vengano attuate in modo trasparente, inclusivo e in linea con gli standard europei. Il paese deve ancora compiere notevoli sforzi a livello di diritti fondamentali. Le numerose azioni legali contro i giornalisti e le pressioni indebite sui media compromettono in pratica l'esercizio della libertà di stampa. Il governo ha dato solo un seguito limitato all'apertura

democratica annunciata nell'agosto 2009 e riguardante, in particolare, la questione curda. L'attuazione di questa politica ha risentito anche della decisione della Corte costituzionale di sciogliere il Partito della società democratica e della recrudescenza di attentati terroristici del PKK.

Per quanto riguarda la *democrazia* e lo *Stato di diritto* in Turchia, sono proseguite le indagini sulla presunta rete criminale Ergenekon. Le indagini su questo caso e su diversi altri progetti di colpo di Stato danno alla Turchia la possibilità di rafforzare la fiducia nel buon funzionamento delle sue istituzioni democratiche e nello Stato di diritto. Si nutrono però preoccupazioni circa le garanzie giudiziarie per tutte le persone sospette. La Turchia deve ancora allineare con gli standard europei la propria legislazione sulle procedure e sui motivi per la dissoluzione dei partiti politici.

La *riforma della pubblica amministrazione* ha fatto qualche progresso con l'adozione delle modifiche costituzionali, che riguardano in particolare la creazione della figura dell'ombudsman, la protezione dei dati personali e l'accesso all'informazione. Occorrono però ulteriori sforzi, segnatamente per la riforma della funzione pubblica.

Si osservano progressi per quanto riguarda il *controllo civile sulle forze di sicurezza*. Il pacchetto di riforme costituzionali limita la competenza dei tribunali militari e consente di assoggettare al ricorso giurisdizionale le decisioni del Consiglio militare supremo. I gradi più alti delle forze armate hanno tuttavia continuato a rilasciare dichiarazioni su questioni che esulano dalle loro competenze, in particolare su questioni giudiziarie. Non si registrano progressi in termini di controllo parlamentare sul bilancio della difesa.

Nel settore *giudiziario* sono stati fatti progressi nell'attuare la strategia per la riforma della giustizia. L'adozione delle modifiche costituzionali sulla composizione del Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri costituisce uno sviluppo positivo, ma il ministro della Giustizia presiede tuttora il Consiglio superiore e ha l'ultima parola per quanto concerne le indagini. Durante il processo di preparazione e di adozione della legislazione applicativa si dovrà instaurare un dialogo effettivo con tutte le parti interessate, affinché le riforme vengano attuate in modo trasparente, inclusivo e in linea con gli standard europei.

Sono stati compiuti progressi nella definizione di una strategia generale anticorruzione e del relativo piano d'azione, ma la corruzione resta invalsa in numerosi settori. La Turchia deve costituire un track record di indagini, rinvii a giudizio e condanne.

Si è fatto qualche progresso a livello di *diritti umani e tutela della minoranze*, specie per quanto riguarda la libertà di riunione, i diritti delle donne e dei minori e i diritti culturali, ma il paese dovrà dar prova di notevole impegno per quanto riguarda, in particolare, la libertà di espressione e di culto.

Per quanto attiene all'*osservanza della legislazione internazionale sui diritti umani*, le istituzioni competenti in materia di diritti umani devono essere allineate completamente con i principi delle Nazioni Unite.

Si osservano altri sviluppi positivi nella prevenzione della tortura e dei maltrattamenti. Sono state pronunciate condanne in alcuni casi di alto profilo connessi a violazioni dei diritti umani, ma l'uso eccessivo della forza da parte dei servizi di contrasto è tuttora oggetto di segnalazioni e continua a destare preoccupazione.

Prosegue l'attuazione del programma di riforma carceraria, ma l'elevata proporzione di detenuti in custodia cautelare rimane uno dei problemi più gravi in tale contesto. Occorre migliorare i servizi sanitari in carcere.

La legge turca non garantisce la *libertà di espressione* in misura conforme alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il gran numero di cause intentate contro giornalisti è preoccupante. Le pressioni politiche indebite sui media e le incertezze giuridiche compromettono in pratica l'esercizio della libertà di stampa. La frequente censura operata nei confronti di siti Internet desta preoccupazione.

Si osserva qualche progresso per quanto riguarda la libertà di riunione. Quest'anno, le manifestazioni che in passato erano state causa di disordini, come le celebrazioni del Newroz (il capodanno curdo) o il 1° maggio, si sono svolte pacificamente e sono state coordinate efficacemente con le autorità. Tuttavia, le forze di sicurezza hanno fatto un uso eccessivo della forza in occasione di alcune manifestazioni connesse alla questione curda organizzate nella parte sudorientale del paese.

Il quadro giuridico sulla *libertà di associazione* è globalmente in linea con gli standard UE, ma le autorità esercitano controlli eccessivi e continuano ad avviare procedure di dissoluzione delle associazioni di persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali.

Per quanto riguarda la *libertà di religione*, nel complesso la libertà di culto continua ad essere rispettata. Prosegue, anche se con qualche ritardo e problema procedurale, l'applicazione della legge sulle fondazioni. È stato mantenuto il dialogo con gli Alevi e i non musulmani, che finora tuttavia non ha dato alcun risultato. I membri delle minoranze religiose sono ancora oggetto di minacce da parte degli estremisti. Non è ancora stato istituito un quadro normativo conforme ai requisiti della CEDU che consenta alle comunità religiose non musulmane e agli Alevi di svolgere le loro attività senza indebite restrizioni, anche per quanto riguarda la formazione del clero.

Il quadro legislativo che garantisce i *diritti delle donne* e la parità fra i sessi è stato in buona parte approntato ed è stato rafforzato dalla modifica costituzionale che consente di adottare misure di discriminazione positiva a favore delle donne. Occorre tuttavia prodigare ancora un impegno costante per trasformare questo quadro legislativo in una realtà politica e socioeconomica. La garanzia effettiva dei diritti delle donne e della parità fra i sessi rimane una questione critica per la Turchia. I delitti d'onore e i matrimoni precoci e forzati e le violenze domestiche costituiscono tuttora un serio problema. La legislazione deve essere applicata in modo coerente in tutto il paese. Occorre formare e sensibilizzare maggiormente la popolazione ai diritti delle donne e alla parità fra i sessi.

Si rilevano progressi per quel che riguarda i *diritti dei minori*. Il quadro legislativo turco sulla giustizia minorile è stato allineato con gli standard internazionali. Il divario tra i sessi in materia di istruzione è ulteriormente diminuito, ma sussiste in certe parti del paese. Il numero dei bambini che abbandonano la scuola è tuttora preoccupante. Occorre intensificare ulteriormente gli sforzi in tutti i settori, compresa l'istruzione, il lavoro minorile, la sanità, la capacità amministrativa e il coordinamento, e dotare l'intero paese di un sistema giudiziario efficace per i minori.

Le modifiche costituzionali conferiscono ai *sindacati turchi maggiori diritti*, specialmente nel servizio pubblico, ma il quadro legislativo attuale contiene disposizioni restrittive che non

sono in linea né con gli standard UE né con le convenzioni OIL. La mancanza di un consenso fra le parti sociali e il governo ostacola l'adozione di nuove leggi.

La Turchia mantiene un approccio restrittivo nei confronti del *rispetto* e della *tutela delle minoranze* e dei *diritti culturali*. Il rispetto e la tutela della lingua, della cultura e dei diritti fondamentali, in linea con gli standard europei, non sono ancora totalmente garantiti. La Turchia deve adoperarsi con maggiore impegno per rafforzare la tolleranza e promuovere l'integrazione delle minoranze.

La Turchia ha preso qualche misura positiva a favore dei diritti culturali, specie per quanto riguarda la sua politica in materia di teleradiodiffusione in lingue diverse dal turco. Sussistono però restrizioni, riguardanti in particolare l'uso di queste lingue nella vita politica, nell'istruzione e nei contatti con i servizi pubblici.

Il dibattito sui *rom* ha assunto una dimensione più pubblica e si stanno adottando misure concrete per affrontare alcuni loro problemi. In mancanza di una politica globale che faccia progredire l'inclusione sociale dei rom, tuttavia, questi ultimi subiscono ancora frequenti trattamenti discriminatori per quanto riguarda l'accesso all'istruzione, agli alloggi, ai servizi sanitari e ai servizi pubblici.

L'apertura democratica del governo in merito alle *zone orientali e sudorientali* è risultata inferiore alle aspettative, con uno scarso numero di misure effettivamente poste in essere. È importante che i tentativi di affrontare il problema curdo siano sostenuti mediante un'ampia consultazione. Occorre modificare la legislazione antiterrorismo per evitare indebite restrizioni all'esercizio dei diritti fondamentali. La presenza di numerose mine terrestri desta tuttora preoccupazione. Resta ancora da eliminare gradualmente il sistema dei "guardiani di villaggio".

Da giugno vi è stata una recrudescenza di attentati del PKK che ha mietuto molte vittime. Il PKK figura nell'elenco delle organizzazioni terroristiche stilato dall'UE. La Turchia e l'UE hanno intensificato il dialogo sulle misure antiterrorismo.

Proseguono i risarcimenti agli *sfollati interni*, ma l'attuazione di queste misure non è efficace. Il governo non ha elaborato una strategia nazionale generale per la questione degli sfollati interni e deve intensificare gli sforzi per soddisfare le loro esigenze. Occorre rafforzare il quadro legislativo per i rifugiati e i richiedenti asilo e l'applicazione delle circolari sulle procedure di presentazione delle domande. È importante migliorare le condizioni generali nei centri di trattenimento per stranieri.

Per quanto riguarda le *questioni regionali* e gli *obblighi internazionali*, la Turchia ha continuato ad appoggiare pubblicamente i negoziati in corso tra i leader delle due comunità nel quadro della missione di buoni uffici del Segretario generale delle Nazioni Unite per trovare una soluzione globale al *problema di Cipro*. Ciò nonostante, malgrado le ripetute esortazioni del Consiglio e della Commissione, la Turchia non ha ancora adempiuto i propri obblighi di cui alla dichiarazione della Comunità europea e dei suoi Stati membri del 21 settembre 2005 e alle conclusioni del Consiglio, comprese quelle del dicembre 2006 e del dicembre 2009. Il paese non rispetta l'obbligo di attuare integralmente, e in modo non discriminatorio, il protocollo aggiuntivo all'accordo di associazione e non ha eliminato tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, comprese le restrizioni alle linee di collegamento diretto con Cipro. Non si segnala alcun progresso verso la normalizzazione delle relazioni bilaterali con la Repubblica di Cipro.

Il nuovo impulso impresso alle *relazioni bilaterali con la Grecia* ha dato qualche risultato positivo in materia di commercio, istruzione, trasporti, energia, cultura e ambiente. Sono stati intensificati i colloqui bilaterali. La Grecia ha presentato un gran numero di reclami formali per le continue violazioni del suo spazio aereo da parte della Turchia, fra l'altro per i voli sulle isole greche. La Grecia ha inoltre presentato reclami per violazione delle sue acque territoriali.

L'UE e la Turchia hanno condotto un dialogo sulle questioni di comune interesse nei *Balcani occidentali*. La Turchia ha preso una serie di iniziative nella regione, tra cui colloqui tripartiti con la Serbia e la Bosnia-Erzegovina. Le relazioni con la Bulgaria restano positive.

L'**economia** turca è stata duramente colpita dalla crisi finanziaria mondiale, ma gli elevati tassi di crescita registrati in tutti i settori dal secondo trimestre del 2009 hanno compensato rapidamente le perdite. Il bilancio dello Stato e la banca centrale hanno fornito un sostegno consistente ed efficace alla domanda aggregata, in particolare mediante un forte allentamento delle pressioni a livello monetario e di bilancio. Agli elevati tassi di crescita fanno riscontro un rapido aggravamento dei disavanzi commerciale e delle partite correnti, un calo della disoccupazione, che rimane però al di sopra dei livelli pre-crisi, e un aumento delle pressioni inflazionistiche. Le politiche d'intervento legate alla strategia di uscita dalla crisi puntano essenzialmente ad una crescita forte, costante e equilibrata. È stata ultimata la definizione di una strategia di bilancio, che col tempo potrebbe migliorare considerevolmente i risultati di bilancio, ma la sua adozione da parte del Parlamento è stata ritardata. I progressi sono stati disomogenei sul piano delle riforme strutturali, ma la diminuzione dei tassi d'interesse reali e il rafforzamento dei fondamentali economici dovrebbero permettere di accelerare tali riforme.

Per quanto concerne i **criteri economici**, la Turchia ha un'economia di mercato funzionante. Il paese dovrebbe essere in grado di far fronte a medio termine alla pressione della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, sempre che porti avanti il suo programma globale di riforme strutturali.

Nel periodo successivo alla crisi si è mantenuto un consenso sui fondamentali della politica economica. Le misure anticrisi hanno attenuato le ripercussioni del rallentamento economico, pur aumentando il disavanzo di bilancio e l'esposizione debitoria della Turchia, e sono in fase di graduale eliminazione. L'obiettivo rimane quello di ritirare gli incentivi in modo tempestivo, mirato e ben ancorato, onde massimizzare gli effetti positivi del risanamento di bilancio degli anni precedenti e la sostenibilità di bilancio generale a medio termine, e arrivare a una crescita forte, costante e equilibrata. La privatizzazione è andata avanti, anche se il suo ritmo è stato rallentato dal contesto economico globale. Il settore finanziario è molto solido grazie alle riforme attuate in passato. Gli investimenti hanno registrato un forte aumento e si è fatto qualche limitato progresso per rafforzare le risorse umane e fisiche del paese. La Turchia ha diversificato in parte le sue attività commerciali rivolgendosi a nuovi mercati, il che ha attenuato in una certa misura l'incidenza della crisi. L'integrazione commerciale ed economica con l'UE si mantiene elevata.

La ripresa della crescita ha provocato tuttavia un notevole incremento degli squilibri esterni e del fabbisogno di finanziamento, anche se l'accesso ai finanziamenti esterni è rimasto agevole. Le pressioni inflazionistiche si sono notevolmente accentuate, soprattutto a causa delle pressioni derivanti dagli input energetici e dal dinamismo dell'attività economica. Per ridurre al minimo il rischio di un ciclo di forte crescita e repentina contrazione, è indispensabile migliorare ulteriormente la trasparenza di bilancio, potenziare il quadro di politica monetaria volto a ridurre l'inflazione e salvaguardare la stabilità finanziaria. Il tasso di disoccupazione è tuttora superiore ai livelli pre-crisi e dovrebbe rimanere elevato anche nei prossimi anni a

causa dei fattori demografici. La limitata capacità di creare occupazione è chiaramente legata alla scarsa corrispondenza tra la domanda e l'offerta di competenze, così come alla regolamentazione eccessiva del mercato del lavoro. Vi sono ostacoli all'uscita dal mercato e le procedure fallimentari sono relativamente complesse. La crisi ha reso ancora più difficoltoso l'accesso ai finanziamenti per le PMI. Il quadro legislativo, e in particolare le procedure giudiziarie, pone ancora problemi pratici e non favorisce il miglioramento del clima imprenditoriale. L'attuale regolamentazione del mercato dei prodotti e la persistente scarsa trasparenza nell'assegnazione degli aiuti di Stato non contribuiscono a migliorare il clima imprenditoriale. L'economia informale costituisce ancora un problema serio.

La Turchia ha continuato a migliorare la propria **capacità di assumere gli obblighi che comporta l'adesione** registrando progressi, talvolta disomogenei, nella maggior parte dei settori. L'allineamento è a buon punto in alcuni campi, come la libera circolazione delle merci, i diritti di proprietà intellettuale, la politica antitrust, l'energia, la politica industriale e delle imprese, la protezione dei consumatori, le statistiche, le reti transeuropee e la scienza e ricerca. L'impegno per l'allineamento deve proseguire in settori come l'ambiente, il diritto societario, gli appalti pubblici, il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. Occorre inoltre completare l'allineamento per quanto riguarda l'unione doganale. Rimangono irrisolti numerosi contrasti commerciali di lunga data che riguardano, fra l'altro, i controlli per la valutazione della conformità, i requisiti applicabili alle licenze di importazione e di esportazione, l'applicazione effettiva dei DPI, gli obblighi di registrazione dei nuovi prodotti farmaceutici e il trattamento fiscale discriminatorio. È indispensabile che la Turchia applichi integralmente l'unione doganale ed elimini un gran numero di ostacoli alla libera circolazione dei prodotti UE. Nella maggior parte dei settori, la Turchia deve assolutamente migliorare la sua capacità amministrativa di adeguarsi all'acquis.

L'allineamento legislativo è a buon punto per quanto riguarda la *libera circolazione delle merci*, ma i progressi sono stati limitati. Si sono aggiunti nuovi ostacoli tecnici al commercio a quelli già esistenti, che limitano la libera circolazione delle merci. Sono stati compiuti pochi progressi in materia di *libera circolazione dei lavoratori*, un settore in cui l'allineamento si trova in fase iniziale. L'allineamento relativo al *diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi* è in fase iniziale. Si osservano progressi molto limitati in termini di riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali. Non si rileva alcun progresso nei settori dei servizi e dello stabilimento. I progressi compiuti a livello di *libera circolazione dei capitali* riguardano in particolare l'allineamento con l'acquis sulla lotta al riciclaggio del denaro. Il quadro legislativo contro il finanziamento del terrorismo è ancora incompleto. La Turchia non ha fatto alcun progresso per quanto riguarda i movimenti di capitale e i pagamenti o i sistemi di pagamento.

Va segnalato qualche progresso nel settore degli *appalti pubblici*, soprattutto per quanto concerne l'assetto istituzionale e la capacità amministrativa. La Turchia deve adottare la strategia di allineamento e allineare ulteriormente la propria legislazione, specie per quanto riguarda servizi pubblici, concessioni e partenariati pubblico-privato. I progressi sono limitati nel campo del *diritto societario*. Il nuovo codice commerciale non è stato adottato. Occorre rafforzare ulteriormente la capacità amministrativa e approntare il quadro legislativo e istituzionale per la revisione contabile. L'allineamento della legge sulla *proprietà intellettuale* è relativamente a buon punto. La Turchia ha accettato di instaurare un dialogo con la Commissione sui diritti di proprietà intellettuale (DPI), elemento chiave dei negoziati di adesione, ma deve ancora adottare la normativa pertinente, compresa quella sulle sanzioni penali dissuasive. Occorre migliorare il coordinamento e la collaborazione in materia di DPI.

Nel settore della *politica di concorrenza*, si è raggiunto un livello elevato di allineamento sulle misure antitrust. La Turchia applica correttamente le norme in materia di concorrenza. L'adozione di una legge sugli aiuti di Stato che istituisce un'autorità di vigilanza rappresenta un notevole progresso nel settore degli aiuti di Stato. Ora bisogna fare in modo che l'autorità di vigilanza diventi operativa al più presto.

Si osserva qualche progresso nel settore dei *servizi finanziari*, in cui le autorità di vigilanza hanno introdotto altre misure prudenziali. Nel complesso, l'allineamento della Turchia con l'acquis rimane parziale. Per quanto riguarda la *società dell'informazione* e i *media*, nel settore delle comunicazioni elettroniche e delle tecnologie dell'informazione l'ente regolatore per le telecomunicazioni ha svolto un lavoro considerevole a livello di regolamenti applicativi. Va segnalato qualche progresso relativamente alla politica audiovisiva, Sussistono però numerosi ostacoli allo sviluppo del mercato. Occorre adeguare ulteriormente la legislazione sulle comunicazioni elettroniche, sui servizi della società dell'informazione e sulla politica audiovisiva.

I progressi sono stati limitati per quanto riguarda l'*agricoltura* e lo *sviluppo rurale*. Le politiche di sostegno all'agricoltura sono state adeguate solo in misura limitata ai fini della transizione verso la politica agricola comune (PAC). Sono state prese le prime misure per lo sviluppo di un sistema integrato di amministrazione e controllo, ma la Turchia non ha eliminato tutti gli ostacoli tecnici al commercio di prodotti di origine bovina e lo slittamento del calendario per l'accreditamento delle strutture IPARD rappresenta un ulteriore problema. Il paese deve fare ulteriori progressi a livello di statistiche agricole, rete d'informazione contabile agricola, politica della qualità e agricoltura biologica. Sono stati registrati progressi a livello di *politica veterinaria, fitosanitaria e della sicurezza alimentare*, soprattutto grazie all'adozione della legislazione quadro di base. La nuova strategia di allineamento dovrebbe facilitare il recepimento e l'applicazione dell'acquis pertinente. Nel settore della *pesca* si è fatto qualche progresso per quanto riguarda la gestione delle risorse e della flotta, le ispezioni e i controlli e l'applicazione degli accordi internazionali. Il paese deve fare ulteriori progressi a livello di allineamento legislativo, strutture amministrative e politica di mercato, azioni strutturali e aiuti di Stato.

L'allineamento nel *settore dei trasporti* ha registrato qualche progresso. L'allineamento legislativo è molto avanti nei settori del trasporto aereo, marittimo e stradale. Non vi è stato alcun progresso per quanto riguarda l'apertura del mercato ferroviario e la sicurezza in questo settore. L'assenza di comunicazione tra i centri di controllo del traffico aereo della Turchia e della Repubblica di Cipro costituisce tuttora un grave rischio per la sicurezza aerea. Nel settore marittimo non si è fatto alcun progresso verso l'adesione alle convenzioni internazionali. La capacità amministrativa e di attuazione rimane limitata.

I progressi sono buoni nel settore dell'*energia* per quanto riguarda l'allineamento su elettricità, energia rinnovabile, efficienza energetica e sicurezza dell'approvvigionamento. Occorrono ulteriori sforzi relativamente a gas naturale, energia nucleare, sicurezza nucleare, radioprotezione e aiuti di Stato.

L'allineamento in materia di *fiscalità* ha registrato qualche progresso, segnatamente ai fini dell'eliminazione delle pratiche discriminatorie relative al tabacco, ma gli aumenti delle accise sulle bevande alcoliche sono in contrasto con il piano d'azione concordato con la Commissione, condizione fondamentale per far progredire i negoziati di adesione. Si sono compiuti ulteriori sforzi per potenziare l'amministrazione tributaria, lottare contro l'economia

informale e promuovere la conformità volontaria alle norme. I progressi a livello di fiscalità diretta e indiretta sono praticamente inesistenti.

I preparativi per la *politica economica e monetaria* sono ben avviati, ma occorre un ulteriore allineamento per quanto riguarda, in particolare, la piena indipendenza della banca centrale e il divieto relativo all'accesso privilegiato del settore pubblico alle istituzioni finanziarie.

Si segnalano buoni progressi nel settore delle *statistiche*, in cui l'allineamento generale è già a buon punto. TurkStat ha ulteriormente migliorato il coordinamento del sistema statistico. Sono stati compiuti buoni progressi in relazione al registro delle imprese e alle statistiche settoriali. Occorre proseguire l'allineamento per quanto riguarda i conti nazionali e le statistiche agricole.

La Turchia ha compiuto qualche progresso in termini di allineamento con l'acquis nel settore della *politica sociale e dell'occupazione*. Il pacchetto di modifiche costituzionali comporta notevoli miglioramenti per quanto riguarda il dialogo sociale nel settore pubblico e spiana la via ad una discriminazione positiva nei confronti di donne, minori, anziani e disabili. Nel complesso, tuttavia, l'allineamento resta limitato e la capacità amministrativa deve essere rafforzata. Si è ancora in attesa di una riforma che garantisca il pieno rispetto dei diritti sindacali in conformità degli standard dell'UE e delle convenzioni dell'OIL. Si nutrono inoltre preoccupazioni circa il lavoro nero, i bassi tassi di occupazione femminile e l'applicazione della legislazione su salute e sicurezza. Manca inoltre un quadro strategico generale per la lotta alla povertà.

Gli ulteriori progressi registrati nel settore della *politica industriale e delle imprese*, in cui il livello di allineamento è sufficiente, riguardano la strategia industriale e il relativo piano d'azione, la maggiore disponibilità di strumenti della politica industriale e delle imprese e l'adozione di strategie e roadmap settoriali. Si segnalano miglioramenti limitati del clima imprenditoriale e il proseguimento degli sforzi a livello di monitoraggio e valutazione.

Si segnalano progressi in materia di *reti transeuropee*, tra cui in particolare lo stadio avanzato raggiunto dalla Turchia nei negoziati sulla futura rete transeuropea per i trasporti. Si osserva qualche progresso per quanto riguarda le reti dell'energia.

Si rilevano progressi, seppure eterogenei, nel settore della *politica regionale e del coordinamento degli strumenti strutturali*, in particolare il completamento del quadro legislativo e istituzionale per l'attuazione delle componenti III e IV dell'IPA. È migliorata la partecipazione dei soggetti subnazionali alla preparazione della riserva di progetti. A livello nazionale, occorre ancora migliorare la capacità amministrativa delle istituzioni responsabili dell'esecuzione dei fondi preadesione onde garantire un uso più efficace e preparare la Turchia all'uso dei fondi strutturali.

Nel complesso, si riscontrano progressi nel *settore giudiziario*. L'adozione delle modifiche costituzionali sulla composizione del Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri costituisce uno sviluppo positivo, così come il fatto che le competenze dei tribunali militari siano state limitate. Durante il processo di preparazione e di adozione della legislazione applicativa si dovrà instaurare un dialogo effettivo con tutte le parti interessate e con l'intera società civile. È fondamentale che queste riforme siano attuate in linea con gli standard europei. I progressi registrati in materia di *lotta alla corruzione* riguardano l'elaborazione di una strategia generale anticorruzione e del relativo piano d'azione. Si sono inoltre compiuti progressi verso la creazione di un organismo incaricato di monitorarne l'attuazione. La

Turchia deve però garantire un'effettiva applicazione e costituire un track record di indagini, rinvii a giudizio e condanne.

Si rilevano progressi, seppure eterogenei, in materia di *giustizia, libertà e sicurezza*. È stato dato un notevole impulso al completamento dei negoziati sull'accordo di riammissione UE-Turchia. Occorrono disposizioni istituzionali chiare e risorse sufficienti per gestire le questioni connesse a migrazione e asilo. Si rileva qualche passo avanti in materia di droga e cooperazione doganale, mentre i progressi sono limitati per quanto riguarda le frontiere esterne, Schengen, la criminalità organizzata e il terrorismo. Sono stati fatti pochi progressi per quanto riguarda la politica dei visti. Non si segnalano progressi a livello di cooperazione giudiziaria in campo civile e penale. Su un piano generale, è fondamentale adottare urgentemente i disegni di legge e ratificare gli accordi internazionali firmati.

La Turchia è ben preparata in materia di *scienza e ricerca* e ha compiuto buoni progressi verso l'integrazione nello spazio europeo della ricerca. Si osserva un aumento generalizzato della partecipazione e del tasso di successo della Turchia nei programmi quadro. Occorrono ulteriori sforzi per mantenere questi tassi per l'intera durata del settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo (PQ7).

Si è fatto qualche progresso nel campo dell'*istruzione* e della *cultura*, specialmente in materia di *istruzione*. Il tasso d'iscrizione scolastica è ulteriormente aumentato, con qualche lieve miglioramento in termini di parità fra i sessi, e la Turchia ha continuato a migliorare i suoi risultati rispetto ai parametri comuni dell'UE. Si osserva qualche progresso in materia di cultura, ma nessuno per quanto riguarda l'allineamento legislativo.

L'allineamento è proseguito nel settore dell'*ambiente*. La Turchia ha fatto buoni progressi per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, mentre i progressi sono limitati a livello di legislazione orizzontale, qualità dell'aria e dell'acqua, inquinamento industriale, prodotti chimici e capacità amministrativa. I progressi della Turchia sono tuttavia molto limitati per quanto riguarda il cambiamento climatico e inesistenti a livello di protezione della natura. La Turchia ha migliorato la propria capacità amministrativa predisponendo meccanismi di coordinamento. Occorre aumentare gli investimenti.

Si osserva qualche progresso nell'allineamento con l'acquis sulla tutela dei consumatori e della salute. La capacità amministrativa deve però essere rafforzata. Occorrono ulteriori sforzi in materia di tutela dei consumatori onde rafforzare le associazioni dei consumatori e garantire una corretta applicazione delle norme. Il coordinamento e la collaborazione fra le parti interessate rimangono insufficienti. Si osservano buoni progressi per quanto riguarda l'allineamento nel settore della pubblica sanità, ma l'applicazione della normative rimane insufficiente.

Nel settore *doganale* il livello di allineamento è alto per quanto riguarda la legislazione e la capacità amministrativa. L'esistenza di negozi duty-free ai punti di entrata e l'obbligo per gli importatori di prodotti in libera circolazione nell'UE di fornire informazioni sull'origine prima dello sdoganamento sono tuttavia incompatibili con l'acquis. La legislazione sulle zone franche, sulla sorveglianza e sui contingenti tariffari deve ancora essere allineata. Occorrono ulteriori sforzi per migliorare i controlli basati sul rischio e le procedure semplificate, onde facilitare il commercio legittimo e ridurre i controlli fisici. Si deve inoltre rispettare l'impegno di applicare correttamente i diritti di proprietà intellettuale e di lottare contro la contraffazione.

La Turchia ha raggiunto un elevato livello di allineamento in materia di *relazioni esterne*, ma deve ancora progredire in molti settori, in particolare per quanto riguarda la copertura geografica del sistema delle preferenze generalizzate.

È proseguito l'allineamento con la *politica estera e di sicurezza comune* dell'UE. La Turchia ha auspicato un dialogo e una consultazione con l'UE sulle questioni di politica estera, ma non si è allineata con la posizione dell'UE nel Consiglio di sicurezza dell'ONU in merito alle sanzioni supplementari contro l'Iran. La Turchia si è sforzata di migliorare ulteriormente le relazioni con i paesi vicini come l'Iraq, compreso il governo regionale curdo, e la Siria. Le relazioni con Israele si sono fortemente deteriorate dopo l'incidente della flottiglia di Gaza. I protocolli firmati con l'Armenia per la normalizzazione delle relazioni non sono ancora stati ratificati.

La Turchia contribuisce in modo sostanziale alla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) e punta a una maggiore partecipazione alle sue attività. Non è ancora stata risolta la questione di una cooperazione UE/NATO che coinvolga tutti gli Stati membri dell'Unione al di là degli accordi "Berlin plus". La Turchia non si è allineata con la posizione dell'UE sull'adesione all'intesa di Wassenaar.

Si segnalano progressi limitati nel settore del *controllo finanziario*, dove l'allineamento è già a buon punto. È stata adottata la legislazione applicativa della legge sulla gestione e sul controllo delle finanze pubbliche, ma occorre rivedere il documento politico e il piano d'azione sul controllo finanziario pubblico interno (PIFC). La legge riveduta sulla Corte dei conti turca, che allinea l'audit esterno con gli standard internazionali pertinenti, non è ancora stata adottata. Il servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) turco non è ancora diventato una rete operativa. Occorrono strutture permanenti per i contatti con la Commissione sulla protezione dell'euro contro la falsificazione. L'allineamento della Turchia con i principi e le istituzioni basilari dell'acquis per quanto riguarda le disposizioni finanziarie e di bilancio è a buon punto, anche se i preparativi inerenti all'acquis sulle risorse proprie sono ancora in fase iniziale.

Islanda

La prima relazione sull'Islanda conferma quanto indicato nel parere espresso dalla Commissione nel febbraio 2010, e cioè che il paese soddisfa i criteri politici. L'Islanda è una democrazia funzionante, con istituzioni forti e una profonda e radicata tradizione di democrazia rappresentativa. Il sistema giudiziario è consolidato e la magistratura è di alto livello. Per quanto riguarda i diritti umani e la tutela delle minoranze, l'Islanda continua a tutelare i diritti fondamentali e mantiene un alto livello di cooperazione con gli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani.

Il parere ha però individuato un certo numero di lacune. La relazione conferma che l'Islanda ha preso alcuni provvedimenti per ovviarvi.

Per quanto riguarda i **criteri politici**, nel periodo oggetto della relazione il governo di coalizione è rimasto stabile nonostante il contesto economico difficile e la divergenza di vedute tra le forze politiche e i cittadini islandesi sulla prospettiva di aderire all'UE. Alla fine del periodo considerato, tuttavia, il consenso a favore del processo di adesione è aumentato, con un sostegno maggioritario per l'apertura di negoziati di adesione.

Si è fatto qualche passo avanti per individuare i responsabili del crollo del sistema bancario islandese e per affrontarne le ripercussioni politiche e amministrative. Questo è un aspetto importante del funzionamento delle istituzioni democratiche islandesi. La relazione della commissione speciale d'inchiesta, pubblicata nell'aprile 2010, ha ispirato una serie di raccomandazioni onde stabilizzare il sistema finanziario e rafforzarne la vigilanza. In parallelo, l'Ufficio del procuratore speciale ha proseguito le indagini all'indomani della crisi finanziaria.

Sono stati registrati buoni progressi per quanto riguarda il miglioramento del quadro legislativo sui conflitti di interesse e sul finanziamento dei partiti politici. La legge giudiziaria è stata modificata per rivedere le regole che disciplinano la nomina dei giudici onde rafforzare ulteriormente l'indipendenza della *magistratura*. Sono in fase di applicazione le raccomandazioni della commissione speciale d'inchiesta, il quadro modificato sui conflitti di interesse e le procedure rivedute di nomina nel settore giudiziario. L'incidenza di queste misure dovrà essere valutata in una fase successiva.

Il *governo* e il *parlamento* continuano a funzionare bene. Il governo ha preso provvedimenti volti a potenziare ulteriormente la *pubblica amministrazione*. I comitati negoziali incaricati di coordinare il processo globale di adesione funzionano regolarmente.

La convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la tutela delle minoranze nazionali non è ancora stata ratificata.

L'**economia** islandese è piombata in una lunga e profonda recessione e le prospettive di ripresa, anche lieve, rimangono incerte. La disoccupazione è aumentata e le finanze pubbliche hanno subito un netto deterioramento, con disavanzi di bilancio più accentuati e un notevole incremento del già elevato debito pubblico. Parallelamente, tuttavia, l'inflazione è stata ridotta in modo graduale e costante. Un mix di politiche macroeconomiche prudenziali si concentra sulla stabilizzazione del tasso di cambio e sul risanamento del bilancio. L'inadeguato funzionamento del settore finanziario e i forti squilibri di bilancio del settore privato, a cui si aggiunge un debito estero elevatissimo, pongono seri problemi. Il programma dell'FMI è in fase di attuazione.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, l'Islanda può essere considerata un'economia di mercato funzionante. Tuttavia, le carenze del settore finanziario e le restrizioni ai movimenti di capitali impediscono tuttora di assegnare le risorse in modo efficiente. L'Islanda potrebbe riacquistare la capacità di far fronte a medio termine alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno del mercato unico purché continui ad ovviare alle carenze strutturali esistenti per mezzo di opportune politiche macroeconomiche e riforme strutturali.

Nel complesso la risposta strategica è stata adeguata e atta a ripristinare una maggiore stabilità macroeconomica, anche se le prospettive di una rapida ripresa della crescita economica rimangono incerte. È continuato il risanamento di bilancio, i disavanzi di bilancio stanno diminuendo e il debito pubblico è stato ristrutturato onde regolarizzarne il profilo e ridurre i rischi di cambio. Si osservano un calo dell'inflazione e una graduale riduzione dei tassi d'interesse di riferimento. L'eccedenza commerciale in aumento ha favorito un lieve apprezzamento della moneta nazionale. Le riserve valutarie sono cresciute, anche se ciò è dovuto in gran parte a finanziamenti ufficiali esteri. Il mercato del lavoro è rimasto flessibile, con tassi di partecipazione relativamente elevati. Il paese possiede buone infrastrutture di base, risorse naturali abbondanti e una popolazione con un livello di istruzione elevato.

L'economia, tuttavia, sta ancora affrontando le ripercussioni del crollo finanziario. Il problema per le finanze pubbliche rimane quello di applicare forti tagli di spesa e di far fronte alle sopravvenienze passive legate alle tensioni del settore finanziario, con un debito pubblico lordo pari a quasi il 90% del PIL. Gli adeguamenti dei salari reali non sono riusciti a contenere l'impennata della disoccupazione. La ricostruzione del settore bancario è andata avanti, ma le banche risentono ancora della scarsa qualità degli attivi, che compromette la loro capacità di finanziare l'economia. I forti squilibri di bilancio del settore privato mettono a repentaglio la stabilità finanziaria. A ciò si aggiunge l'incertezza, specie per quanto riguarda il trattamento dei prestiti alle imprese, creata dalla decisione in cui la Corte suprema dichiara illegali i prestiti indicizzati in valuta estera, incertezza che potrebbe deteriorare ulteriormente la situazione finanziaria delle banche nazionali le quali dovrebbero sostenere l'onere supplementare al posto dei mutuatari. La ristrutturazione del debito aziendale procede a rilento e il debito incombente limita le possibilità di realizzare nuovi investimenti, frenando quindi la ripresa. Le discussioni politiche e la mancanza di finanziamenti inducono a rivedere gli investimenti nei grossi progetti infrastrutturali. Il clima imprenditoriale risente tuttora dei controlli sui movimenti di capitale, dei tassi d'interesse relativamente elevati e del difficile accesso ai finanziamenti, in particolare per le PMI.

Questa prima relazione ha valutato la **capacità** dell'Islanda di **assumere gli obblighi che comporta l'adesione** tenendo conto della sua partecipazione allo Spazio economico europeo (SEE) e delle esenzioni concesse a norma dell'accordo SEE. Il livello generale di preparazione alla conformità con l'acquis UE rimane buono, grazie in particolare alla partecipazione dell'Islanda allo Spazio economico europeo.

La questione Icesave non è ancora risolta. Il referendum del marzo 2010 ha bocciato il disegno di legge che autorizzava una garanzia di Stato sui prestiti concessi dai governi britannico e olandese per il risarcimento dei loro cittadini titolari di conti di risparmio presso Icesave. Nel maggio 2010 l'Autorità di vigilanza EFTA ha inviato al governo islandese una lettera di costituzione in mora, prima fase di una procedura d'infrazione contro l'Islanda per aver violato la direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi privando della garanzia minima i depositanti delle succursali olandesi e britanniche di Icesave. La Commissione europea condivide l'analisi giuridica dell'Autorità di vigilanza EFTA. Finora le trattative fra i rappresentanti dei tre governi si sono rivelate infruttuose.

I preparativi per assumere a medio termine gli obblighi che comporta l'adesione sono proseguiti in settori parzialmente contemplati dal SEE e in capitoli non contemplati dal SEE. L'Islanda ha mantenuto nel complesso un buon livello di allineamento e applica gran parte dell'acquis nei settori contemplati dal SEE, tra cui libera circolazione delle merci, libera circolazione dei lavoratori, diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi, libera circolazione dei capitali, appalti pubblici, diritto societario, legge sulla proprietà intellettuale, concorrenza, servizi finanziari, società dell'informazione e media.

Il paese, tuttavia, deve allinearsi ulteriormente con l'acquis UE, specialmente nei settori non contemplati dal SEE, e garantirne l'applicazione e l'attuazione. Va osservato inoltre che i seguenti settori rischiano di ostacolare il processo di adesione: servizi finanziari, agricoltura e sviluppo rurale, pesca, libera circolazione dei capitali e ambiente.

Il governo ha disposto forti tagli al bilancio per ovviare alle ripercussioni della crisi economica e finanziaria. Il paese deve adoperarsi per continuare a garantire risorse sufficienti per i preparativi connessi al processo di adesione all'UE.

L'Islanda ha mantenuto nel complesso un buon livello di conformità con l'acquis per quanto concerne la *libera circolazione delle merci*. Tuttavia, alcuni elementi non sono stati ancora completamente approntati per quanto riguarda le misure orizzontali e la legislazione sui prodotti "vecchio approccio".

È stato raggiunto un livello di allineamento soddisfacente per quanto riguarda la *libera circolazione dei lavoratori*, ma occorre portare a termine i preparativi per il coordinamento dei regimi previdenziali. La legislazione sul *diritto di stabilimento* e sulla *libera prestazione dei servizi* è sostanzialmente conforme, tranne per quanto riguarda la direttiva sui servizi e la direttiva postale.

L'Islanda applica, con qualche eccezione, l'acquis sulla *libera circolazione dei capitali*. Le autorità islandesi si sono impegnate ad abolire gradualmente, in stretta collaborazione con l'FMI, le restrizioni sui movimenti di capitali e sui pagamenti. Ciò nonostante, le restrizioni ai flussi di capitali sono state prorogate fino ad agosto del 2011 e l'importo massimo di valuta estera che i viaggiatori possono portare con sé è stato ridotto. Il paese dovrà adoperarsi con notevole e prolungato impegno per eliminare le restrizioni che ancora sussistono ai movimenti di capitali, anche per quanto riguarda gli investimenti esteri nel settore della pesca.

L'Islanda ha attuato la parte principale dell'acquis sugli *appalti pubblici* e raggiunto un buon livello generale di allineamento. Occorre però rafforzare ulteriormente la capacità amministrativa per garantire la corretta esecuzione delle politiche sugli appalti pubblici.

Si registrano buoni progressi nel settore del *diritto societario*, ma l'allineamento con le norme contabili non è ancora totale. L'Islanda ha mantenuto nel complesso un buon livello di conformità con l'acquis per quanto concerne la *legge sulla proprietà intellettuale*, ma deve applicare una politica di attuazione globale.

L'Islanda ha raggiunto un livello di allineamento elevato per quanto riguarda l'acquis sulla *concorrenza* e dispone delle strutture amministrative pertinenti. Le misure in materia di aiuti di Stato adottate in risposta alla crisi finanziaria devono ancora essere valutate.

Occorre garantire una piena applicazione dell'acquis sui *servizi finanziari* e potenziare il quadro di vigilanza. L'attuazione non è completa in settori chiave quali le assicurazioni e i mercati finanziari.

L'Islanda ha già raggiunto un elevato livello di allineamento e applica gran parte dell'acquis nel campo della *società dell'informazione* e dei *media*, ma deve ancora attuare le disposizioni sulla riforma delle telecomunicazioni, la direttiva "Servizi di media audiovisivi" e le strategie derivanti dalla recente adozione dell'Agenda europea del digitale.

I preparativi in materia di *agricoltura* e *sviluppo rurale* non sono ancora iniziati. Devono ancora essere create strutture adeguate per l'introduzione di cambiamenti a livello di amministrazione, in particolare un organismo pagatore e un sistema integrato di amministrazione e controllo (SIGC) conformi alle norme UE.

Si è registrato qualche progresso relativamente alla *politica veterinaria, fitosanitaria e della sicurezza alimentare*, in particolare per quanto riguarda il recepimento della normativa sulla sicurezza alimentare generale. Il paese, tuttavia, deve adoperarsi con impegno per potenziare le capacità dell'amministrazione e dei laboratori. Sussistono notevoli differenze rispetto al sistema UE relativamente al pacchetto igiene, ai prodotti fitosanitari, ai nuovi prodotti alimentari e agli alimenti geneticamente modificati.

Non si segnalano sviluppi per quanto riguarda l'allineamento con la politica comune dell'UE in materia di *pesca*. Va rivolta particolare attenzione all'acquis sul mercato interno per quanto riguarda il diritto di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione dei capitali nei settori della produzione e trasformazione dei prodotti ittici in cui le restrizioni in vigore non sono in linea con l'acquis. Non sono ancora stati creati meccanismi per l'attuazione e il controllo delle misure comunitarie di sostegno.

Nel settore dei *trasporti* sussistono restrizioni agli investimenti esteri nel trasporto aereo e marittimo. L'Islanda ha già raggiunto un elevato livello di allineamento e applica gran parte dell'acquis nel settore dell'*energia*. Il paese ha fatto discreti progressi per quanto riguarda l'allineamento con l'acquis in materia di scorte petrolifere, indipendenza dell'ente regolatore e efficienza energetica.

Non si segnalano sviluppi legislativi nel campo della *fiscalità*. L'Islanda ha già raggiunto un buon livello in termini di capacità amministrativa, ma deve ancora creare uffici di collegamento e garantire l'interconnettività informatica.

L'Islanda vanta già una notevole conformità con l'acquis sulla *politica economica e monetaria*, ma sussistono gravi carenze, specialmente per quanto riguarda la piena indipendenza della banca centrale e il divieto relativo al finanziamento monetario del settore pubblico.

Nel campo delle *statistiche*, occorre migliorare la disponibilità di dati statistici in linea con la metodologia dell'UE, specie per quanto riguarda le statistiche macroeconomiche, agricole e sulle imprese. L'ulteriore riduzione delle risorse umane e finanziarie compromette la realizzazione di vaste operazioni statistiche in programma quali l'indagine sulla struttura delle aziende agricole e i censimenti demografico e abitativo.

L'Islanda applica già gran parte dell'acquis relativo alla *politica sociale* e all'*occupazione*, ma deve elaborare una strategia generale per l'occupazione.

Considerato il difficile contesto economico, i preparativi riguardanti la *politica industriale e delle imprese* sono ben avviati. Occorre agevolare l'accesso delle PMI ai finanziamenti. Il paese ha raggiunto un alto livello di allineamento con gli standard UE sulle *reti transeuropee*.

In termini di *politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali*, i preparativi dell'Islanda per l'attuazione degli strumenti della politica di coesione sono ancora in fase iniziale. Occorre procedere a un'accurata analisi del fabbisogno, individuando anche le istituzioni incaricate di attuare la politica di coesione.

L'apparato *giudiziario* islandese è molto valido e l'Islanda assicura un livello elevato di tutela dei *diritti fondamentali*. L'Islanda ha preso qualche misura per ovviare alle carenze individuate nel parere del febbraio 2010, specie per quanto riguarda il sistema di nomina dei magistrati e i conflitti di interesse. Occorre però un'ulteriore valutazione del modo in cui vengono applicate tali raccomandazioni. La legislazione sui diritti dei cittadini e sulla protezione dei dati non è ancora in linea con l'acquis.

L'Islanda applica l'accordo di Schengen e ha raggiunto un notevole livello di allineamento con l'acquis su *giustizia, libertà e sicurezza*. Occorre però allineare totalmente con l'acquis la legislazione in determinati settori e firmare o ratificare gli strumenti internazionali pertinenti.

L'Islanda è ben avviata verso l'adesione all'UE e l'integrazione nello *spazio europeo della ricerca* e ha raggiunto un alto grado di allineamento con gli standard UE in materia di *istruzione e cultura*. L'Islanda ha continuato a partecipare attivamente al metodo di coordinamento aperto nel settore dell'istruzione e a programmi UE quali "Apprendimento permanente", "Gioventù in azione" e Erasmus Mundus.

La *politica ambientale* dell'Islanda è stata in buona parte allineata con l'acquis UE mediante l'accordo SEE; si segnalano ulteriori progressi in termini di qualità dell'aria e sviluppo sostenibile. Il paese, tuttavia, non si è ancora conformato con l'acquis sul cambiamento climatico e sulla protezione della natura, specie per quanto riguarda, da un lato, la protezione delle balene, delle foche e degli uccelli selvatici e, dall'altro, la conservazione degli habitat naturali e della flora e fauna selvatiche. L'Islanda deve ancora ratificare i principali accordi ambientali multilaterali.

L'Islanda ha già applicato gran parte dell'acquis sulla *tutela dei consumatori e della salute*, ma deve completare il recepimento del nuovo acquis sulla tutela dei consumatori e razionalizzare ulteriormente il trattamento delle notifiche RAPEX.

Gran parte della legislazione *doganale* dell'Islanda è in linea con l'acquis. Occorre un ulteriore, considerevole ravvicinamento per quanto riguarda la normativa e le prassi in materia di duty-free. Va inoltre garantita l'interconnettività con i sistemi informatici dell'UE.

Si segnala qualche progresso in materia di *relazioni esterne*. L'Islanda ha avviato i preparativi per valutare i propri obblighi relativi alla necessità di modificare o denunciare gli accordi internazionali di cui è firmataria, nonché i preparativi connessi alla politica commerciale comune. Occorre prendere provvedimenti per evitare un'ulteriore diminuzione dell'aiuto pubblico allo sviluppo erogato dall'Islanda. L'Islanda ha compiuto buoni progressi per quanto riguarda la *politica estera, di sicurezza e di difesa*, raggiungendo nel complesso un buon livello di allineamento.

A livello di *controllo finanziario*, occorre valutare le lacune dei sistemi di gestione e controllo finanziari e dell'audit interno ed esterno rispetto agli standard internazionalmente accettati in vigore nell'UE. Occorre intensificare i preparativi finalizzati alla tutela degli interessi finanziari dell'UE. Vi è stato qualche progresso per quanto riguarda le *disposizioni finanziarie e di bilancio*, in quanto l'Islanda ha cominciato a individuare il necessario allineamento con l'acquis.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.3.2008
COM(2008) 127 definitivo

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

Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali

{SEC(2008) 288}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali

I. INTRODUZIONE

Negli ultimi due anni, i paesi dei Balcani occidentali¹ si sono avvicinati ulteriormente all'UE grazie ai progressi registrati, seppure in modo non uniforme, a livello di riforme e di conformità con i criteri e i requisiti fissati². Vanno segnalate le iniziative importanti attuate in materia di cooperazione regionale. Nel 2008, tuttavia, i paesi dei Balcani occidentali dovranno ancora far fronte a diverse sfide con notevoli implicazioni per la loro sicurezza, la loro stabilità e il loro benessere.

La necessità di definire lo status del Kosovo ha focalizzato l'attenzione sulla regione e sui suoi legami con l'Unione europea. Nel contesto attuale, è importante mantenere la pace e la stabilità nella regione e il modo migliore di farlo è accentuare ulteriormente la prospettiva di adesione all'UE e renderla per quanto possibile visibile e concreta per tutti i popoli della regione. Al tempo stesso, i leader politici della regione devono impegnarsi in modo costruttivo.

Sebbene nei Balcani occidentali la pubblica opinione sia largamente favorevole all'integrazione nell'UE e tutti i governi si siano impegnati a raggiungere questo obiettivo, avviando le opportune riforme, le società sono tuttora divise su un certo numero di questioni fondamentali connesse alla convivenza e all'integrazione delle diverse comunità a cui si aggiunge, in certi casi, il problema della riforma costituzionale. Occorre quindi moltiplicare gli sforzi per raggiungere un consenso su tali aspetti, scongiurare le conseguenze disastrose di un nazionalismo spinto all'eccesso e accelerare le riforme politiche ed economiche necessarie.

Nell'interesse dell'Unione europea e dell'intero continente europeo, è auspicabile che le riforme politiche ed economiche, la riconciliazione fra i popoli e l'avvicinamento all'UE progrediscano con la massima rapidità possibile. L'UE sta quindi mobilitando tutti gli strumenti politici di cui dispone per favorire il conseguimento di questi obiettivi. La Commissione intende sostenere in via prioritaria il consolidamento dello Stato di diritto, il buon governo, la riforma giudiziaria e amministrativa e lo sviluppo della società civile.

¹ Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia, nonché il Kosovo ai sensi della risoluzione 1244/99 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

² La Commissione ha riferito in merito ai progressi dei paesi candidati effettivi e potenziali nei suoi documenti sulla strategia di allargamento del 2006 e del 2007 – COM(2006) 649, dell'8.11.2006 e COM(2007) 663, del 6.11.2007.

Il Consiglio europeo di dicembre 2007 ha ribadito che "il futuro dei Balcani occidentali è nell'Unione europea", dichiarandosi disposto a portare avanti il processo di preadesione e, addirittura, ad accelerarlo quando ciò sia giustificato dagli sforzi di un determinato paese partner. A febbraio 2008, il Consiglio si è nuovamente impegnato ad appoggiare appieno ed efficacemente la prospettiva europea dei Balcani occidentali e ha chiesto alla Commissione di utilizzare gli strumenti comunitari per promuovere lo sviluppo economico e politico e di proporre alla regione, intesa in senso lato, misure concrete per progredire in questa direzione.

L'UE continuerà ad adoperarsi affinché la prospettiva dell'adesione sia visibile e concreta per i cittadini dei Balcani occidentali. A tal fine, l'UE deve essere pronta ad accelerare i preparativi di preadesione con tutti i paesi della regione, purché soddisfino le condizioni necessarie. I progressi di ciascun paese in direzione dell'UE dipendono dai suoi meriti individuali e dai risultati ottenuti nell'attuazione delle riforme prioritarie.

Il 2008 vedrà i partner dei Balcani occidentali assumere un ruolo guida nella promozione della cooperazione regionale, segnatamente attraverso il nuovo Consiglio di cooperazione regionale. È importante che i cittadini traggano vantaggio dalla cooperazione regionale.

Sussistono questioni bilaterali pendenti tra diversi partner regionali e i loro vicini. La Commissione invita tutte le parti interessate a rinnovare gli sforzi per trovare soluzioni reciprocamente accettabili. Il mantenimento di relazioni di buon vicinato e la cooperazione regionale sono tuttora indispensabili per progredire verso l'adesione all'UE.

La Commissione sostiene il processo di riforma nei paesi dei Balcani occidentali e la cooperazione regionale fra di essi attraverso il suo strumento di assistenza preadesione. La sua recente iniziativa in materia di coordinamento dei donatori, a cui partecipano le istituzioni finanziarie internazionali e i donatori bilaterali, intende mobilitare il massimo sostegno possibile, combinando sovvenzioni e prestiti, per soddisfare le esigenze della regione in termini di modernizzazione e di sviluppo.

La presente comunicazione ribadisce l'impegno dell'UE nei confronti della prospettiva europea dei Balcani occidentali e indica la via da seguire per consentire alla regione di progredire più rapidamente verso l'UE. Fa seguito all'agenda di Salonicco e alla comunicazione di Salisburgo, in linea con il documento sulla strategia di allargamento presentato dalla Commissione a novembre 2007. Definisce nuove iniziative per promuovere i contatti interpersonali, che spaziano dalla liberalizzazione dei visti alle borse di studio, per rafforzare la società civile e per incentivare lo sviluppo economico e sociale della regione. La comunicazione descrive inoltre in maniera succinta la situazione di ciascun partner in funzione degli sviluppi verificatisi dopo le relazioni di novembre 2007³.

La decisione dell'attuale presidenza del Consiglio di indire una riunione ministeriale con i paesi dei Balcani occidentali il 28 marzo a Brdo (Slovenia) è particolarmente tempestiva. La presente comunicazione costituirà una base di discussione in tale occasione.

³ La comunicazione esamina i principali sviluppi dell'agenda europea e regionale per i Balcani occidentali, con particolare attenzione alle nuove iniziative. Nel documento di accompagnamento SEC(2008) 288 figura un elenco più completo delle attività. Il periodo coperto è di due anni dalla riunione di Salisburgo di marzo 2006.

Si invita il Consiglio ad approvare le misure esposte nel presente documento e ad appoggiarne l'attuazione.

II. I RISULTATI OTTENUTI E LA VIA DA PERCORRERE

1. Avvicinarsi all'UE e intensificare la cooperazione regionale

Un ulteriore avvicinamento all'UE presuppone il rispetto dei criteri e delle condizioni stabiliti per ciascuna fase, cioè i criteri di adesione di Copenaghen e quelli connessi al processo di stabilizzazione e di associazione, che riguardano fra l'altro la cooperazione regionale, le relazioni di buon vicinato e la piena cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY). I paesi dei Balcani occidentali devono prendere provvedimenti efficaci per realizzare le priorità definite nei rispettivi partenariati di adesione o europei, poiché il ritmo dei progressi di ciascun paese dipende dai risultati raggiunti al riguardo.

Ulteriori progressi verso l'adesione all'UE

Procedono i negoziati di adesione con la **Croazia**: il processo di screening è terminato a ottobre 2006; a febbraio 2008 erano stati aperti sedici capitoli negoziali e due erano stati chiusi provvisoriamente. I progressi della Croazia trasmettono un messaggio positivo agli altri paesi dei Balcani occidentali per quanto riguarda la loro possibilità di aderire una volta soddisfatte le condizioni necessarie.

Se il governo si impegnerà con la debita determinazione per rispettare i parametri e gli altri requisiti, nei prossimi dodici mesi i negoziati di adesione con la Croazia potrebbero registrare progressi considerevoli. Se vuole che il 2008 sia un anno decisivo per il suo processo di adesione, la Croazia deve compiere ulteriori progressi in termini di riforma giudiziaria e amministrativa, lotta alla corruzione, diritti delle minoranze, ritorno dei profughi e ristrutturazione del settore delle costruzioni navali. La Croazia deve inoltre dar prova di maggiore impegno per risolvere le vertenze pendenti con i suoi vicini, in particolare affrontando senza indugio, in linea con le conclusioni del Consiglio di febbraio 2008, il problema della zona ecologica e di pesca protetta.

Lo status di paese candidato è stato conferito all'**ex Repubblica jugoslava di Macedonia** a dicembre 2005. Il ritmo delle riforme, che negli ultimi due anni era rimasto globalmente lento, sta dando qualche segno di accelerazione.

Aumenta il consenso sulle riforme connesse all'UE grazie a una migliore cooperazione fra i partiti politici e fra il primo ministro e il presidente. Tali riforme comprendono, tra l'altro, le nomine al Consiglio della magistratura ad opera del Parlamento e l'adozione di leggi riguardanti l'Ufficio del procuratore generale, il Consiglio dei pubblici ministeri e la composizione della commissione per le relazioni interetniche. Si segnalano progressi anche per quanto riguarda la riforma della polizia e il decentramento.

Rimane di fondamentale importanza mantenere relazioni di buon vicinato e trovare soluzioni negoziate e reciprocamente accettabili alle questioni pendenti con i paesi vicini, in linea con le conclusioni del Consiglio di dicembre 2007.

Il partenariato di adesione adottato dal Consiglio il 18 febbraio 2008⁴ individua otto priorità fondamentali per il processo di adesione dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, che riguardano il corretto adempimento di tutti gli impegni assunti in sede di ASA, il dialogo tra i partiti politici, l'attuazione della legge sulla polizia e della legislazione anticorruzione, la riforma della magistratura e della pubblica amministrazione, nonché misure volte a favorire l'occupazione e a migliorare il contesto in cui operano le imprese.

L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia deve realizzare queste priorità fondamentali per dimostrare la sua disponibilità a intavolare i negoziati di adesione. La Commissione ritiene che nel 2008 il paese possa compiere i progressi necessari, ferme restando una decisa volontà politica e una cooperazione sufficiente fra le parti. La Commissione valuterà queste priorità fondamentali inserendole come parametri di riferimento nella relazione periodica di autunno. Dai risultati ottenuti dipenderà la raccomandazione relativa all'avvio dei negoziati di adesione.

Il completamento degli *accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA)* con gli altri paesi della regione ha segnato una svolta fondamentale. Gli accordi con l'Albania e il Montenegro sono stati firmati rispettivamente a giugno 2006 e ottobre 2007⁵. Le relative disposizioni commerciali sono già entrate in vigore in virtù degli accordi interinali corrispondenti. La Commissione incoraggia gli Stati membri a ratificare rapidamente gli ASA affinché entrino in vigore prima possibile. Gli ASA con la Serbia e la Bosnia-Erzegovina sono stati siglati dalla Commissione, rispettivamente, a novembre e a dicembre 2007. Questi accordi saranno firmati non appena la Serbia e la Bosnia-Erzegovina avranno soddisfatto le necessarie condizioni. Un bilancio soddisfacente, specie per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi previsti dagli ASA, comprese le disposizioni commerciali, è un fattore essenziale per i progressi di ciascun paese verso l'adesione.

L'*Albania* ha portato avanti il processo di riforma e di avvicinamento agli standard dell'UE e sta ottenendo risultati soddisfacenti nell'attuazione dell'accordo interinale connesso all'ASA. Il paese ha adottato una posizione equilibrata sulla questione del Kosovo, contribuendo quindi alla stabilità regionale.

I leader politici albanesi si sono impegnati ad allacciare rapporti costruttivi in merito alle riforme fondamentali: riforma elettorale, specialmente in previsione delle elezioni politiche del 2009, consolidamento dello Stato di diritto, riforma della magistratura, lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Se migliorerà il clima in parlamento, sarà più agevole per il paese affrontare efficacemente questi problemi.

L'Albania potrà intensificare le sue relazioni con l'UE purché continui ad applicare correttamente l'ASA, garantisca elezioni conformi agli standard internazionali e rafforzi ulteriormente lo Stato di diritto. È importante inoltre che il paese migliori il contesto in cui operano le imprese e la competitività della sua economia.

Da quando è diventato indipendente, a giugno 2006, il *Montenegro* ha compiuto notevoli progressi, adoperandosi attivamente per rafforzare le proprie capacità istituzionali e giuridiche. L'adozione della costituzione e la firma dell'ASA hanno segnato una svolta fondamentale nell'evoluzione del paese e delle sue relazioni con l'UE.

⁴ In attesa di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

⁵ Gli ASA con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e con la Croazia sono in vigore, rispettivamente, dal 2004 e dal 2005.

La costituzione del Montenegro è globalmente conforme agli standard europei e costituisce un quadro generale adeguato per la magistratura, i diritti umani e i diritti delle minoranze. Il Montenegro deve però intensificare i preparativi per l'attuazione di questo quadro. I principi dell'indipendenza e della responsabilità della magistratura devono essere integralmente rispettati. Occorre inoltre intensificare la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata. Il Montenegro dovrà dar prova del massimo impegno per portare avanti la riforma amministrativa e rafforzare la capacità amministrativa.

Nel prossimo futuro, il Montenegro dovrà inoltre ampliare il consenso sulle questioni connesse alla costruzione dello Stato e portare avanti l'attuazione dell'agenda per l'integrazione europea. L'elezione del presidente ad aprile 2008 dovrebbe dare un contributo in tal senso.

La ratifica unanime dell'ASA ha evidenziato l'ampio consenso dei cittadini riguardo a un futuro europeo. L'applicazione dell'accordo interinale e l'accelerazione dei preparativi per applicare l'ASA, una volta ratificato, sono di fondamentale importanza per l'ulteriore sviluppo delle relazioni tra il Montenegro e l'UE. Il paese deve inoltre migliorare la stabilità macroeconomica e il contesto in cui operano le imprese.

La **Bosnia-Erzegovina** ha preso ulteriori provvedimenti onde attuare l'agenda per l'integrazione europea. A ottobre 2007, i leader politici si sono impegnati ad attuare la riforma della polizia e a portare avanti il programma di riforma globale onde creare le condizioni per la firma dell'ASA ("dichiarazione di Mostar").

La cooperazione con l'ICTY è migliorata e ha raggiunto un livello globalmente soddisfacente. L'adozione di nuove procedure operative ha migliorato in una certa misura il funzionamento delle istituzioni statali. Questi sviluppi hanno permesso di siglare l'ASA il 4 dicembre 2007. Occorre però un ulteriore, notevole impegno da parte dei leader politici del paese per consentire alla Bosnia-Erzegovina di assumersi l'intera responsabilità della sua governance e di proseguire sulla via delle riforme. A febbraio 2008, il Consiglio per l'attuazione della pace ha deciso di rinviare la chiusura dell'Ufficio dell'Alto rappresentante.

Ora le autorità della Bosnia-Erzegovina devono adottare una legislazione a livello statale sulle forze di polizia e concentrarsi sulle altre priorità fondamentali. La Commissione ritiene che, se dimostrerà una volontà politica adeguata, la Bosnia-Erzegovina dovrebbe poter soddisfare entro tempi brevi i requisiti per la firma dell'ASA. La Bosnia-Erzegovina ha bisogno di istituzioni funzionali ed efficienti, in grado di affrontare le sfide dell'integrazione europea.

La **Serbia** è chiamata a svolgere un ruolo determinante nella regione a livello economico e politico ed è altrettanto importante per la stabilità della regione, a cui gioverebbe un paese stabile e prospero, pienamente integrato nella famiglia delle nazioni europee. La Serbia deve operare scelte strategiche per il suo futuro. L'elezione presidenziale di febbraio 2008 ha confermato le aspirazioni europee del paese.

L'UE ha deciso di costituire una task force per studiare il modo di progredire rapidamente e si è impegnata a firmare l'ASA con la Serbia non appena saranno state completate le tappe necessarie. La Commissione rimane del parere che l'ASA comporterà vantaggi sia per la Serbia che per l'UE e che avrà effetti positivi per l'intera regione.

Va sottolineata più che mai l'importanza della cooperazione regionale e delle relazioni di buon vicinato per consentire alla Serbia e all'intera regione di continuare a progredire verso l'UE.

Come ha dichiarato il Consiglio europeo del 14 dicembre 2007, la progressione della Serbia verso l'UE, inclusa la concessione dello status di paese candidato, può essere accelerata. La Commissione invita la Serbia a ribadire l'impegno a rinsaldare i legami con l'Unione europea.

Il Kosovo dopo gli sviluppi relativi al suo status

Il 17 febbraio, l'assemblea del Kosovo ha adottato una risoluzione in cui dichiarava l'indipendenza. Nella riunione del 18 febbraio, il Consiglio ha constatato che la risoluzione impegnava il Kosovo a rispettare i principi della democrazia e dell'uguaglianza di tutti i suoi cittadini, a tutelare la minoranza serba, le altre minoranze e il patrimonio culturale e religioso e ad accettare il monitoraggio internazionale.

Il Consiglio ha preso atto che gli Stati membri decideranno in merito alle loro relazioni con il Kosovo in conformità della prassi nazionale e del diritto internazionale; ha sottolineato che il Kosovo è un caso sui generis, che non rimette in discussione i principi della sovranità e dell'integrità territoriale, la Carta delle Nazioni Unite, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza e l'atto finale di Helsinki; si è inoltre espresso positivamente sulla presenza ininterrotta della comunità internazionale sulla base della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Il Consiglio ha ribadito che l'UE è disposta a svolgere un ruolo guida per rafforzare la stabilità nella regione.

In linea con le conclusioni del Consiglio, la Commissione ritiene fondamentale che Belgrado e Pristina rispettino l'impegno, assunto in precedenza, di astenersi da qualsiasi attività o dichiarazione tale da compromettere la sicurezza.

La Commissione si compiace che il Consiglio si sia nuovamente impegnato ad appoggiare appieno ed efficacemente la prospettiva europea dei Balcani occidentali e che l'abbia invitata a utilizzare gli strumenti comunitari per promuovere lo sviluppo economico e politico e a proporre alla regione, intesa in senso lato, misure concrete per progredire in questa direzione.

L'UE sosterrà il futuro sviluppo del Kosovo tramite una missione civile internazionale guidata da un suo rappresentante speciale, una missione PESD sullo Stato di diritto e un notevole contributo allo sviluppo economico e politico.

Il 4 febbraio, l'UE ha adottato un'azione comune per l'invio di una missione PESD (EULEX Kosovo) e ha nominato un rappresentante speciale dell'UE. Parteciperanno alla missione funzionari di polizia, giudici, pubblici ministeri e funzionari doganali, che aiuteranno le autorità del Kosovo a mantenere lo Stato di diritto.

Il Kosovo dovrà dar prova di particolare impegno per rafforzare lo Stato di diritto, potenziando in particolare la magistratura, per lottare contro la criminalità organizzata e la corruzione, incentivare lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro, agevolare il ritorno dei profughi e delle comunità minoritarie, intensificare il dialogo e promuovere la riconciliazione fra le diverse comunità. L'assistenza UE a favore del Kosovo, stimata complessivamente a oltre 1 miliardo di euro per il periodo 2007-2010, coprirà il sostegno allo sviluppo politico ed economico del Kosovo e il contributo dell'UE alla presenza internazionale in Kosovo.

Il Kosovo è ulteriormente progredito verso una società democratica e multi-etnica. Le elezioni politiche di novembre 2007 si sono svolte in modo libero, equo e globalmente conforme agli standard internazionali. Il nuovo governo di coalizione, di cui fanno parte anche ministri delle comunità serba e turca, ha assunto determinati impegni per quanto riguarda il benessere delle minoranze, in particolare i serbi del Kosovo, e ha sottolineato l'importanza che attribuisce alle riforme, in linea con l'agenda europea.

Come gli altri paesi dei Balcani occidentali, anche il Kosovo ha una prospettiva europea chiara e tangibile. È in corso un dialogo regolare tra la Commissione e il Kosovo, i cui progressi vengono periodicamente monitorati. La Commissione aumenterà il suo sostegno allo sviluppo istituzionale e organizzerà una conferenza dei donatori per raccogliere fondi onde soddisfare le necessità più impellenti del Kosovo. Cercherà inoltre di promuovere i contatti interpersonali e la partecipazione del Kosovo alla cooperazione regionale.

I progressi della cooperazione regionale – il nuovo Consiglio di cooperazione regionale⁶

La *cooperazione regionale* è notevolmente progredita e ha visto aumentare il coinvolgimento dei paesi dell'Europa sudorientale. A febbraio 2008 era ormai terminata la transizione dal patto di stabilità a un quadro di cooperazione regionalizzato, iniziata al vertice del Processo di cooperazione per l'Europa sudorientale (SEEPC) tenutosi a Zagabria a maggio 2007. Il nuovo quadro opera sotto la guida politica del SEEPC e comprende il Consiglio di cooperazione regionale (CCR) appena istituito. Il segretario generale è stato nominato e il segretariato, con sede a Sarajevo, è diventato operativo a gennaio 2008. Sarà aperto prossimamente un ufficio di collegamento a Bruxelles. Il segretariato è cofinanziato dai paesi della regione, dalla Commissione e da altri donatori internazionali. L'UE è rappresentata nel comitato (board) del CCR.

Il CCR si avvarrà di quanto realizzato dal patto di stabilità, che fra il 1999 e il 2007 ha impresso un impulso considerevole alle attività regionali e al coordinamento dei donatori nell'Europa sudorientale, e ne proseguirà l'operato attuando iniziative e progetti scelti in modo più razionale. La Commissione intende fornire sostegno al CCR e sollecita il contributo dei paesi della regione, degli Stati membri e degli altri donatori.

2. Contatti interpersonali; far conoscere l'UE ai cittadini

È di fondamentale importanza promuovere i contatti interpersonali fra i Balcani occidentali e l'UE affinché i cittadini della regione conoscano meglio l'Unione europea, i suoi valori, le sue norme e il suo stile di vita. I contatti fra i cittadini dei Balcani occidentali favoriscono la riconciliazione. Il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza dei contatti interpersonali e ha invitato la Commissione a prendere iniziative per favorirli, segnatamente in materia di visti e borse di studio⁷.

⁶ Le attività regionali specifiche, comprese quelle relative al commercio, all'energia e ai trasporti, sono citate nelle sezioni successive.

⁷ Cfr. l'agenda di Salonicco di giugno 2003 e, più di recente, le conclusioni del Consiglio europeo di dicembre 2006 e le conclusioni del GAERC di giugno 2007, dicembre 2007 e gennaio 2008.

Esenzione dal visto

L'esenzione dal visto per i viaggi nell'UE riveste notevole importanza per la popolazione dei Balcani occidentali. Se si eccettua la Croazia, ai cittadini di questi paesi occorre tuttora un visto per entrare nell'Unione. La transizione verso l'esenzione dal visto rientra nei preparativi per l'adesione all'UE, che comporta, a termine, l'adesione allo spazio Schengen. Al tempo stesso, il processo di liberalizzazione dei viaggi deve tener conto degli interessi dell'UE in materia di sicurezza interna e di immigrazione. I paesi dei Balcani occidentali, quindi, devono prima adottare le riforme necessarie.

Come primo passo verso la liberalizzazione dei visti, la Commissione ha negoziato con i paesi dei Balcani occidentali degli accordi di *facilitazione del visto* firmati a settembre 2007 ed entrati in vigore il 1° gennaio 2008. Questi accordi rendono nettamente più agevole ottenere il visto per recarsi nell'UE, riducono le spese di visto (35 euro anziché 60) e esonerano da queste spese categorie di persone molto ampie. Fissano i termini di rilascio del visto (di norma, 10 giorni) e semplificano/chiariscono le procedure di rilascio per determinate categorie di persone. Gli accordi di facilitazione del visto sono legati agli accordi di riammissione negoziati e conclusi parallelamente⁸ e all'introduzione della biometria.

I paesi dei Balcani occidentali e gli Stati membri devono garantire la corretta applicazione degli accordi di facilitazione del visto e di riammissione. Il monitoraggio sarà affidato a comitati misti che si riuniranno a primavera del 2008 e adotteranno orientamenti destinati ai consolati degli Stati membri per garantire un'applicazione uniforme degli accordi.

In linea con l'Agenda di Salonicco e con le conclusioni del Consiglio (GAERC) di giugno 2007, la Commissione sta preparando la *liberalizzazione dei visti* con i Balcani occidentali. Nel documento sulla strategia di allargamento di novembre 2007, la Commissione annunciava l'avvio di un dialogo con ciascun paese onde definire roadmap riguardanti le condizioni cui è subordinata l'esenzione dal visto.

Nelle sue conclusioni del 28 gennaio 2008, il Consiglio si è compiaciuto dell'intenzione della Commissione europea di avviare quanto prima con tutti i paesi della regione un dialogo sui visti ed ha manifestato la sua disponibilità a discutere ulteriormente della questione, sulla base dell'attuale comunicazione, al fine di definire tabelle di marcia dettagliate indicanti chiari parametri di riferimento che tutti i paesi della regione devono soddisfare per avanzare gradualmente verso la liberalizzazione dei visti.

La Commissione ha avviato un dialogo sulla liberalizzazione dei visti con la Serbia, a gennaio, e con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e il Montenegro a febbraio. Il dialogo con l'Albania sarà avviato agli inizi di marzo. Poi sarà il turno della Bosnia-Erzegovina.

La Commissione definirà delle roadmap in consultazione con il Consiglio, avvalendosi dei contributi dei paesi dei Balcani occidentali. Le roadmap riguarderanno quattro gruppi di questioni: sicurezza dei documenti, immigrazione clandestina, ordine pubblico e pubblica sicurezza, relazioni esterne. Le roadmap saranno definite in modo tale da consentire a ciascun paese di attuare riforme mirate per soddisfare i requisiti dell'UE. Una volta avviato il dialogo, la Commissione intende ultimare appena possibile le roadmap per consentire l'attuazione tempestiva delle riforme necessarie.

⁸ Da maggio 2006 è in vigore un accordo di riammissione con l'Albania.

Il ritmo dei preparativi finalizzati alla liberalizzazione dei visti dipenderà dai progressi di ciascun paese verso la conformità con i parametri di riferimento. Per tutta la durata del processo, si terrà conto anche della capacità dei paesi di applicare in modo corretto ed efficace gli accordi di facilitazione del visto e di riammissione. La Commissione fornirà assistenza finanziaria e tecnica per agevolare l'attuazione delle roadmap.

La Commissione e il Consiglio sorveglieranno con attenzione l'andamento delle riforme. Non appena un paese avrà soddisfatto le condizioni stabilite, la Commissione proporrà al Consiglio di sopprimere l'obbligo del visto modificando il regolamento 539/2001 del Consiglio⁹.

Più borse per gli studenti dei Balcani occidentali

Sono in aumento le borse di studio offerte dalla Commissione a studenti dei Balcani occidentali nell'ambito del programma *Erasmus Mundus*: nell'anno accademico 2007/2008 sono state concesse borse a 100 laureati per frequentare un master ("finestra per i Balcani occidentali") e nell'anno accademico 2008/2009 sono state concesse fino a 500 borse per gli studenti di qualsiasi livello e per il personale accademico (nell'ambito della "finestra per la cooperazione esterna"). A queste attività è stato destinato annualmente un contributo comunitario che va fino a 10 milioni di euro.

A seguito della riunione del Consiglio del 28.1.2008, la Commissione intende raddoppiare questo stanziamento annuale, il che consentirebbe a centinaia di altri studenti di ricevere una borsa già nell'anno accademico 2009/2010.

La Commissione invita gli Stati membri ad aumentare il numero delle borse di studio destinate agli studenti dei Balcani occidentali nell'ambito dei loro *programmi bilaterali* pertinenti.

Partecipazione ai programmi e alle agenzie della Comunità

I paesi candidati effettivi e potenziali possono partecipare ai *programmi comunitari* sulla base di accordi quadro. La partecipazione a questi programmi è un utile strumento per agevolare l'integrazione, la cooperazione e la definizione delle politiche. La Comunità fornisce sostegno e, in alcuni casi, applica condizioni di favore per tale partecipazione.

La Commissione collabora strettamente con i paesi della regione per individuare i programmi comunitari idonei sotto il profilo dell'interesse e della capacità e per preparare, all'occorrenza, la partecipazione degli interessati. La maggior parte dei paesi dei Balcani occidentali è associata dal 2007 al Settimo programma quadro di ricerca e alcuni di essi partecipano anche ai programmi "Cultura", "Progresso", "Competitività e innovazione", "Dogane" e "Fiscalis". Altri programmi saranno aperti a più paesi dei Balcani occidentali nel 2008-2009.

I paesi dei Balcani occidentali possono partecipare anche, caso per caso, alle *agenzie comunitarie*. Procedono i preparativi per la partecipazione a determinate agenzie, specie per quanto riguarda la Croazia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. IPA fornirà finanziamenti a un certo numero di agenzie comunitarie per aiutarle a preparare la partecipazione dei paesi dei Balcani occidentali.

⁹ Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU L 81 del 21.3.2001).

Nel 2008, la Commissione adotterà una comunicazione in virtù della quale i paesi candidati potenziali parteciperanno ai programmi comunitari alle stesse condizioni dei paesi candidati, anche per quanto riguarda il tasso di cofinanziamento della loro partecipazione da parte della Comunità, che sarà maggiorato (dal 75 al 90%).

Altre attività riguardanti la scienza e la ricerca, l'istruzione, la cultura, i giovani e i media

La cooperazione con l'UE e nella regione dei Balcani occidentali in materia di *scienza e ricerca* si sta intensificando, con un crescente coinvolgimento dei paesi dei Balcani occidentali nelle attività contemplate dal Settimo programma quadro di ricerca: il numero delle proposte di progetti provenienti dalla regione è notevolmente aumentato ed è stato istituito un nuovo strumento di cooperazione per i Balcani occidentali (Inco.net).

I paesi dei Balcani occidentali stanno definendo, con l'aiuto della Commissione, una strategia di ricerca integrata, in linea con lo Spazio europeo della ricerca. Le attività del Centro comune di ricerca sono state aperte agli scienziati dei Balcani occidentali. A giugno 2006 è stata lanciata una "piattaforma orientativa sulla ricerca per i Balcani occidentali", a cui partecipano tutti gli interessati, onde rafforzare la capacità di ricerca nella regione. Finora la piattaforma si è riunita con frequenza semestrale.

Le attività intraprese nei Balcani occidentali in materia di *istruzione e cultura* contribuiscono allo sviluppo delle risorse umane e al processo di riconciliazione. Fra di esse vanno segnalati l'avvio nel 2007 di un'iniziativa per la riforma didattica nell'Europa sudorientale e il lavoro della Fondazione europea per la formazione nella regione. È in atto, nell'ambito del programma *Tempus*, una vasta cooperazione tra istituzioni accademiche dei Balcani e degli Stati membri dell'UE nel settore dell'istruzione superiore. Il sostegno comunitario fornito ai Balcani occidentali nell'ambito di questo programma ammonta a 20 milioni di euro all'anno.

A maggio 2008 si terrà a Lubiana, nell'ambito dell'anno europeo del dialogo interculturale, una conferenza sul tema "Politiche e prassi culturali nelle relazioni esterne dell'UE", che sarà incentrata in particolare sui Balcani occidentali. La Commissione sta attuando insieme al Consiglio d'Europa un programma regionale a difesa del *patrimonio culturale* nell'Europa sudorientale, di cui finora hanno usufruito 177 edifici e siti.

La partecipazione e il sostegno della Commissione si estendono anche a iniziative di *riforma dei media*. A giugno 2008 si terrà a Istanbul una conferenza sull'emittenza radiotelevisiva.

Una "finestra" speciale del programma "Gioventù in azione" sostiene le *attività per i giovani* nei Balcani occidentali (scambi di giovani, progetti del Servizio volontario europeo per i giovani, formazione e creazione di reti). Queste attività, lanciate nel 2007, saranno ulteriormente sviluppate nel 2008.

Cooperazione transfrontaliera

Oltre a favorire la riconciliazione e i rapporti di buon vicinato, la cooperazione transfrontaliera agevola l'integrazione dei paesi beneficiari nell'UE, a maggior ragione in una regione dove i conflitti imperversavano fino a poco tempo fa. I programmi di cooperazione transfrontaliera promuovono i contatti interpersonali coinvolgendo gli interessati in attività comuni e incentivando lo sviluppo degli investimenti transfrontalieri.

Il contributo dello strumento comunitario alla cooperazione transfrontaliera è stato esteso per coprire anche le frontiere fra i paesi dei Balcani occidentali, oltre a quelle tra questi paesi e gli Stati membri dell'UE. L'assistenza è stata considerevolmente maggiorata e nel periodo 2007-2011 ammonterà complessivamente a circa 50 milioni di euro all'anno, contro una media annuale di 20 milioni di euro nel periodo 2004-2006.

3. Sviluppo e dialogo della società civile – Un nuovo strumento per la società civile

La società civile è un elemento essenziale della vita pubblica democratica. La sua attiva partecipazione al processo di riforma politica, sociale ed economica nei Balcani occidentali promuove la democrazia e la riconciliazione. Nonostante alcune azioni positive, le organizzazioni della società civile sono tuttora deboli e devono essere formate per potersi adeguare alle circostanze attuali. È pertanto fondamentale creare condizioni che favoriscano l'ulteriore espansione delle loro attività.

L'assistenza dell'UE per lo sviluppo e il dialogo della società civile nei Balcani occidentali, fornita anche in passato tramite vari strumenti, assumerà particolare rilievo nell'ambito dell'IPA. Hanno beneficiato di sostegno numerose organizzazioni, attive in particolare in settori come le relazioni interetniche, la tutela dei diritti delle minoranze, compresi i Rom, la riduzione della povertà, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sociale.

Il sostegno globale fornito alla società civile dei Balcani occidentali nell'ambito dei programmi nazionali e regionali è ammontato complessivamente a 27 milioni di euro nel periodo 2005-2007. Viene fornita ulteriore assistenza tramite i programmi di cooperazione transfrontaliera e lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR)¹⁰.

Nel documento di strategia di novembre 2007, la Commissione annunciava la creazione di un *nuovo strumento per promuovere il dialogo e lo sviluppo della società civile*. La cooperazione ingloberà settori come i diritti umani, la parità fra i sessi, l'inclusione sociale, la sanità, l'ambiente, la promozione e la rappresentanza delle imprese, i media, la cultura e la politica dei consumatori. Lo strumento comprenderà tre tipi di attività:

- sostegno per sviluppare le iniziative e le capacità della società civile locale, in modo da rafforzarne il ruolo;
- programmi volti a favorire i contatti di giornalisti, giovani esponenti politici, leader sindacali, insegnanti ecc. con le istituzioni dell'UE;
- sostegno per la costituzione di partenariati e lo sviluppo di reti fra organizzazioni della società civile, imprese, sindacati e altre parti sociali e organizzazioni professionali dei paesi beneficiari e le rispettive controparti nell'UE onde promuovere il trasferimento delle conoscenze e delle esperienze.

¹⁰ L'assistenza dell'EIDHR a favore dei Balcani occidentali è ammontata complessivamente a 9,0 milioni di euro nel periodo 2005-2007. La dotazione dell'EIDHR prevista nel 2008 per i Balcani occidentali è pari a 5,7 milioni di euro.

I progetti saranno attuati attraverso i programmi nazionali e multibeneficiari nell'ambito dell'IPA. Un programma IPA multibeneficiari fornirà assistenza tecnica a tutte le componenti dello strumento. Sarà fornita ulteriore assistenza tecnica per la formazione, il rafforzamento delle capacità, la creazione di reti e la diffusione dei risultati. I finanziamenti per le attività della società civile nei Balcani occidentali nel periodo 2008-2010 saranno circa il triplo di quelli del periodo 2005-2007. Ad aprile 2008 si terrà a Bruxelles una conferenza a livello della società civile per lanciare il nuovo strumento.

Considerato il loro potenziale contributo alla riconciliazione, la Commissione avvierà un dialogo con le chiese e i gruppi religiosi, che potranno così scambiare opinioni e familiarizzarsi con le strutture e le procedure dell'UE.

4. Buon governo

Nel documento sulla strategia di allargamento del 2007, la Commissione dava assoluta priorità alle questioni di base inerenti alla governance, tra cui lo sviluppo istituzionale, la riforma giudiziaria e amministrativa, la prevenzione della criminalità organizzata e la lotta alla corruzione. La cooperazione totale con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) rimane indispensabile perché i paesi interessati continuino a progredire verso l'UE.

Cooperazione in materia di giustizia, libertà e sicurezza¹¹

La cooperazione e le riforme in materia di giustizia, libertà e sicurezza, specie per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione, la riforma della magistratura e della polizia e il rafforzamento della gestione delle frontiere, rivestono particolare importanza per i Balcani occidentali e figurano fra le priorità principali della loro agenda europea. A questo settore continuerà a essere destinata una quota rilevante dell'assistenza comunitaria per la regione.

A fine 2007 si è felicemente concluso il *processo di Ohrid per la gestione e la sicurezza delle frontiere* (cofinanziato dalla Commissione). La cooperazione in questo settore proseguirà nell'ambito del CCR.

I Balcani occidentali sono un'area prioritaria per *Europol*. Nel 2007, l'Albania, la Bosnia-Erzegovina e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia hanno firmato accordi strategici con Europol e si stanno negoziando accordi analoghi con il Montenegro e la Serbia. Dal 2006 è in vigore un accordo operativo di maggiore portata tra Europol e la Croazia, che ha inoltre concluso un accordo di cooperazione con *Eurojust*¹² a novembre 2007.

¹¹ Cfr. la sezione 2 per i visti.

¹² Organo dell'UE istituito nel 2002 per rafforzare l'efficienza delle autorità competenti degli Stati membri incaricate delle indagini e delle azioni penali relative ai casi più gravi di criminalità transfrontaliera e organizzata.

L'UE sostiene una stretta cooperazione tra Europol e il *Centro regionale per la lotta alla criminalità transfrontaliera della SECI*¹³, con sede a Bucarest. Sarebbe opportuno concludere un accordo di cooperazione fra le due organizzazioni una volta che sarà stata adottata la nuova convenzione SECI (SELEC – Centro per l'applicazione della legge nell'Europa sudorientale), che contiene norme sulla protezione dei dati personali, in linea con le conclusioni sull'ulteriore sviluppo del centro SECI adottate dal Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) a dicembre 2006.

La Commissione appoggia l'iniziativa della presidenza slovena riguardante *valutazioni della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata nell'Europa sudorientale (SEE-OCTA)*, elaborate dai paesi dei Balcani occidentali con l'aiuto del centro SECI e di Europol. A marzo 2008 si terrà a Vienna una conferenza sul tema SEE-OCTA. I primi risultati di queste valutazioni saranno esposti al Consiglio GAI a giugno 2008.

Si intensificherà la cooperazione fra l'UE e i paesi dei Balcani occidentali per *contrastare il terrorismo e i traffici*. L'agenzia dell'UE che coordina le azioni relative alla sicurezza delle frontiere (FRONTEX) sta intensificando la cooperazione con numerosi paesi dei Balcani occidentali sulla base di intese operative.

La Commissione continuerà a fornire assistenza ai progetti regionali in ambito GLS, fra cui la cooperazione regionale fra pubblici ministeri, la cooperazione transfrontaliera fra polizia e servizi doganali e le azioni riguardanti le politiche di asilo, immigrazione e visti.

Istituto regionale di pubblica amministrazione (ReSPA)

L'*Istituto regionale di pubblica amministrazione (ReSPA)*, creato a maggio 2006 su iniziativa della Commissione, opera da novembre 2006 come rete volta a incentivare la cooperazione regionale a livello della pubblica amministrazione, a rafforzare la capacità amministrativa e a sviluppare le risorse umane nel settore.

Dalla fine del 2006 è stato organizzato un certo numero di attività di formazione con l'obiettivo di aprire un istituto regionale di pubblica amministrazione perfettamente funzionante agli inizi del 2009. Sono in corso i preparativi e a gennaio 2008 il comitato direttivo del ReSPA ha scelto Danilovgrad (Montenegro) come futura sede dell'istituto. Sono iniziati i preparativi per la firma dell'accordo di sede, che conferisce al ReSPA la personalità giuridica, e nel corso del 2008 saranno avviate le procedure di nomina del direttore e di assunzione del personale. A maggio 2008 sarà firmato un memorandum d'intesa tra i beneficiari.

L'Istituto regionale di pubblica amministrazione sarà strettamente associato alla nuova fase del progetto ReSPA. Si sta inoltre promuovendo una collaborazione attiva con gli istituti nazionali di pubblica amministrazione degli Stati membri.

La Commissione appoggia l'apertura del ReSPA e fornisce finanziamenti per le fasi preparatorie del progetto. Le spese operative dell'istituto saranno a carico degli Stati partecipanti.

¹³ SECI – Iniziativa di cooperazione nell'Europa sudorientale.

Gemellaggi, TAIEX e SIGMA – Sessioni informative sull'UE per le parti interessate dei paesi dei Balcani occidentali

I gemellaggi¹⁴ e le attività di TAIEX¹⁵, volti a familiarizzare le amministrazioni dei paesi candidati effettivi e potenziali con l'acquis dell'UE e con gli standard europei, rappresentano una parte considerevole dell'assistenza comunitaria alla regione.

Nei Balcani occidentali il *gemellaggio* è disponibile per tutti i settori dell'acquis. Da marzo 2006 sono stati avviati nella regione quindici nuovi progetti di gemellaggio, con una dotazione complessiva di 16,5 milioni di euro, nei settori seguenti: giustizia e affari interni, finanze pubbliche e mercato interno (comprese le dogane e la fiscalità), affari sociali e agricoltura. Queste attività proseguiranno.

Le attività *TAIEX* della Commissione nei Balcani occidentali riguardano tutti i settori contemplati dalla legislazione dell'UE, con particolare attenzione a mercato interno, agricoltura e giustizia e affari interni. Rientrano in queste attività anche la traduzione dell'acquis e le questioni terminologiche. Da marzo 2006 hanno usufruito direttamente dell'assistenza TAIEX circa 14 000 funzionari della regione e sono stati organizzati oltre 530 eventi a scopo di formazione e informazione. Le attività TAIEX saranno ulteriormente ampliate per quanto riguarda la legislazione dell'UE, la costruzione dello Stato, il buon governo e la riforma socioeconomica. Saranno istituiti, con l'aiuto di TAIEX, una linea di credito speciale per lo sviluppo istituzionale in Kosovo e un programma che riunirà gli esponenti della società civile dei Balcani occidentali con le loro controparti dell'UE (vedi sopra).

TAIEX organizzerà in ciascuno dei paesi candidati potenziali una serie di *seminari ad hoc* su questioni generali riguardanti le politiche, le strutture e i processi preadesione dell'Unione europea, nonché i settori principali della legislazione dell'UE.

La Commissione continuerà a fornire assistenza a titolo dello strumento *SIGMA*¹⁶ per lo sviluppo istituzionale nei settori orizzontali della gestione pubblica (riforma della pubblica amministrazione, appalti pubblici, etica del settore pubblico, controllo finanziario esterno e interno).

¹⁴ Lo strumento del gemellaggio è stato creato dalla Commissione nel 1997 per la cooperazione amministrativa nel contesto dell'allargamento, onde agevolare l'introduzione e la corretta applicazione del diritto comunitario in quelli che allora erano i paesi candidati. Il gemellaggio è poi diventato uno strumento specifico per l'assistenza amministrativa *inter pares*, a cui partecipano esperti degli Stati membri dell'UE.

¹⁵ TAIEX: Strumento per l'assistenza tecnica e lo scambio di informazioni.

¹⁶ SIGMA: Sostegno per il miglioramento della governance e della gestione. Iniziativa attuata in collaborazione con l'OCSE e finanziata attraverso una serie di accordi di contributo, per un totale annuo di circa 5 milioni di euro.

5. Cooperazione parlamentare

Una partecipazione attiva dei parlamenti ai preparativi nazionali è fondamentale per far progredire i paesi verso l'UE.

La collaborazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti dei paesi dei Balcani occidentali è proseguita attraverso i *comitati parlamentari misti* con la Croazia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e le *riunioni interparlamentari* con Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia. Si sono tenute riunioni informali di questo tipo anche con il Kosovo. La cooperazione proseguirà sotto forma di seminari e congressi interparlamentari. Il Parlamento europeo (commissione per gli affari esteri - AFET) sta valutando la possibilità di sostenere le attività del CCR a livello di cooperazione parlamentare.

Nel 2007 è stato creato presso il parlamento bulgaro un segretariato regionale per la cooperazione parlamentare nell'Europa sudorientale. A primavera 2008 sarà quindi firmato un memorandum d'intesa sulla cooperazione interparlamentare nell'Europa sudorientale, siglato a dicembre 2007. La cooperazione parlamentare a livello regionale è proseguita anche attraverso le riunioni annuali della conferenza dei comitati per l'integrazione europea degli Stati che partecipano al processo di stabilizzazione e di associazione (COSAP Balcani occidentali) e nel forum parlamentare di Cetinje.

6. Integrazione commerciale – Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA)

La versione ampliata e modificata dell'*Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA)*, firmata a dicembre 2006, è entrata in vigore per tutte le parti a novembre 2007. L'accordo contribuirà ad attrarre gli investimenti esteri diretti, a stimolare il commercio intraregionale e a integrare la regione nel contesto commerciale internazionale. L'integrazione commerciale regionale tramite il CEFTA completa l'integrazione commerciale tra i paesi della regione e l'UE favorita dagli accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA) e dalle misure commerciali autonome. Ad aprile 2008 sarà operativo a Bruxelles un nuovo segretariato incaricato di coadiuvare la presidenza rotante del CEFTA.

La Commissione continuerà a fornire un'assistenza tecnica e finanziaria alle parti e per i primi tre anni sosterrà finanziariamente il nuovo segretariato.

Si sta instaurando per i paesi interessati della regione il *cumulo diagonale delle norme di origine*¹⁷ tra l'UE e i Balcani occidentali. Le disposizioni pertinenti, compreso il cumulo con la Turchia per i prodotti che rientrano nell'unione doganale, sono state inserite negli ASA o nei protocolli aggiuntivi negoziati nel 2007 e si applicheranno all'entrata in vigore degli accordi interinali e dei protocolli aggiuntivi corrispondenti. A ottobre 2007, i ministri del commercio euromediterranei hanno approvato l'estensione del sistema di cumulo diagonale paneuromediterraneo ai paesi dei Balcani occidentali. Procedono i necessari preparativi tecnici e le decisioni formali dovrebbero essere adottate nel corso del 2008. La Commissione sta studiando come arrivare a un'applicazione più rapida del cumulo diagonale tra i Balcani occidentali, la Turchia, l'EFTA e l'UE. La Commissione continuerà a fornire un'assistenza

¹⁷ Il cumulo diagonale delle norme di origine è un sistema che agevola l'integrazione commerciale regionale, poiché consente a un paese di trasformare ed esportare un prodotto nell'UE beneficiando di un regime commerciale preferenziale, anche se una parte dei componenti del prodotto è originaria di un altro paese che partecipa al sistema.

tecnica e finanziaria alle amministrazioni doganali e fiscali, specialmente in previsione dell'entrata in vigore della zona del cumulo diagonale.

L'*adesione all'OMC* è di fondamentale importanza per incentivare le riforme economiche e commerciali. La Commissione continua a fornire assistenza tecnica a Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia per i loro negoziati di adesione con l'OMC. Fra le altre misure a sostegno dell'integrazione commerciale figurano la partecipazione alle gare d'appalto nell'ambito dei nuovi strumenti preadesione e di vicinato (IPA e ENPI) e un sostegno finanziario ingente e ininterrotto per l'allineamento dei paesi dei Balcani occidentali con le parti della legislazione UE che riguardano il commercio.

7. Sviluppo economico e sociale

Tutti i paesi dei Balcani occidentali devono prefiggersi in via prioritaria di aumentare la competitività, ridurre gli alti tassi di disoccupazione, promuovere lo sviluppo umano e la partecipazione al mercato del lavoro, potenziare le infrastrutture e garantire la coesione sociale. La Commissione appoggia le misure adottate per promuovere lo sviluppo sostenibile e acquisire dimestichezza con gli obiettivi della strategia di Lisbona, volta a incentivare la crescita e la creazione di posti di lavoro nonché a preparare l'UE ad affrontare le sfide della globalizzazione, dell'invecchiamento e del cambiamento climatico. Si deve inoltre rivolgere la debita attenzione al ruolo fondamentale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale nello sviluppo economico e sociale della regione. La Commissione collabora strettamente con le IFI e con gli altri donatori per soddisfare il fabbisogno di base della regione in termini di sviluppo economico e sociale.

Sostegno alla stabilizzazione e alle riforme economiche nella regione

I paesi dei Balcani occidentali continuano ad impegnarsi per soddisfare i criteri economici di Copenaghen, che richiedono un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato dell'UE. Al tempo stesso, questi paesi devono prepararsi a partecipare alle procedure di sorveglianza multilaterale e di coordinamento delle politiche economiche nell'ambito dell'unione economica e monetaria. La Commissione appoggia questi sforzi. I paesi candidati hanno elaborato programmi economici preadesione che contengono le loro proposte di riforma. Da dicembre 2006, inoltre, i paesi candidati potenziali preparano programmi economici e finanziari annuali che vengono valutati dalla Commissione. La Commissione intrattiene un dialogo economico bilaterale regolare con i paesi in questione. I paesi dei Balcani occidentali possono usufruire anche dell'assistenza macrofinanziaria della CE.

Cooperazione con le IFI per lo sviluppo economico e sociale

La Commissione si è impegnata a migliorare il coordinamento con la BEI, la BERS e le altre IFI che sostengono la modernizzazione e lo sviluppo nei Balcani occidentali. La Commissione e le IFI si concentrano su tre settori prioritari: microimprese e piccole e medie imprese (PMI), efficienza energetica e infrastrutture.

A marzo 2007 è stato istituito un gruppo consultivo IFI che si occupa di progetti regionali in materia di trasporti, energia e ambiente, comuni, partenariati pubblico-privato e questioni sociali tra cui la sanità, l'istruzione, l'occupazione e il mercato del lavoro.

A novembre 2007, la Commissione ha deciso, di concerto con la BEI, la BERS e la Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa, di creare una linea di credito per i progetti infrastrutturali nei Balcani occidentali. La linea di credito partirà con una dotazione di 16 milioni di euro e contribuirà alla preparazione di progetti d'investimento per i trasporti, l'energia, l'ambiente e le infrastrutture sociali, da finanziare mediante sovvenzioni e prestiti. Prossimamente, la linea di credito sarà estesa ad altri donatori interessati e ad altre forme di cooperazione. La Commissione, la BEI, la BERS e la Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa si sono impegnate a creare entro il 2010, insieme alle altre IFI e agli altri donatori, un quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali onde rafforzare l'armonizzazione e la cooperazione per gli investimenti a favore dello sviluppo socioeconomico della regione.

Piccole e medie imprese (PMI)

Il *Fondo europeo per l'Europa sudorientale (EFSE)* fornisce strumenti di credito alle banche commerciali e alle istituzioni finanziarie non bancarie per sostenere lo sviluppo delle microimprese e venire in aiuto alle famiglie. Negli ultimi due anni, l'EFSE ha erogato microcrediti a più di 65 000 piccole imprese della regione. Il Fondo è riuscito inoltre ad attrarre capitale privato per i microcrediti. La Commissione partecipa all'EFSE dal 2006 e sta valutando la fattibilità di iniziative future a sostegno delle piccole imprese nella regione.

Sono state organizzate diverse attività, tra cui valutazioni strategiche e riunioni regionali, nell'ambito della *Carta europea delle piccole imprese*, che è stata prorogata fino al 2009 per i Balcani occidentali. Si stanno integrando i paesi della regione nella *Enterprise Europe Network*, la nuova rete dell'UE che fornisce servizi di supporto alle PMI.

Politica dell'occupazione e questioni sociali

Negli ultimi due anni sono state attuate, con l'aiuto della Commissione, diverse iniziative regionali in materia di politica dell'occupazione, questioni sociali e dialogo sociale. Nell'ambito del "processo di Bucarest" sono proseguiti i riesami delle politiche occupazionali di ciascun paese e si è iniziato a occuparsi della salute e della sicurezza sul lavoro nonché della creazione di reti fra i servizi di collocamento pubblici. Sono state organizzate diverse riunioni e conferenze regionali in materia di occupazione, dialogo sociale e protezione sociale. A ottobre 2007, i ministri dei Balcani occidentali competenti in materia di occupazione, lavoro e affari sociali hanno concordato priorità strategiche comuni ("conclusioni di Budva"). I ministri degli affari sociali hanno inoltre firmato una dichiarazione sul coordinamento dei regimi previdenziali ("dichiarazione di Tirana"). La Comunità fornisce assistenza a un programma sul coordinamento dei regimi previdenziali. Queste attività proseguiranno. A giugno 2008 si terrà una riunione informale sull'occupazione giovanile tra i ministri del lavoro e degli affari sociali.

Energia

L'approvvigionamento energetico è di fondamentale importanza per lo sviluppo economico dell'Europa sudorientale.

Lo scopo del *trattato sulla Comunità dell'energia*, entrato in vigore a luglio 2006, è creare un quadro normativo e di mercato stabile, in grado di attrarre gli investimenti destinati alla generazione di elettricità e alle reti di trasmissione e di distribuzione. Uno spazio normativo unico nella regione, allineato con la legislazione dell'UE, contribuirà a ovviare alla frammentazione del mercato, a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e a migliorare la situazione ambientale. Ciò significa che le parti fondamentali dell'acquis sull'energia sono ormai pienamente applicabili nei Balcani occidentali.

Tutte le istituzioni contemplate dal trattato sono esistenti e operative. I principali interlocutori dei settori dell'elettricità e del gas si riuniscono regolarmente. Nel 2007, si è svolta una conferenza sugli investimenti nelle infrastrutture energetiche ed è stato adottato un elenco dei progetti prioritari in questo campo. È stato inoltre sottoscritto un memorandum d'intesa che dà maggiore spazio alla dimensione sociale della Comunità dell'energia.

Nel 2007 è stata istituita, in collaborazione con le IFI, una nuova *linea di credito IPA per l'efficienza energetica*, che la Commissione intende potenziare.

Trasporti

Lo sviluppo di una rete di trasporto affidabile è una conditio sine qua non per il progresso economico e l'integrazione sociale nella regione, nonché per un più agevole accesso alla rete di trasporto e al mercato interno dell'UE.

La Commissione ha presentato una proposta di direttive per il negoziato di un *trattato sulla Comunità dei trasporti con i Balcani occidentali* onde creare progressivamente un mercato integrato per il trasporto stradale, ferroviario, fluviale e marittimo nella regione dei Balcani occidentali. La proposta scaturisce dai colloqui esplorativi sulla cooperazione nel settore dei trasporti avviati agli inizi del 2007 con tutti i paesi limitrofi dell'UE e conclusi con successo con i Balcani occidentali¹⁸.

L'Osservatorio dei trasporti dell'Europa sudorientale (SEETO) e il segretariato per il memorandum d'intesa (del 2004) sullo sviluppo della *rete principale di trasporto regionale dell'Europa sudorientale* hanno elaborato piani pluriennali in cui sono indicate le priorità per la regione. La Commissione continuerà a fornire alla regione un'assistenza finanziaria e tecnica per proseguire i lavori in questo campo.

L'accordo sullo *Spazio aereo comune europeo (ECAA)*, firmato a giugno 2006, mira a integrare i paesi dei Balcani occidentali nel mercato interno dell'UE per l'aviazione. A norma dell'ECAA, i paesi dei Balcani occidentali daranno piena attuazione alla normativa comunitaria in materia di aviazione, compresi gli elevati standard di sicurezza, e le loro compagnie aeree potranno accedere liberamente al mercato unico europeo ampliato per l'aviazione. La Commissione invita le parti contraenti a ratificare rapidamente l'accordo perché entri in vigore prima possibile. La Commissione fornirà assistenza tecnica per l'applicazione dell'accordo.

¹⁸ Questa proposta figura in un pacchetto adottato parallelamente alla presente comunicazione.

Prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi

I vasti incendi forestali dell'estate 2007 e le frequenti inondazioni cui è soggetta la regione dimostrano che i paesi dell'Europa sudorientale devono rafforzare le rispettive capacità e intensificare la cooperazione regionale in materia di protezione civile e di prevenzione delle catastrofi. In tale contesto, occorre sviluppare i sistemi d'informazione sulla gestione delle catastrofi, acquistare attrezzature e strumenti per le comunicazioni di emergenza, aumentare la capacità e migliorare l'interoperabilità dei servizi di protezione civile, dei vigili del fuoco, dei servizi idrologici e meteorologici e del settore sanitario. La Commissione cercherà di coinvolgere strettamente i paesi candidati e di associare pienamente i paesi candidati potenziali alle attività comunitarie in materia di protezione civile.

Nel 2008, la Commissione varerà un'*iniziativa per la riduzione dei rischi di catastrofi* onde preparare una strategia regionale e aumentare la capacità di raccolta, elaborazione e condivisione dei dati nei paesi dei Balcani occidentali e in Turchia. Il programma sarà attuato in stretta collaborazione con le parti interessate (Banca mondiale, ONU, CCR e iniziativa di prevenzione e preparazione alle catastrofi per l'Europa sudorientale (DPPI SEE)) e completerà queste attività, concentrandosi in particolare sulle sinergie con l'iniziativa della Banca mondiale e dell'ONU per l'attenuazione dei rischi e le misure di adattamento.

Il *meccanismo comunitario di protezione civile* permette di essere più preparati e di reagire in modo più efficace alle emergenze più gravi, mentre lo *strumento finanziario per la protezione civile* della Comunità fornisce la base giuridica per finanziare tutte le attività dell'UE in materia di protezione civile. Questi due strumenti sono aperti dal 2007 alla partecipazione dei paesi candidati e consentono di collaborare con altri paesi terzi, compresi i paesi candidati potenziali.

La Commissione caldeggia una partecipazione totale e tempestiva dei paesi candidati agli strumenti di protezione civile. I paesi partecipanti saranno associati a tutte le attività comunitarie in materia di protezione civile, come gli inviti a presentare proposte, i programmi di formazione, le simulazioni e la risposta in tempo reale alle richieste di assistenza attraverso il meccanismo di protezione civile.

La Commissione invita inoltre i paesi candidati potenziali a sfruttare appieno la possibilità di collaborare nell'ambito del meccanismo e dello strumento finanziario comunitari per la protezione civile. Tale cooperazione deve esplicitarsi nei settori coperti da entrambi gli strumenti, tra cui: riduzione del rischio di catastrofi, sistemi di monitoraggio, di informazione e di allarme preventivo, strumenti per le comunicazioni di emergenza, aumento della capacità operativa e miglioramento dell'interoperabilità dei servizi di protezione civile. I paesi candidati potenziali devono essere progressivamente integrati nello sviluppo della capacità di reazione rapida dell'UE in base a moduli di protezione civile. In caso di catastrofi, questi paesi possono usufruire anche dell'assistenza fornita dagli Stati membri dell'UE attraverso il meccanismo di protezione civile.

I paesi candidati con cui sono in corso negoziati di adesione possono beneficiare dell'assistenza del Fondo di solidarietà dell'UE. In caso di catastrofi, tutti i paesi dei Balcani occidentali possono ricevere anche aiuti umanitari.

L'iniziativa di prevenzione e preparazione alle catastrofi per l'Europa sudorientale (DPPI SEE), varata nell'ambito del patto di stabilità, ha creato un quadro istituzionale e intensificato le attività in settori come la risposta alle inondazioni, i rischi sismici e la valutazione della possibilità di creare un'unità comune di risposta alle emergenze e un programma di formazione per la gestione delle catastrofi. Ad aprile 2008 si terrà a Sofia una conferenza ad alto livello sul tema "Preparazione e prevenzione delle catastrofi", organizzata dalla Bulgaria in quanto presidente del SEECP. La Commissione continuerà a collaborare con il DPPI SEE e con il Consiglio di cooperazione regionale e cercherà di fare in modo che le iniziative regionali siano totalmente coerenti con l'azione comunitaria in materia di protezione civile.

Danubio: tutela dell'ambiente e navigazione

La Commissione appoggia una serie di iniziative e di organizzazioni in favore della tutela dell'ambiente, di un uso migliore della capacità di trasporto fluviale e di un alto livello di prevenzione delle catastrofi nella zona del Danubio. Fra le azioni in corso sotto l'egida della Commissione internazionale per la protezione del Danubio (ICPDR) va citata la recente dichiarazione comune sulla navigazione e sulla sostenibilità ambientale lungo il Danubio, che contribuirà utilmente alla definizione di un'impostazione integrata per ciascun progetto specifico. La Commissione ha condotto i negoziati per l'adesione della Comunità alla Commissione del Danubio, che regola la navigazione su questo fiume.

8. Sostegno finanziario della Comunità e coordinamento dei donatori

Dal 2007, l'UE fornisce un *sostegno finanziario* ai Balcani occidentali attraverso il nuovo strumento di assistenza preadesione (IPA)¹⁹.

L'IPA razionalizza l'assistenza preadesione inglobandola in un quadro unico. Lo strumento attribuisce maggiore importanza al coinvolgimento dei paesi beneficiari nell'attuazione, al sostegno per la cooperazione transfrontaliera e all'apprendimento attraverso la pratica ("learning by doing"). IPA prepara i paesi candidati a utilizzare fin dall'adesione i fondi regionali, sociali, di sviluppo rurale e di coesione.

Nel periodo 2007-2011, i Balcani occidentali riceveranno a titolo dell'IPA circa 4 miliardi di euro, pari a 30 euro pro capite all'anno. Questo importo è di gran lunga il più elevato mai erogato dalla CE a qualsiasi regione del mondo.

Saranno considerati particolarmente prioritari la costruzione dello Stato, lo Stato di diritto, la riconciliazione, la riforma amministrativa e giudiziaria, la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata e le riforme economiche, cioè i settori dei quali, come ha sottolineato il Consiglio, ci si deve occupare fin dalle prime fasi del processo di adesione.

La Banca europea per gli investimenti aumenterà i prestiti concessi alla regione (da un totale di 1,9 miliardi di euro per il periodo 2005-2007 a circa 2,8 miliardi di euro per il periodo 2008-2010). Questo importo comprende i prestiti coperti dalla garanzia del bilancio comunitario e i prestiti concessi dalla BEI a proprio rischio. Le attività di credito della BEI nei Balcani occidentali riguardano prevalentemente progetti in materia di trasporti, energia, piccole e medie imprese, ambiente, infrastrutture comunali, istruzione e sanità.

¹⁹ Beneficiano dell'IPA tutti i paesi candidati effettivi e potenziali, cioè i Balcani occidentali e la Turchia.

Si dà prova di particolare impegno per sostenere il Kosovo: sarà erogato più di 1 miliardo di euro attraverso i vari strumenti finanziari dell'UE per sostenere lo sviluppo del Kosovo e finanziare la presenza internazionale sul suo territorio nel periodo 2007-2010.

Il *coordinamento fra la Commissione e gli altri donatori* è fondamentale per garantire complementarità, coerenza, efficacia ed efficienza dell'assistenza. La Commissione sta raddoppiando gli sforzi in questo campo, con la partecipazione della BEI, della BERS, delle altre istituzioni finanziarie internazionali e dei donatori bilaterali, onde mobilitare il massimo sostegno possibile, combinando sovvenzioni e prestiti, per soddisfare le esigenze prioritarie della regione in termini di modernizzazione e di sviluppo.

Nel 2006, la Commissione ha firmato un memorandum d'intesa con diverse IFI²⁰ sul coordinamento e sulla cooperazione a sostegno dei paesi candidati effettivi e potenziali. A livello locale, nel 2007 è stato predisposto un meccanismo di consultazione sulla programmazione IPA con le ambasciate degli Stati membri, gli uffici locali delle IFI e i donatori non UE nei paesi beneficiari. Questo coordinamento sarà mantenuto e intensificato.

Si continueranno a coinvolgere e consultare tempestivamente i beneficiari per tutto il ciclo di programmazione, sia a livello locale che organizzando regolarmente riunioni regionali.

A dicembre 2007, la Commissione ha incontrato tutti i donatori bilaterali che gestiscono programmi di rilievo nei Balcani occidentali e i rappresentanti delle IFI. Si è creato in tal modo un contesto in cui intensificare la cooperazione per l'assistenza fornita alla regione. A giugno 2008, la Commissione organizzerà una riunione ad alto livello onde coordinare, per paese e per settore, l'assistenza fornita da tutti i principali organismi attivi nella regione.

La Commissione sta preparando una *conferenza dei donatori per il Kosovo* onde garantire l'assistenza finanziaria necessaria per aiutare il Kosovo ad applicare il suo status e promuovere lo sviluppo socioeconomico a favore di tutte le comunità. Si chiederà il contributo degli Stati membri dell'UE e degli altri donatori internazionali.

²⁰ BEI, BERS, BIRS e SFI, Nordic Investment Bank, Nordic Environment Finance Corporation, Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa e Banca per il commercio e lo sviluppo del Mar Nero.

III. CONCLUSIONI

Si invitano il Consiglio e il Parlamento a prendere atto delle seguenti conclusioni.

- Il futuro dei Balcani occidentali è nell'Unione europea. L'UE sottolinea l'importanza della pace, della stabilità e della sicurezza in questa parte dell'Europa e accoglie con favore tutti gli sforzi prodigati dai Balcani occidentali per avvicinarsi all'UE, fermo restando il rispetto dei necessari requisiti. I Balcani occidentali sono potenzialmente in grado di accelerare i loro progressi verso l'adesione all'UE, purché proseguano sulla via delle riforme e della riconciliazione e soddisfino le necessarie condizioni. L'UE sosterrà i loro sforzi.
- Questo è un anno fondamentale per i Balcani occidentali. In definitiva, saranno i leader democraticamente eletti della regione a decidere se i loro paesi procederanno risolutamente verso la stabilità e verso un futuro europeo.
- La Croazia può compiere notevoli progressi nel corso di quest'anno, che può essere decisivo per i negoziati di adesione purché il paese porti avanti con determinazione le riforme prioritarie e rispetti i parametri di riferimento. La Croazia deve affrontare senza indugio il problema della zona ecologica e di pesca protetta, in linea con le conclusioni del Consiglio.
- L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia deve realizzare le priorità principali, che sono state stabilite come parametri di riferimento, per dimostrare la sua disponibilità a intavolare i negoziati di adesione. La Commissione ritiene che nel 2008 il paese possa compiere i progressi necessari, ferme restando una decisa volontà politica e un impegno costante. Le eventuali raccomandazioni della Commissione si baseranno sulla relazione che presenterà in autunno.
- Per progredire ulteriormente in direzione dell'UE, l'Albania deve applicare correttamente l'accordo di stabilizzazione e di associazione, garantire la conformità delle future elezioni con gli standard internazionali e rafforzare lo Stato di diritto, in particolare la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata.
- Per progredire ulteriormente in direzione dell'UE, il Montenegro deve rafforzare lo Stato di diritto, in particolare la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, migliorare la capacità amministrativa e ampliare il consenso sulla costruzione dello Stato. È di fondamentale importanza che l'accordo di stabilizzazione e di associazione sia applicato in modo soddisfacente.
- L'accordo di stabilizzazione e di associazione con la Bosnia-Erzegovina potrà essere firmato non appena il paese soddisferà le necessarie condizioni. Secondo la Commissione, questo potrebbe avvenire entro tempi brevi, a condizione che vi siano la volontà politica e il consenso necessari.
- La Serbia è chiamata a svolgere un ruolo determinante per garantire stabilità, relazioni di buon vicinato e cooperazione regionale nei Balcani occidentali. La Commissione ricorda le conclusioni del Consiglio europeo di dicembre 2007, da cui risultava che la progressione del paese verso l'UE, inclusa la concessione dello status di paese candidato, poteva essere accelerata, e invita la Serbia a ribadire il suo impegno nei confronti di un futuro all'interno dell'Unione europea.

- L'UE mantiene l'impegno a sostenere lo sviluppo politico ed economico del Kosovo. Come gli altri paesi dei Balcani occidentali, anche il Kosovo ha una prospettiva europea chiara e concreta. La Commissione si servirà a tal fine degli strumenti di cui dispone, specialmente per promuovere le riforme democratiche, le relazioni di buon vicinato e il progresso economico.
- Le priorità dei Balcani occidentali in materia di riforma riguardano questioni fondamentali come la costruzione dello Stato, il buon governo, la riforma amministrativa e giudiziaria, lo Stato di diritto, compresa la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, la riconciliazione, lo sviluppo socioeconomico e lo sviluppo della società civile. La cooperazione totale con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) rimane indispensabile perché i paesi interessati continuino a progredire verso l'UE.
- La Commissione sta avviando un dialogo con tutti i paesi interessati della regione per definire prima possibile roadmap riguardanti le condizioni cui è subordinata l'esenzione dal visto. Il Consiglio e la Commissione sorveglieranno l'andamento di questo processo.
- La Commissione aumenterà ulteriormente il numero delle borse di studio concesse agli studenti dei Balcani occidentali per frequentare corsi nell'UE.
- Si moltiplicheranno gli sforzi per garantire la piena partecipazione dei paesi dei Balcani occidentali ai programmi e alle agenzie comunitari.
- La Commissione incrementerà considerevolmente il sostegno allo sviluppo e al dialogo della società civile. Si sta creando a tal fine un nuovo strumento finanziario.
- La Commissione sostiene l'Istituto regionale di pubblica amministrazione (ReSPA) e la sua progressiva trasformazione in una scuola vera e propria, che sarà aperta a Danilovgrad, Montenegro, agli inizi del 2009.
- Si intensificherà il coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali, segnatamente la BEI e la BERS, e con i donatori bilaterali onde mobilitare sovvenzioni e prestiti per la modernizzazione e lo sviluppo. La Commissione, la BEI, la BERS e la Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa si sono impegnate a creare entro il 2010, insieme alle altre IFI e agli altri donatori, un quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali. La Commissione sta varando, insieme a un certo numero di IFI e di donatori bilaterali, un'iniziativa per le infrastrutture nei Balcani occidentali. La Commissione sta inoltre valutando la fattibilità di altre iniziative che aumentino l'effetto leva delle azioni a favore degli obiettivi strategici dell'UE nella regione.
- La Commissione propone una nuova iniziativa per la riduzione del rischio di catastrofi, che aiuterà i paesi della regione a sviluppare le loro capacità nel settore. La Commissione cercherà inoltre di associare i paesi dei Balcani occidentali al meccanismo e allo strumento comunitari per la protezione civile.
- Si intensificheranno la cooperazione parlamentare fra i paesi dei Balcani occidentali e la cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali onde trasferire le pratiche migliori e promuovere la riconciliazione.

- L'ulteriore sviluppo della cooperazione regionale è parte integrante dell'agenda europea per i Balcani occidentali. La recente transizione dal patto di stabilità al Consiglio di cooperazione regionale (CCR) segna una svolta estremamente positiva. La Commissione sostiene il CCR e gli altri quadri di cooperazione, tra cui il CEFTA, il trattato che istituisce la Comunità dell'energia e l'accordo sullo Spazio aereo comune europeo. Propone inoltre di negoziare un trattato sulla Comunità dei trasporti nei Balcani occidentali.
- La cooperazione regionale comporta vantaggi concreti per i popoli dei Balcani occidentali e ne agevola l'avvicinamento all'UE. Deve ricevere un sostegno costante da parte dell'UE e sarà monitorata attentamente dalla Commissione.