

Bruxelles, 10.10.2012
COM(2012) 602 final

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

**su uno studio di fattibilità relativo a un accordo di stabilizzazione e di associazione tra
l'Unione europea e il Kosovo***

{SWD(2012) 339 final}

* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

su uno studio di fattibilità relativo a un accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e il Kosovo*

1. INTRODUZIONE

I principi fondamentali del processo di stabilizzazione e di associazione (PSA) sono stati illustrati in una comunicazione della Commissione del maggio 1999¹ e confermati dal Consiglio nel giugno dello stesso anno. Tale processo concretizza la determinazione dell'Unione europea (UE) a raccogliere la sfida e ad assumere la responsabilità di contribuire alla stabilità nella regione dei Balcani occidentali. In cambio del rispetto delle condizioni fissate, l'UE offre ai paesi interessati relazioni contrattuali “su misura”, gli accordi di stabilizzazione e di associazione. Le condizioni necessarie per instaurare relazioni contrattuali con i paesi dei Balcani occidentali sono definite nelle conclusioni del Consiglio dell'aprile 1997. Tra gli elementi principali figurano un impegno credibile ad avviare riforme democratiche, rispettare e tutelare i diritti umani, le minoranze e la libertà di espressione e organizzare elezioni libere e regolari. Il Consiglio auspica inoltre l'esecuzione delle prime riforme economiche, la riammissione dei cittadini presenti illegalmente negli Stati membri e l'impegno a favore della cooperazione regionale.

Il Consiglio europeo di Feira (giugno 2000), che ha riconosciuto lo status di candidati potenziali all'adesione, ha inviato un segnale chiaro alla regione dei Balcani occidentali. Questo messaggio è stato ulteriormente rafforzato dal vertice di Zagabria (novembre 2000). Nelle conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2003 si afferma che il futuro dei Balcani occidentali è all'interno dell'UE e che per renderlo sicuro si richiedono una forte volontà politica e sforzi incessanti. L'Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali del giugno 2003 precisa che i paesi dei Balcani occidentali e il sostegno fornito alla preparazione della loro integrazione futura nelle strutture europee e all'adesione, a termine, all'Unione europea, rappresentano una priorità assoluta per l'Unione.

Ad oggi, sono stati elaborati studi di fattibilità per l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Croazia, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, la Serbia e il Montenegro, paesi con i quali sono stati successivamente firmati accordi di stabilizzazione e di associazione. Il Consiglio del dicembre 2011 ha ricordato la volontà dell'Unione di sostenere lo sviluppo economico e politico del Kosovo attraverso una chiara prospettiva europea conforme alla prospettiva europea della regione. Il Consiglio sottolinea la necessità di adottare misure concrete a tal fine. Nel febbraio 2012, esso ha preso atto dell'intenzione della Commissione di avviare lo studio di fattibilità di un accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e il Kosovo, fatte salve le posizioni dei singoli Stati membri sul suo status o eventuali decisioni future del Consiglio.

* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

¹ COM (1999) 235 def.

Nell'ambito delle conclusioni del Consiglio del febbraio 2012, la Commissione ha rilasciato una dichiarazione in cui afferma che il suo studio di fattibilità valuterà se siano soddisfatti i criteri politici, economici e giuridici per un accordo di stabilizzazione e di associazione e che l'avvio dello studio di fattibilità relativo ad un siffatto accordo con il Kosovo non pregiudica lo status giuridico e le posizioni degli Stati membri sul suo riconoscimento.

Metodologia

Il presente studio poggia sulle conclusioni presentate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione², redatto sulla base di un questionario compilato dalle autorità del Kosovo, di una missione di valutazione di 20 esperti, nonché dei contributi dell'ufficio dell'Unione europea a Pristina, di organizzazioni internazionali e di organizzazioni non governative. Lo studio valuta se il Kosovo sia pronto a negoziare, e sia successivamente in grado di attuare, un accordo di stabilizzazione e di associazione. Il documento individua le questioni prioritarie da affrontare prima di poter iniziare i negoziati e i settori prioritari nei quali il Kosovo dovrà impegnarsi per poter rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione.

Aspetti giuridici

La possibilità per l'Unione di concludere accordi internazionali non si limita agli Stati indipendenti generalmente riconosciuti come tali o alle organizzazioni internazionali. Accordi di questo tipo possono essere sottoscritti con qualsiasi entità che l'altra parte contraente ritenga possa concludere un accordo disciplinato dal diritto pubblico internazionale. In passato, l'UE ha concluso numerosi accordi internazionali con soggetti diversi da Stati sovrani.

Tali accordi sono stati conclusi dal Consiglio sulla base dell'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (o degli articoli predecessori: articolo 300 e, in precedenza, 228, del trattato CE). In tale contesto, è importante precisare che il ricorso all'articolo 218 del TFUE quale base giuridica per un accordo con il Kosovo non costituisce un riconoscimento di quest'ultimo quale Stato indipendente da parte dell'Unione o dei singoli Stati membri, a condizione che sia stata espressa una riserva esplicita a tal fine. Analogamente, esso non annulla il riconoscimento da parte degli Stati membri che l'hanno già riconosciuto.

Non esiste alcun ostacolo giuridico che vieti all'Unione di concludere su tale base un accordo di associazione con il Kosovo. La legislazione dell'UE non contiene una definizione precisa di tale concetto: l'articolo 217 del TFUE indica che un accordo del genere istituisce "un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari". Dalla prassi dell'Unione consegue che gli accordi di associazione instaurano speciali legami privilegiati con un paese terzo. In particolare, gli accordi di associazione insistono sempre sui valori e sui principi condivisi, comprendono un'importante componente commerciale, prevedono il ravvicinamento della legislazione e delle politiche nazionali con tutte le principali politiche dell'Unione e organizzano la cooperazione in quasi tutti i settori di competenza dell'Unione. L'associazione viene sviluppata mediante un quadro istituzionale, che prevede non solo un meccanismo decisionale, ma anche un intenso dialogo tra le amministrazioni pubbliche.

² SWD (2012) 339 final.

Di conseguenza, l'Unione può concludere un accordo di questo tipo con un paese terzo se le autorità politiche e giudiziarie di quest'ultimo sono in grado di garantire il rispetto, l'applicazione e l'attuazione delle sue condizioni. Il presente studio di fattibilità si prefigge appunto di esaminare se lo sviluppo politico ed economico del Kosovo gli consenta di assumere i vasti obblighi di un accordo di associazione. Sotto il profilo giuridico, tuttavia, è sufficiente rilevare che il fatto che alcuni Stati membri non riconoscano l'indipendenza del Kosovo non impedisce alle autorità kosovare di attuare gli obblighi derivanti da un accordo di associazione. L'associazione tra il Kosovo e l'Unione europea non è incompatibile con il fatto che gli Stati membri dell'Unione abbiano assunto posizioni diverse sul suo status a norma del diritto internazionale. Inoltre, l'esatta natura giuridica dell'accordo dovrebbe essere determinata al termine dei negoziati, alla luce del suo effettivo contenuto e tenendo debitamente conto del contesto giuridico.

Neppure la presenza internazionale³ in Kosovo impedisce alle autorità kosovare di attuare gli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione. Un accordo del genere non sarebbe in contraddizione con la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ed è compatibile con l'attuale presenza della missione di amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo.

L'Ufficio civile internazionale (UCI) è stato creato per sorvegliare l'attuazione della proposta globale di accordo sullo status del Kosovo. Il 10 settembre, avendo stabilito che il Kosovo aveva sostanzialmente attuato le disposizioni di tale proposta e adottato il quadro costituzionale e giuridico necessario, il gruppo direttivo internazionale ha dichiarato la fine della supervisione dell'indipendenza del Kosovo e del mandato del rappresentante civile internazionale. Di conseguenza, l'Ufficio civile internazionale verrà chiuso entro la fine del 2012. Al termine di tale processo, l'UE dovrà assumere un ruolo più incisivo in Kosovo.

L'obiettivo principale della missione dell'UE sullo Stato di diritto (EULEX) consiste nell'assistere e sostenere le autorità kosovare in settori chiave dello Stato di diritto: polizia, sistema giudiziario e dogane. Il suo mandato prevede anche determinate competenze esecutive. Qualora venisse concluso un accordo di associazione, la missione dell'UE, nell'ambito delle sue competenze, sosterebbe le autorità kosovare nella sua attuazione.

Aspetti relativi al nord del Kosovo

Il nord del Kosovo corrisponde a un'area che comprende i comuni di Leposaviq/Leposavić, Zubin Potok e Zvečan/Zvečan, nonché la parte del comune di Mitrovicë/Mitrovica situata a nord del fiume Ibar/Ibër. Si tratta di una zona prevalentemente abitata da serbi.

La Serbia ha continuato a finanziare e mantenere, in questa parte del Kosovo, alcune strutture tra cui figurano non solo ospedali e scuole, ma anche amministrazioni comunali, servizi di sicurezza e strutture giudiziarie. Attualmente, il tribunale distrettuale di Mitrovica può funzionare soltanto con il sostegno di giudici di EULEX. L'ente serbo per l'energia elettrica mantiene una succursale non autorizzata nel nord, società serbe di telefonia mobile non autorizzate continuano a svolgervi le proprie attività e la popolazione del nord ricorre spesso a strade alternative per attraversare la frontiera/linea di confine.

³ È opportuno ricordare che la presenza in Bosnia-Erzegovina di un alto rappresentante, assistito dall'ufficio dell'alto rappresentante, incaricato dal Consiglio di attuazione della pace di sorvegliare l'attuazione degli aspetti civili dell'accordo di pace di Dayton, non è stata considerata un ostacolo giuridico alla firma di un accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e detto paese.

Il nord del Kosovo si trova in una difficile situazione economica. La popolazione locale dipende in maniera eccessiva dal pubblico impiego e dalle prestazioni sociali finanziati da Belgrado. Il potenziale della regione in termini di risorse naturali, come ad esempio la miniera di Trepça/Trepča, continua ad essere sfruttato, in larga misura, al di sotto delle possibilità.

Nel 2011 è stato realizzato in tutto il Kosovo un censimento, che però non comprendeva dati relativi a tale regione. In occasione delle ultime elezioni, l'affluenza alle urne in questi comuni è stata estremamente bassa. Nel maggio 2012, i comuni di Zubin Potok e Zvečan/Zvečan hanno organizzato unilateralmente elezioni amministrative distinte contemporaneamente alle elezioni in Serbia. Queste non sono state però riconosciute da Pristina, Belgrado o dalla comunità internazionale.

A seguito dell'invio di agenti di polizia e di funzionari doganali kosovari ai valichi di frontiera/linea di confine nel corso dell'estate 2011, è stata eretta una serie di barricate, la maggior parte delle quali è stata poi smantellata. Ne esiste ancora una sul ponte principale che attraversa il fiume Ibër/Ibar. L'attuale situazione, caratterizzata da scoppi di violenza e crescenti tensioni, è insostenibile. La KFOR ed EULEX hanno un ruolo importante da svolgere nel contribuire a mantenere la calma.

Dialogo tra Belgrado e Pristina

La situazione nel nord del Kosovo continua a rappresentare un problema delicato per il Kosovo, la Serbia, la regione dei Balcani occidentali e la comunità internazionale. In seguito alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del settembre 2010, l'UE ha agevolato un dialogo tra Pristina e Belgrado. Tale dialogo, intavolato nel marzo 2011, mira a promuovere la cooperazione, contribuire all'avanzamento verso l'Unione europea e migliorare le condizioni di vita della popolazione. Finora, le parti hanno raggiunto accordi in materia di libera circolazione delle persone, timbri doganali, riconoscimento dei diplomi universitari, catasto, anagrafe, gestione integrata delle frontiere e cooperazione regionale. Sia il Kosovo che la Serbia devono continuare ad attuare in buona fede tutti gli accordi finora raggiunti e impegnarsi in modo costruttivo per risolvere le diverse questioni, con l'aiuto dell'UE.

Per conseguire ulteriori progressi nella soluzione delle questioni relative al nord del Kosovo, tutti i soggetti interessati dovranno collaborare con spirito costruttivo e le autorità kosovare dovranno fare la loro parte, promuovendo un Kosovo multietnico e rispettando le esigenze specifiche della popolazione locale. Il Kosovo ha continuato a elaborare un programma per il nord conformemente alle conclusioni del Consiglio del dicembre 2011. Anche le minoranze non serbe della regione beneficeranno della normalizzazione in tale parte del Kosovo.

La situazione attuale presenta notevoli difficoltà e dev'essere urgentemente migliorata. A tale proposito, la Commissione ritiene che i vantaggi di un accordo di stabilizzazione e di associazione possano servire da incoraggiamento per la popolazione di tutto il Kosovo, compreso il nord.

2. RELAZIONI TRA UNIONE EUROPEA E KOSOVO

Il Kosovo ha gradualmente potenziato le proprie strutture competenti in materia di processi di integrazione europea. Esso ha istituito un consiglio nazionale per l'integrazione nell'UE, presieduto dal presidente, chiamato ad incoraggiare le istituzioni kosovare a rispettare gli obiettivi del programma nazionale di riforma europea. Il ministero dell'Integrazione europea, che guida un'apposita task force, ha dimostrato una buona capacità di mobilitare altri

ministeri e istituzioni, coordinando un contributo globale del Kosovo all'elaborazione del presente studio di fattibilità.

*Riesame della comunicazione del 2009 "Realizzare la prospettiva europea del Kosovo"*⁴

Nel 2009 la Commissione ha pubblicato una comunicazione sul Kosovo, che conteneva raccomandazioni in merito a una serie di misure concrete che l'UE avrebbe potuto adottare per consentire al Kosovo di continuare ad avanzare nel cammino verso l'Europa.

L'UE ha intavolato un dialogo sulla liberalizzazione del regime dei visti e ha presentato alle autorità kosovare una tabella di marcia al riguardo; queste ultime hanno presentato la loro prima relazione. Nel 2011 l'UE ha acconsentito a prorogare le misure commerciali autonome a favore del Kosovo. Quest'ultimo è stato associato altresì al sistema paneuromediterraneo di cumulo dell'origine, al quale potrà partecipare attivamente una volta entrato in vigore un accordo commerciale. Il Kosovo prosegue i preparativi in vista dell'integrazione nel sistema di sorveglianza economica e di bilancio. Nel dicembre 2011, il Consiglio ha riconosciuto che lo sviluppo socioeconomico del Kosovo potrebbe essere favorito dalla sua adesione alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

Nel marzo 2011 la Commissione ha raccomandato al Consiglio di autorizzarla a negoziare un accordo quadro che consenta al Kosovo di partecipare a programmi dell'UE. La Commissione e il Kosovo hanno completato tre cicli di dialogo nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione. Tale dialogo, che si è dimostrato un meccanismo efficace per esercitare un controllo e offrire consulenza al Kosovo sulle misure da adottare per realizzare il programma nazionale di riforma europea, prevede altresì consultazioni con le organizzazioni della società civile.

Il Kosovo beneficia dei programmi di cooperazione transfrontaliera con l'Albania, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e il Montenegro nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione. Sono aumentati gli stanziamenti destinati al Kosovo nel quadro dei programmi Erasmus Mundus, Tempus e Young Cell a titolo dello strumento. Complessivamente, nell'ambito del quadro finanziario 2007-2013, vengono messi a disposizione del Kosovo 635,4 milioni di euro.

La Commissione ha avviato, congiuntamente alle autorità kosovare, un dialogo strutturato in materia di Stato di diritto, che dimostra l'impegno politico di entrambe le parti a far fronte alle difficoltà in questo settore in una fase iniziale del processo di allargamento.

Presenza dell'UE in Kosovo

Il doppio incarico di rappresentante speciale dell'UE e di rappresentante civile internazionale è stato scisso. L'ufficio del rappresentante speciale dell'UE e l'ufficio di collegamento della Commissione europea sono stati riuniti in un unico ufficio dell'UE, rafforzando in tal modo la presenza e la visibilità dell'Unione in Kosovo. Il mandato di EULEX è stato ridefinito e ridimensionato per tener conto delle crescenti capacità delle autorità kosovare. Per aiutare queste ultime a fronteggiare le difficoltà che permangono, detto mandato è stato prorogato al giugno 2014. Il Kosovo dovrà mantenere una buona cooperazione con la missione e sostenere attivamente l'esecuzione del suo mandato. La Commissione collabora strettamente con EULEX durante questo processo di riconfigurazione del suo mandato per garantire un'agevole transizione e un forte sostegno alle autorità kosovare.

⁴ COM (2009) 534 def.

Il Kosovo nel contesto regionale

Il Kosovo partecipa al Consiglio di cooperazione regionale, al trattato che istituisce la Comunità dell'energia, all'Osservatorio sui trasporti dell'Europa sudorientale (SEETO) e all'accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA) ed è pronto a partecipare ad altre iniziative regionali. La formula per la partecipazione del Kosovo ai meccanismi di cooperazione regionale, convenuta nel febbraio 2012, rappresenta una base adeguata per rafforzare ed estendere la sua partecipazione diretta a tali meccanismi, tra i quali figurano il trattato che istituisce una comunità dei trasporti, la cooperazione giudiziaria e le modalità per le politiche sociali e occupazionali nell'ambito della rete per le politiche sociali e occupazionali e della rete sanitaria dell'Europa sudorientale. Essa dovrebbe inoltre garantire la piena partecipazione del Kosovo al Decennio Rom.

3. VALUTAZIONE

3.1. Questioni politiche

Il sistema politico del Kosovo si fonda sui principi di democrazia parlamentare, sanciti nella sua costituzione e nel quadro giuridico nazionale. Negli ultimi tre anni sono stati consolidati il **funzionamento delle istituzioni democratiche e il rispetto dello Stato di diritto** e sono state create le necessarie istituzioni.

Il presidente, il governo e il parlamento sono le principali istituzioni responsabili dell'avanzamento del processo di riforma. La Corte costituzionale ha svolto un ruolo importante nel garantire i principi democratici e il rispetto della costituzione, ad esempio mediante le sentenze sul mandato del presidente in carica. Migliora gradualmente anche la cooperazione tra governo e parlamento in campo legislativo. L'impegno dimostrato dal Kosovo nei confronti dei principi democratici di governance è sufficiente per consentire l'avvio dei negoziati di un accordo di stabilizzazione e di associazione. Per poter rispettare gli obblighi derivanti da un siffatto accordo, il Kosovo deve proseguire l'attuazione delle riforme democratiche. In particolare, il parlamento e le sue commissioni devono rafforzare il controllo sull'esecutivo e sul settore della sicurezza attraverso un più attento esame della legislazione e una migliore sorveglianza dell'attuazione delle politiche e delle leggi. L'indipendenza finanziaria ed amministrativa del parlamento dal governo dev'essere rafforzata. Tale obiettivo può essere conseguito attraverso l'adozione di una normativa sullo status dei pubblici dipendenti del parlamento. È importante altresì garantire che il governo modifichi il progetto di bilancio del parlamento in consultazione con il parlamento stesso prima di presentargli la proposta di bilancio per l'adozione.

Il Kosovo ha organizzato regolari elezioni a livello sia centrale che amministrativo. Il sistema elettorale consente la concorrenza tra diversi partiti politici e lascia libera scelta agli elettori. Ne è conseguita, nel tempo, l'alternanza di diverse coalizioni al governo. Le ultime elezioni politiche del 2010/2011 hanno dimostrato che nuovi partiti politici possono entrare in parlamento. Il Kosovo è pronto ad avviare i negoziati di un accordo di stabilizzazione e di associazione. Tuttavia, poiché tali elezioni sono state caratterizzate da gravi carenze e difficoltà tecniche, per poter rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di questo tipo il Kosovo dovrà garantire che il quadro giuridico venga migliorato per tener maggiormente conto delle migliori pratiche e norme dell'UE.

Per quanto riguarda lo Stato di diritto, il quadro giuridico è complesso, giacché comprende la normativa dell'ex Jugoslavia e della Repubblica federale di Jugoslavia, la legislazione

dell'UNMIK e la nuova legislazione del Kosovo. Sono stati posti in essere alcuni elementi delle riforme legislative necessarie per combattere la criminalità organizzata ma continuano a mancare, o richiedono modifiche, diverse leggi importanti, soprattutto in materia di riciclaggio di denaro e confisca dei beni. A breve termine, il Kosovo dovrà dimostrare la ferma volontà di conseguire risultati nella lotta contro la criminalità organizzata, anche attraverso l'avvio di indagini, in stretto coordinamento con EULEX. Dovrà inoltre adottare una nuova legislazione sulla confisca dei beni e adeguare all'acquis la legge sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

L'attuazione del quadro normativo che disciplina la lotta contro diverse forme di criminalità organizzata si conferma un'importante sfida. Se vuole rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione, il Kosovo deve innanzitutto dimostrare concretamente il conseguimento di risultati nella lotta contro la criminalità organizzata. Dovrà altresì continuare a consolidare e attuare la propria normativa, in particolare per quanto riguarda le misure di prevenzione e di lotta contro la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti e dei loro precursori e il traffico di armi. Il Kosovo deve inoltre presentare statistiche più affidabili.

Il Kosovo ha predisposto importanti elementi del quadro legislativo necessario per combattere la corruzione, come ad esempio la normativa in materia di dichiarazioni patrimoniali, prevenzione del conflitto di interessi nell'esercizio di funzioni pubbliche, informatori, appalti pubblici e finanziamento dei partiti. È importante che esso consegua risultati tangibili in questo settore.

Negli ultimi tre anni, le procure e la polizia sono state riorganizzate in modo da rafforzarne la capacità di contrastare la corruzione. In Kosovo è inoltre operativa un'agenzia anticorruzione abilitata a svolgere indagini amministrative e a presentare relazioni, dotata di capacità commisurate alle sue responsabilità. A breve termine, il Kosovo dovrà dimostrare la ferma volontà di conseguire risultati nella lotta contro la corruzione, anche attraverso l'avvio di indagini, in stretto coordinamento con EULEX. Il Kosovo dovrà adottare una nuova strategia anticorruzione.

Per rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione, il Kosovo deve inoltre attuare correttamente la sua normativa anticorruzione e istituire un meccanismo efficace per prevenire la corruzione. Esso dovrà innanzitutto dimostrare concretamente di aver conseguito risultati nella lotta contro la corruzione, garantendo tra l'altro il buon esito delle indagini e dei procedimenti giudiziari nei confronti di funzionari, nominati ed eletti, colpevoli di corruzione. Il Kosovo deve altresì presentare statistiche più affidabili nel settore.

Le conclusioni del Consiglio dell'aprile 1997 sottolineano l'importanza di procedure di riammissione soddisfacenti. Nel quadro del processo di liberalizzazione del regime dei visti, il Kosovo ha adottato una legge in materia di riammissione e continua a cooperare nel settore con gli Stati membri dell'UE. Esso deve dare piena attuazione alla legge sulla riammissione e garantire il reinserimento di coloro che rientrano.

Negli ultimi tre anni, il Kosovo ha adottato una legislazione riguardante importanti riforme giudiziarie, imperniate sui principi di imparzialità, indipendenza, responsabilità ed efficienza, che modificano la struttura dei tribunali e delle procure. È stato istituito un consiglio delle procure e si è proceduto al rafforzamento del consiglio giudiziario. Sono state create le principali istituzioni del sistema giudiziario, sebbene nel tribunale della zona nord di

Mitrovica siano presenti soltanto giudici di EULEX. Esse hanno progressivamente rafforzato le proprie capacità e dimostrano una buona comprensione delle modalità di avanzamento delle riforme. Gli sforzi compiuti per ridurre l'arretrato di vecchie cause stanno dando lentamente frutto. Contemporaneamente all'attuazione della nuova struttura dei tribunali, il Kosovo dovrà garantire che la procura speciale incaricata di trattare i casi di criminalità organizzata, crimini di guerra e corruzione mantenga le proprie competenze.

È chiaro che il Kosovo deve affrontare numerose importanti sfide in questo settore. Per rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione, esso deve continuare a migliorare l'efficienza, la responsabilità e l'imparzialità dell'apparato giudiziario. Deve inoltre attuare con successo le quattro principali leggi di riforma giudiziaria, anche assicurandone la coerenza. Il Kosovo deve adottare provvedimenti per ridurre l'arretrato giudiziario complessivo. Le autorità kosovare devono garantire in maniera adeguata l'incolumità e la protezione di giudici, pubblici ministeri, testimoni e parti civili, nonché del personale giudiziario. Il Kosovo dovrà assicurare che i processi vengano celebrati in locali idonei e in conformità delle procedure giudiziarie. Deve proseguire l'assunzione di giudici e pubblici ministeri appartenenti alle minoranze, come stabilito dal quadro legislativo.

È in essere, in larga misura, il quadro giuridico che prevede le condizioni di base per garantire la stabilità e la professionalità della pubblica amministrazione. La legislazione si ispira alle più recenti impostazioni seguite per la **pubblica amministrazione** europea. Le capacità della pubblica amministrazione sono più sviluppate a livello centrale che a livello municipale. Il Kosovo ha inoltre attivato l'istituto del difensore civico, un importante organismo indipendente incaricato di promuovere i diritti umani e i diritti fondamentali. Il difensore civico si trova tuttavia ad affrontare varie difficoltà, soprattutto in termini di bilancio e di locali.

A breve termine, il Kosovo dovrà adottare le necessarie disposizioni di diritto derivato sulla pubblica amministrazione e sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti. Deve inoltre mettere locali adeguati a disposizione del difensore civico e garantire l'autonomia finanziaria di quest'ultimo. Il governo dovrà includere, senza modificarla, la proposta di progetto di bilancio riguardante il difensore civico nel progetto di bilancio globale presentato al parlamento.

Al tempo stesso, il Kosovo dovrà proseguire l'attuazione della necessaria riforma della pubblica amministrazione. Per rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione, esso dovrà compiere progressi nell'attuazione della strategia e del piano d'azione riguardanti la pubblica amministrazione e della relativa legislazione. Dovrà inoltre garantire la sostenibilità della riforma della pubblica amministrazione, anche in termini di risorse e di personale. Deve aumentare la percentuale di persone appartenenti a minoranze impiegate nella pubblica amministrazione. Una pubblica amministrazione efficiente e professionale è indispensabile per l'attuazione riuscita di un accordo.

La costituzione del Kosovo e il quadro legislativo globale garantiscono i **diritti umani** fondamentali e la **protezione delle minoranze**. Sebbene il Kosovo non sia membro dell'ONU o del Consiglio d'Europa, la sua costituzione stabilisce che le principali convenzioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa sono direttamente applicabili sul suo territorio e prevalgono sulla legislazione nazionale. Negli ultimi tre anni, il Kosovo ha adottato misure per mettere concretamente in atto tali disposizioni.

Il Kosovo deve affrontare importanti sfide per poter onorare gli impegni derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione. Questo settore è particolarmente importante alla luce del nuovo quadro strategico dell'UE sui diritti umani e la democrazia e del relativo piano

d'azione, adottato dal Consiglio nel giugno 2012. Il Kosovo deve svolgere indagini e perseguire eventuali aggressioni a danno di giornalisti e portare a termine l'iter parlamentare per la modifica del codice penale per quanto attiene alla responsabilità penale dei media e alla protezione delle fonti dei giornalisti. Deve altresì razionalizzare e semplificare la pletora di organismi competenti in materia di tutela dei diritti umani e dei diritti fondamentali per garantire un controllo e un'applicazione efficaci del quadro normativo nel settore. Il Kosovo dovrà compiere progressi nell'applicazione dei diritti di proprietà, ad esempio riducendo il numero di casi in sospeso e migliorando l'esecuzione delle decisioni giudiziarie e amministrative. Occorre armonizzare ulteriormente con le norme dell'UE la legislazione sulla protezione dei dati personali e rafforzare le capacità amministrative nel settore.

È in essere il quadro legislativo per la protezione delle minoranze, comprese le garanzie costituzionali. La costituzione kosovara prevede che la convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali sia direttamente applicabile in Kosovo. Le minoranze sono ben rappresentate in parlamento e nelle funzioni politiche a livello di governo.

Aiutato da un forte sostegno internazionale, il Kosovo ha continuato a offrire agli sfollati la possibilità di rientrare. Nel complesso, dal 2000 oltre 23 000 persone appartenenti a minoranze hanno fatto ritorno in Kosovo.

Il Kosovo ha inoltre iniziato ad attuare il processo di decentramento, istituendo tra l'altro nuovi comuni abitati in maggioranza da persone appartenenti a minoranze etniche. A breve termine, il Kosovo dovrà garantire l'esistenza di un organismo che consenta la consultazione diretta sulla promozione e sulla tutela del patrimonio religioso e culturale con le comunità religiose, in particolare con la Chiesa serba ortodossa.

Per rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione, il Kosovo deve promuovere un Kosovo multietnico, creando condizioni che permettano ai serbi del Kosovo di sentirsi parte del suo futuro, e agevolare il ritorno di quanti lo desiderino. La Commissione auspica altresì che il Kosovo porti avanti il processo di decentramento, soprattutto nei nuovi comuni, contribuendo così all'integrazione dei serbi del Kosovo. Si dovranno destinare risorse finanziarie, personale e locali all'ufficio del commissario competente per le lingue.

Il Kosovo deve inoltre attuare la normativa sulla tutela del patrimonio culturale e della Chiesa serba ortodossa, in particolare le leggi sul centro storico di Prizren e sul villaggio di Velika Hoča/Hoçë e Madhe. L'emittente pubblica kosovara deve garantire la diffusione in lingua serba. Occorre indagare su eventuali attacchi motivati dall'appartenenza etnica o dalla fede religiosa, assicurare i responsabili alla giustizia e affrontare il problema della discriminazione. Per quanto riguarda le comunità rom, ashkali e balcano-egiziane, che ancora vivono in condizioni molto difficili, il Kosovo dovrà dimostrare di aver conseguito progressi nell'attuazione della strategia e del piano d'azione, anche stanziando le risorse necessarie a tal fine.

Quanto ai crimini di guerra, il Kosovo ha mantenuto una buona cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. Esso deve inoltre sostenere l'operato della task force investigativa speciale di EULEX.

3.2. Aspetti economici

Il Kosovo ha attuato le prime riforme essenziali per creare un'economia di mercato perfettamente funzionante, il che è sufficiente per instaurare relazioni contrattuali con i paesi dei Balcani occidentali, come dichiarato nelle conclusioni del Consiglio dell'aprile 1997. L'economia del Kosovo si trova però ad affrontare una serie di enormi difficoltà. Il tasso di disoccupazione è molto elevato e il settore privato rimane debole. L'economia informale è diffusa e occorre potenziare lo Stato di diritto per migliorare il contesto imprenditoriale e sostenere lo sviluppo del settore privato. Sono necessari ulteriori sforzi significativi per meglio orientare le politiche economiche, affrontare questioni quali il risanamento di bilancio, la creazione di posti di lavoro e la competitività, nonché promuovere investimenti privati per conseguire una crescita più sostenibile e inclusiva.

3.3. Capacità di adempiere agli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione

L'analisi della Commissione conferma che il Kosovo ha predisposto elementi del quadro legislativo e la capacità amministrativa di base nella maggior parte dei settori. Esso è quindi pronto ad avviare i negoziati di un accordo di stabilizzazione e di associazione. Nel contempo, il documento di lavoro dei servizi della Commissione evidenzia notevoli lacune e molte questioni che il Kosovo deve risolvere per poter rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di questo tipo.

Il commercio è un settore chiave nell'ambito di un accordo di stabilizzazione e di associazione. Il Kosovo presenta un regime liberale di scambi e ha un'economia molto aperta, con poche restrizioni al commercio. È membro del CEFTA e applica un regime di esenzione dai dazi per tutti i prodotti industriali e agricoli con tutti gli altri membri. Inoltre, nell'ambito del regime autonomo dell'UE, il Kosovo beneficia di un accesso al mercato dell'Unione in esenzione da dazi doganali per i prodotti manifatturieri e per quasi tutti i prodotti agricoli. Il Kosovo ha avviato iniziative per modernizzare il quadro normativo che disciplina la libera circolazione delle merci in vista dell'allineamento con l'acquis, tramite l'adozione di una nuova legislazione conforme alle norme dell'UE e l'abolizione di regolamenti non compatibili con queste ultime.

Si sta procedendo alla ristrutturazione del ministero del Commercio e dell'industria per migliorare le capacità in questo settore, al fine di tener conto degli aspetti commerciali dell'accordo di stabilizzazione e di associazione. Poiché il processo di ristrutturazione non è ancora stato completato, nel breve termine il Kosovo dovrà attuare la decisione del governo in materia di ristrutturazione del ministero e porre in essere una struttura incaricata di dirigere e coordinare i negoziati. Per meglio comprendere l'impatto delle disposizioni commerciali di un accordo di stabilizzazione e di associazione sull'economia del Kosovo, quest'ultimo dovrà preparare uno studio analitico, compresa una dichiarazione chiara delle sue priorità negoziali.

Vi sono altri settori in cui il Kosovo deve compiere progressi per rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione. Uno degli elementi chiave consiste nell'attuazione del quadro giuridico in materia di scambi, concorrenza e mercato interno. Il Kosovo deve esercitare una maggiore sorveglianza sulle pratiche, tuttora diffuse, di macellazione e commercio illegali di animali e intensificare altresì i controlli sui mercati del bestiame. Esso trarrebbe vantaggio da un miglioramento delle statistiche commerciali.

Per rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione, il Kosovo deve migliorare gli impianti destinati ai controlli veterinari e fitosanitari delle importazioni, nonché la capacità di trasferire i campioni. Bisogna portare a termine il trasferimento degli ispettori incaricati dei controlli veterinari e alimentari dai comuni all'agenzia alimentare e veterinaria del Kosovo. Occorre sistematizzare l'immissione dei dati nella base per l'identificazione, la registrazione e la circolazione degli animali e si devono accreditare i laboratori che effettuano controlli alimentari.

4. CONCLUSIONI GENERALI E RACCOMANDAZIONI

Dal conflitto degli ultimi anni '90, il Kosovo ha compiuto notevoli progressi nel cammino verso l'UE, predisponendo un quadro istituzionale e giuridico stabile indispensabile per garantire la governance democratica e la tutela dei diritti umani, di tutte le minoranze presenti in Kosovo e dei diritti degli sfollati che vi fanno ritorno.

Esiste il quadro istituzionale e giuridico di base per garantire lo Stato di diritto. La legislazione prevede solide garanzie di indipendenza della magistratura. Le principali istituzioni giudiziarie hanno iniziato a svolgere il proprio ruolo. Esiste, in larga misura, anche il quadro giuridico necessario per garantire la stabilità e la professionalità della pubblica amministrazione.

Il Kosovo ha attuato le prime riforme indispensabili per la creazione di un'economia di mercato funzionante. Esso presenta un regime liberale di scambi e, nel complesso, ha un'economia molto aperta, con poche restrizioni al commercio. Uno dei principali problemi del Kosovo sotto il profilo economico consiste nell'elevatissimo tasso di disoccupazione.

Partecipando al dialogo con la Serbia agevolato dell'UE, il Kosovo ha dimostrato il proprio impegno a favore della cooperazione regionale e della stabilità. Ha inoltre instaurato buone relazioni con la maggior parte dei paesi vicini. Partecipa ad alcuni consessi regionali e ha presieduto il CEFTA.

Negli ultimi tre anni, il Kosovo ha accresciuto la propria capacità di rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione. Il Kosovo è attualmente l'unico paese dei Balcani occidentali a non avere ancora instaurato relazioni contrattuali con l'UE e a non beneficiare del regime di liberalizzazione dei visti. Nel settore degli scambi, esso beneficia delle misure commerciali autonome dell'UE.

Sotto il profilo giuridico, l'UE può concludere un accordo di stabilizzazione e di associazione con il Kosovo sulla base degli articoli 217 e 218 del TFUE. È possibile concludere un accordo di stabilizzazione e di associazione tra il Kosovo e l'UE che rispetti le posizioni degli Stati membri sullo status del Kosovo. Il Consiglio ha confermato a più riprese la prospettiva europea dei paesi dei Balcani occidentali. Più di recente, nel dicembre 2011, esso ha confermato tale prospettiva per il Kosovo, le cui ambizioni europee godono del forte sostegno dell'opinione pubblica.

La situazione nel nord del Kosovo continua a rappresentare un problema delicato per il Kosovo, la regione dei Balcani occidentali in generale e l'UE. Tutti i soggetti coinvolti devono prendere provvedimenti costruttivi e proattivi per contribuire a risolvere la situazione. Spetta alle autorità kosovare promuovere un Kosovo multietnico, creando condizioni che permettano ai serbi del Kosovo di sentirsi partecipi del suo futuro. La situazione attuale non costituisce un ostacolo al negoziato dell'accordo di stabilizzazione e di associazione, ma

occorrono ulteriori miglioramenti affinché il Kosovo possa rispettare gli obblighi derivanti da un siffatto accordo. Beneficiare delle disposizioni di un eventuale futuro accordo di stabilizzazione e di associazione è nell'interesse degli abitanti di questa parte del Kosovo. L'UE si è impegnata ad aiutare tutte le parti interessate a trovare soluzioni per migliorare le condizioni di vita di quanti vivono nel nord del Kosovo.

L'analisi presentata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione, sintetizzata nella presente comunicazione, conclude che il Kosovo è pronto in larga misura ad avviare i negoziati di un accordo di stabilizzazione e di associazione. È inoltre indispensabile che il Kosovo continui ad attuare in buona fede tutti gli accordi finora conclusi tra Belgrado e Pristina e si impegni in maniera costruttiva a risolvere, con l'aiuto dell'UE, le diverse questioni. A queste condizioni, la Commissione proporrà direttive di negoziato di un siffatto accordo, una volta che il Kosovo avrà adottato misure nei seguenti settori.

- *Stato di diritto*: dimostrare un chiaro impegno a conseguire risultati nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione, anche avviando indagini e garantendo una costante e fattiva collaborazione con EULEX. Sostenere l'operato della task force investigativa speciale. Contemporaneamente all'attuazione della nuova struttura dei tribunali, garantire che la procura speciale incaricata di trattare i casi di criminalità organizzata, crimini di guerra e corruzione mantenga le proprie competenze. Adottare la legislazione sulla confisca dei beni e rivedere la legge sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Adottare una nuova strategia anticorruzione.
- *Pubblica amministrazione*: adottare le necessarie disposizioni di diritto derivato sulla funzione pubblica e sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti. Mettere locali adeguati a disposizione del difensore civico e garantire l'autonomia finanziaria di quest'ultimo obbligando il governo a includere, senza modificarla, la proposta di progetto di bilancio riguardante il difensore civico nel progetto di bilancio globale presentato al parlamento.
- *Protezione delle minoranze*: garantire l'esistenza di un organismo che consenta la consultazione diretta sulla promozione e sulla tutela del patrimonio religioso e culturale con le comunità religiose, in particolare con la Chiesa serba ortodossa.
- *Commercio*: attuare la decisione del governo in materia di ristrutturazione del ministero del Commercio e dell'industria, porre in essere una struttura incaricata di dirigere e coordinare i negoziati in Kosovo ed elaborare un'analisi d'impatto degli aspetti commerciali di un accordo di stabilizzazione e di associazione.

Il Kosovo deve continuare a dimostrare il proprio impegno a favore del programma globale di riforma europea, anche attraverso un maggiore allineamento della legislazione con l'acquis. Per rispettare gli obblighi derivanti da un accordo di stabilizzazione e di associazione, il Kosovo dovrà compiere progressi soprattutto nei settori seguenti.

- *Stato di diritto*: dimostrare concretamente, innanzitutto, il conseguimento di risultati nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione e consolidare la propria normativa e la sua attuazione, in particolare per quanto riguarda le misure di prevenzione e di lotta contro la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti e dei loro precursori e il traffico di armi. Migliorare l'affidabilità delle statistiche sulla lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata e la corruzione. Sostenere

attivamente l'attuazione del mandato di EULEX, ivi compresa la task force investigativa speciale. Garantire la riammissione dei cittadini presenti illegalmente negli Stati membri.

- *Sistema giudiziario:* adottare provvedimenti per ridurre l'arretrato giudiziario complessivo. Attuare la riforma giudiziaria, anche assicurando la coerenza tra le leggi in materia di tribunali, consiglio giudiziario, consiglio delle procure e procure. Garantire in maniera adeguata l'incolumità e la protezione dei giudici e del personale giudiziario, nonché di pubblici ministeri, testimoni e parti civili e offrire un'efficace tutela da minacce o intimidazioni. Garantire che i processi vengano celebrati in locali idonei e in conformità delle procedure giudiziarie. Proseguire l'assunzione di giudici e pubblici ministeri appartenenti alle minoranze, come stabilito nel quadro legislativo.
- *Pubblica amministrazione:* proseguire l'attuazione della strategia e del piano d'azione sulla pubblica amministrazione e della relativa legislazione. Garantire la sostenibilità della riforma della pubblica amministrazione, anche in termini di risorse e di personale. Aumentare la percentuale di persone appartenenti a minoranze impiegate nella pubblica amministrazione.
- *Riforma elettorale e parlamento:* garantire che il quadro giuridico per le elezioni rispecchi meglio le migliori pratiche seguite nell'UE e che l'attuazione sia altresì conforme alle norme internazionali. Far sì che il parlamento rafforzi il controllo sull'esecutivo e sul settore della sicurezza attraverso un più attento esame della legislazione e una migliore sorveglianza dell'attuazione delle politiche e delle leggi. Rafforzare l'indipendenza finanziaria ed amministrativa del parlamento dal governo, segnatamente attraverso l'adozione della normativa sullo status dei pubblici dipendenti del parlamento, e garantire che il progetto di bilancio del parlamento sia modificato dal governo in consultazione con il parlamento stesso prima di essere presentato al parlamento per l'adozione.
- *Diritti umani e diritti fondamentali:* svolgere indagini e perseguire eventuali aggressioni a danno di giornalisti e portare a termine l'iter parlamentare per la modifica del codice penale per quanto attiene alla responsabilità penale dei media e alla protezione delle fonti dei giornalisti. Razionalizzare e semplificare i numerosi organismi competenti in materia di tutela di tali diritti per garantire un controllo e un'applicazione efficaci del quadro normativo nel settore. Compiere progressi nell'applicazione dei diritti di proprietà, ad esempio riducendo il numero di casi in sospeso e migliorando l'esecuzione delle decisioni giudiziarie e amministrative. Armonizzare con le norme dell'UE la legislazione sulla protezione dei dati personali e concentrarsi sulla sua attuazione, in particolare mediante la redazione delle disposizioni di diritto derivato e il rafforzamento delle capacità amministrative.
- *Protezione delle minoranze:* promuovere un Kosovo multietnico; creare condizioni che permettano ai serbi del Kosovo di sentirsi parte del suo futuro, nonché le condizioni necessarie per agevolare il ritorno di quanti lo desiderino. Proseguire l'attuazione del processo di decentramento, soprattutto nei nuovi comuni. Destinare risorse finanziarie, personale e locali all'ufficio del commissario competente per le lingue. Attuare la normativa sulla tutela del patrimonio culturale e della Chiesa serba ortodossa. Garantire la diffusione in lingua serba da parte dell'emittente pubblica. Svolgere indagini e perseguire eventuali aggressioni motivate da appartenenza etnica

o fede religiosa e assicurare i responsabili alla giustizia. Compiere progressi nell'attuazione della strategia e del piano d'azione a favore delle comunità rom, ashkali e balcano-egiziane, anche stanziando le risorse necessarie a tal fine.

- *Scambi e mercato interno:* attuare il quadro giuridico in materia di scambi, concorrenza e mercato interno. Esercitare una maggiore sorveglianza sulle pratiche di macellazione e commercio illegali di animali, tuttora diffuse, e intensificare i controlli sui mercati del bestiame. Migliorare le statistiche commerciali.
- *Questioni veterinarie e fitosanitarie:* migliorare gli impianti destinati ai controlli veterinari e fitosanitari delle importazioni, nonché la capacità di trasferire i campioni. Rafforzare i controlli in materia di sicurezza alimentare e in campo fitosanitario, anche portando a termine il trasferimento degli ispettori incaricati dei controlli veterinari e alimentari dai comuni all'agenzia alimentare e veterinaria del Kosovo. Sistemizzare l'immissione dei dati nella base per l'identificazione, la registrazione e la circolazione degli animali. Accreditarne i laboratori che effettuano controlli alimentari.

La Commissione invita il Kosovo a intensificare le riforme in questi settori e a concentrarsi sulla loro attuazione. Il ritmo dei progressi dipende dal Kosovo. Il consenso pubblico e politico sul programma di riforma europea è essenziale per una sua rapida attuazione. La Commissione continuerà a sorvegliare i progressi del Kosovo attraverso il dialogo instaurato nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione, il dialogo strutturato sullo Stato di diritto, il processo di dialogo sui visti, nonché le sue relazioni periodiche sui progressi compiuti.