



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.10.2011
COM(2011) 668 definitivo

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

Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Serbia all'Unione europea

{SEC(2011) 1208 definitivo}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Serbia all'Unione europea

A. INTRODUZIONE

a) Domanda di adesione

La Serbia ha presentato la sua domanda di adesione all'Unione europea il 22 dicembre 2009. Il 25 ottobre 2010, il Consiglio dell'Unione europea ha chiesto alla Commissione di esprimere un parere in merito a tale domanda, conformemente alla procedura di cui all'articolo 49 del trattato sull'Unione europea, che recita: *"Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo"*.

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

Questo è il quadro giuridico del presente parere della Commissione.

Il Consiglio europeo tenutosi a Feira nel giugno 2000 ha riconosciuto che i paesi dei Balcani occidentali partecipanti al processo di stabilizzazione e di associazione erano "candidati potenziali" all'adesione all'UE. La prospettiva europea di questi paesi è stata ulteriormente confermata dal Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003, che ha approvato la cosiddetta "Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali", su cui si fonda tuttora la politica dell'UE nei confronti di questa regione.

Il Consiglio europeo del dicembre 2006 ha riaffermato l'impegno dell'UE secondo cui *"il futuro dei Balcani occidentali è nell'Unione europea"* e ha ribadito che *"i progressi di ciascun paese verso l'Unione europea dipendono dai suoi sforzi per ottemperare ai criteri di Copenaghen e alla condizionalità del processo di stabilizzazione e associazione. Un livello soddisfacente di adempimento degli obblighi assunti da un paese nell'ambito dell'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA), disposizioni commerciali comprese, costituisce per l'UE un criterio fondamentale in base al quale valutare qualsiasi domanda di adesione"*. 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 insistendo sul fatto che il loro futuro è nell'Unione europea.

Come prescritto dal trattato, la presente valutazione si basa sulle condizioni di ammissibilità stabilite dal Consiglio europeo. Nel giugno 1993, il Consiglio europeo di Copenaghen ha concluso che:

“L'adesione avrà luogo non appena un paese associato sarà in grado di assumere gli obblighi connessi adempiendo le condizioni economiche e politiche richieste.

L'appartenenza all'Unione richiede:

- che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale tale da garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze;*
- l'esistenza di un'economia di mercato funzionante, nonché la capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione*
- la capacità di assumere gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione, inclusa l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.”*

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

Il Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 ha sottolineato la necessità di *“rendere possibile l'integrazione progressiva e armoniosa dei paesi [candidati], grazie soprattutto allo sviluppo dell'economia di mercato, all'adeguamento delle loro strutture amministrative e alla creazione di un contesto economico e monetario stabile”*.

Le condizioni del processo di stabilizzazione e di associazione (PSA), definite dal Consiglio il 31 marzo 1999, comprendono la collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) e la cooperazione regionale. In quanto elementi fondamentali del PSA, queste condizioni sono integrate nell'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) con la Serbia, attualmente in corso di ratifica, e nell'accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali, entrato in vigore il 1° febbraio 2010.

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

Nel presente parere della Commissione, la candidatura della Serbia è analizzata in funzione delle capacità del paese di soddisfare i criteri stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 e le condizioni del processo di stabilizzazione e di associazione. Si esamina inoltre il livello di adempimento degli obblighi della Serbia a norma dell'accordo di stabilizzazione e di associazione e dell'accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali.

Il parere è stato elaborato secondo un metodo simile a quello utilizzato per i pareri precedenti. La Commissione ha inviato in Serbia diverse missioni di esperti che si sono concentrate per lo più sui settori che rientrano nei criteri politici. Questo approccio ha permesso di valutare le capacità amministrative delle istituzioni serbe e il modo in cui viene applicata la legislazione, nonché di individuare con maggior precisione le sfide rimanenti e le priorità per le azioni future. La Commissione ha analizzato tanto la situazione attuale che le prospettive a medio

termine. Ai fini del presente parere, e senza che ciò influisca sulla futura data di adesione, per prospettiva a medio termine si intende un periodo di cinque anni.

L'analisi dettagliata su cui si basa il presente parere è contenuta in un documento a parte (*Relazione analitica per il parere sulla domanda di adesione della Serbia all'Unione europea*)¹. In linea con il consenso rinnovato sull'allargamento, la relazione analitica contiene le prime valutazioni dell'impatto della futura adesione della Serbia in alcuni settori strategici chiave. La Commissione fornirà valutazioni d'impatto più dettagliate in merito a tali settori strategici nelle fasi successive del processo di preadesione. Il trattato di adesione all'UE per la Serbia comporterebbe inoltre un adattamento tecnico delle istituzioni UE alla luce del trattato sull'Unione europea.

b) Relazioni tra l'UE e la Serbia

Le relazioni tra l'UE e la Serbia si sono sviluppate dopo i cambiamenti democratici del 2000, inizialmente con la Repubblica federale di Jugoslavia e, dal 2003 in poi, con l'Unione statale di Serbia e Montenegro. Dopo l'indipendenza del Montenegro (2006), l'UE ha proseguito le relazioni con la Repubblica di Serbia quale successore dell'Unione statale.

La Serbia partecipa al processo di stabilizzazione e di associazione. L'**accordo di stabilizzazione e di associazione**, che fornisce un quadro di impegni reciproci relativi ad un'ampia gamma di questioni politiche, commerciali ed economiche, è stato firmato nell'aprile 2008 insieme all'**accordo interinale** sugli scambi e sulle questioni commerciali. I ministri dell'UE hanno concordato di sottoporre l'ASA alla ratifica dei rispettivi parlamenti e l'UE ha accettato di applicare l'accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali non appena il Consiglio avesse accertato la collaborazione totale della Serbia con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. Il 1° gennaio 2009 la Serbia ha iniziato ad applicare l'accordo interinale. L'accordo interinale è entrato in vigore il 1° febbraio 2010. In occasione del Consiglio Affari esteri del 14 giugno 2010, i ministri hanno concordato di sottoporre l'accordo di stabilizzazione e di associazione ai parlamenti nazionali ai fini della ratifica. Il processo è tuttora in corso. Il bilancio della Serbia per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi assunti a norma dell'accordo di stabilizzazione e di associazione e dell'accordo interinale è globalmente positivo. Il paese ha adottato un approccio costruttivo e trasparente per risolvere gli eventuali problemi in modo tempestivo ed efficace.

Nel 2004 il Consiglio ha adottato un **partenariato europeo** con la Serbia che è stato aggiornato nel 2006 e nel 2008².

Dal 2003 si tengono riunioni a livello ministeriale nell'ambito del dialogo politico. Il dialogo strategico tra la Commissione europea e le autorità serbe si svolge dal 2003 nell'ambito del dialogo permanente rafforzato. Dal 2006 si tengono riunioni interparlamentari annuali tra rappresentanti del Parlamento europeo e del parlamento serbo. Il comitato interinale istituito a norma dell'accordo interinale e una serie di sottocomitati si riuniscono una volta all'anno su questioni riguardanti, in particolare, il mercato interno, la concorrenza, il traffico di transito, il commercio, le dogane, la fiscalità, l'agricoltura e la pesca. Diverse riunioni a margine del dialogo permanente rafforzato coprono tutti i settori dell'ASA non contemplati dall'accordo interinale, tra cui l'energia, l'ambiente, la politica sociale e la giustizia, libertà e sicurezza.

¹ SEC(2011) 1208.

² GU L 80 del 18.3.2008, pag. 46.

La Serbia partecipa a un dialogo economico con la Commissione e gli Stati membri dell'UE. In questo contesto, nel gennaio 2011 la Serbia ha presentato un aggiornamento del suo programma economico e di bilancio annuale.

Il Consiglio ha concesso, previa consultazione del Parlamento europeo, l'**esenzione dal visto** per i cittadini serbi che si recano nello spazio Schengen a decorrere dal 19 dicembre 2009. La decisione è motivata dai notevoli progressi compiuti in materia di giustizia, libertà e sicurezza e dall'adempimento delle condizioni specifiche indicate nella roadmap per la liberalizzazione del visto. La maggior parte dei viaggiatori ha rispettato le regole che disciplinano l'esenzione dal visto. Visto l'aumento dei richiedenti visto provenienti dalla regione, per garantire l'adempimento costante degli impegni è stato creato un meccanismo di controllo post-liberalizzazione del visto. La Commissione ha presentato la prima relazione di monitoraggio al Parlamento europeo e al Consiglio nel giugno 2011. Dal gennaio 2008 è in vigore un accordo di riammissione tra l'Unione europea e la Serbia.

La Serbia ha sottoscritto il trattato che istituisce la Comunità dell'energia nell'ottobre 2005 e l'accordo sullo Spazio aereo comune europeo (ECAA) nel giugno 2006.

Nell'ottobre 2008 il governo serbo ha adottato il programma nazionale 2008-2012 per l'integrazione della Serbia nell'Unione europea. Nel dicembre 2009 è stata adottata una versione riveduta e aggiornata del programma. Nel dicembre 2010 il governo ha adottato un piano d'azione per la realizzazione delle priorità indicate nella relazione 2010 della Commissione europea nell'intento di imprimere maggiore slancio al programma di riforme e di ottenere ulteriori risultati in previsione del presente parere.

L'UE fornisce **assistenza finanziaria** alla Serbia dal 2001. Complessivamente, tra il 2001 e il 2011 l'UE ha impegnato a favore della Serbia oltre 2 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni e 5,8 miliardi di euro sotto forma di prestiti agevolati. Tra il 2001 e il 2006, la Serbia ha ricevuto dallo strumento CARDS dell'UE un'assistenza pari a 1 045 milioni di euro. Nel periodo 2007-2010, la Serbia ha ricevuto dallo strumento di assistenza preadesione (IPA), subentrato al CARDS nel 2007, un'assistenza pari a 974 milioni di euro. Scopo dell'assistenza IPA è sostenere le riforme intraprese nell'ambito del processo di integrazione europea, con particolare attenzione a Stato di diritto, sviluppo istituzionale, ravvicinamento all'acquis UE, sviluppo socioeconomico sostenibile e sostegno alla società civile.

La Serbia partecipa a pieno titolo a una serie di programmi UE nell'ambito delle prospettive finanziarie 2007-2013: settimo programma quadro (PQ7) per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (2007-2013), PROGRESS, programma per la competitività e l'innovazione, programma di sostegno alla politica in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, programma Cultura, programma Dogana e programma Fiscalis. I fondi IPA vengono utilizzati per coprire parte dei costi di partecipazione a questi programmi.

B. CRITERI DI ADESIONE

1. CRITERI POLITICI

La presente valutazione si basa sui criteri di Copenaghen connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, nonché sulle condizioni legate al processo di stabilizzazione e di associazione.

La Serbia è una **democrazia** parlamentare il cui quadro costituzionale e legislativo è globalmente in linea con i principi e gli standard europei e le cui istituzioni vantano un buon livello di sviluppo. La Serbia è fermamente decisa a conseguire il suo obiettivo di adesione all'Unione europea e dal 2008 ha intensificato gli sforzi per realizzare il programma di riforme connesso all'UE. Il governo ha migliorato alcune delle sue procedure e l'attività legislativa del parlamento è diventata nettamente più efficace durante la legislatura attuale. Per migliorare l'efficacia del processo legislativo sarebbe auspicabile che i preparativi siano più approfonditi e che venga dato più ampio spazio alle consultazioni con le parti interessate. Occorre sviluppare ulteriormente la capacità di controllo parlamentare e di pianificazione, coordinamento e attuazione delle politiche governative. La Serbia si è dotata di tutti gli enti normativi indipendenti necessari. Le regole che disciplinano l'esame delle loro relazioni annuali da parte del parlamento sono state chiarite, anche se occorre migliorare il seguito dato alle raccomandazioni degli enti normativi indipendenti. Nel complesso la pubblica amministrazione si è sviluppata in misura soddisfacente, soprattutto a livello centrale. Va inoltre data piena applicazione al principio di un sistema di carriere basato sul merito. La Serbia ha definito lo statuto della provincia di Vojvodina e si è impegnata a trasferire determinate competenze al livello comunale.

Dal 2001 ad oggi le elezioni in Serbia si sono sempre svolte in conformità degli standard internazionali. La legislazione elettorale, che è stata recentemente allineata agli standard europei, prevede che per la nomina dei parlamentari si segua l'ordine delle liste e mette fine alla pratica delle dimissioni in bianco (lettere di dimissioni segrete che i parlamentari consegnavano ai rispettivi partiti prima dell'inizio del mandato). Questo consolida il principio del libero esercizio dei mandati parlamentari, che a tempo debito dovrà essere sancito pienamente dalla Costituzione.

Il quadro legislativo e istituzionale dello **Stato di diritto** in Serbia, anche per quanto riguarda la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, è stato potenziato, in particolare mediante riforme sostanziali nel settore giudiziario, la creazione dell'Agenzia anticorruzione e l'intensificazione della cooperazione internazionale in campo penale. Questo miglioramento sta dando i primi risultati, ma sussistono problemi di rilievo per quanto riguarda il settore giudiziario, la lotta alla corruzione e la lotta alla criminalità organizzata. In particolare, deve ancora essere definita una strategia proattiva di lotta alla corruzione che permetta di costituire una casistica credibile in termini di avvio delle indagini e di condanne definitive? Il paese si è dotato di un quadro completo per il controllo civile delle forze di sicurezza.

Dopo l'adozione della strategia nazionale, nel 2006, la Serbia ha intrapreso ampie riforme nel settore giudiziario che sono state intensificate nel 2009 e nel 2010. L'indipendenza e l'autoamministrazione sono state rafforzate con la creazione del Consiglio giudiziario e del Consiglio dei pubblici ministeri, che dall'aprile 2011 sono operativi nella loro composizione permanente. Nel dicembre 2009 è stata avviata una procedura di rinomina di tutti i giudici e pubblici ministeri, volta in particolare a innalzarne gli standard professionali e di integrità. Si sta ovviando alle gravi carenze iniziali della procedura mediante un processo di revisione basato su orientamenti chiari. *Il processo di revisione deve essere completato in modo soddisfacente, trasparente e conforme ai suddetti orientamenti.* A tempo debito si dovrà riesaminare il ruolo che la Costituzione conferisce al parlamento in materia di nomine e revoche nel settore giudiziario per ridurre il rischio di ingerenze politiche indebite. Sono inoltre stati presi diversi provvedimenti per aumentare l'efficienza del sistema giudiziario, La ristrutturazione della rete dei tribunali e la riduzione del loro numero hanno permesso di distribuire meglio il carico di lavoro. È stato creato un tribunale amministrativo e nel maggio 2011 è stata adottata una legge sull'esecuzione delle sentenze. Occorrono ulteriori sforzi per

migliorare il funzionamento dell'apparato giudiziario, sfruttare appieno i vantaggi derivanti dalla ristrutturazione della rete dei tribunali e aumentare la fiducia dei cittadini nella giustizia. Occorre proseguire gli sforzi volti a potenziare l'esecuzione delle sentenze e ridurre il notevole arretrato giudiziario.

La Serbia dispone sostanzialmente del quadro legislativo e istituzionale per la lotta alla corruzione. È stata creata un'Agenzia anticorruzione competente in materia di integrità dei pubblici funzionari e di controllo del finanziamento dei partiti le cui risorse sono state di recente ulteriormente aumentate. È stato predisposto un quadro potenziato per il controllo del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali in linea con gli standard europei. Il ministro della Giustizia è stato nominato coordinatore per la lotta alla corruzione. Le autorità hanno avviato un riesame della strategia e del piano d'azione, ormai superati, per la lotta alla corruzione. La Corte dei conti ha iniziato a svolgere un ruolo costruttivo per il controllo della spesa pubblica e l'individuazione delle irregolarità. Il potenziamento dei controlli interni presso l'amministrazione doganale e la polizia ha permesso di condurre un maggior numero di indagini e di adottare misure repressive in un maggior numero di casi. Sono state adottate anche misure finalizzate alla specializzazione degli organi di contrasto e avviati procedimenti giudiziari in un maggior numero di casi. La corruzione regna ancora in molti settori e rimane un problema serio. Una volontà politica più forte è indispensabile per rendere nettamente più efficace la lotta contro la corruzione. Occorre inoltre potenziare le capacità investigative e il coordinamento degli organi di contrasto. Il numero di indagini, azioni penali e condanne definitive nei casi di corruzione a tutti i livelli deve essere notevolmente aumentato. Desti preoccupazione anche la vigilanza su appalti pubblici, privatizzazione, pianificazione territoriale e licenze edilizie.

Il quadro legislativo della Serbia per la lotta alla criminalità organizzata è sostanzialmente adeguato e le capacità sono migliorate, anche a livello di cooperazione internazionale. Questo ha permesso di ottenere notevoli risultati, come lo smantellamento di un grosso cartello internazionale per il traffico di droga. Il riciclaggio del denaro e il contrabbando di droga sono fenomeni estremamente preoccupanti. Occorre aumentare ulteriormente il numero di indagini e di condanne. Il paese deve inoltre sviluppare ulteriormente la capacità di svolgere indagini proattive e più coordinate e intensificare la cooperazione a livello regionale e internazionale. Occorre anche rafforzare la capacità tecnica di attuare misure investigative speciali presso gli organi di contrasto, sotto il diretto controllo del potere giudiziario.

Il quadro legislativo e politico per i **diritti umani e la tutela delle minoranze** in Serbia è globalmente conforme agli standard europei. La Costituzione garantisce un gran numero di diritti umani e di libertà fondamentali e riconosce la possibilità di presentare un ricorso costituzionale come misura estrema nel campo della tutela dei diritti umani. Occorre però migliorare l'applicazione della legge e perfezionare la formazione impartita presso l'amministrazione, la polizia e l'apparato giudiziario per garantire un'applicazione più attiva e coerente degli standard in questo campo.

I diritti umani sono generalmente rispettati in Serbia, L'ombudsman e il commissario per l'accesso all'informazione e la protezione dei dati svolgono un ruolo sempre più efficace per il controllo dell'amministrazione. Il quadro legislativo antidiscriminazione è stato notevolmente migliorato e sono stati predisposti meccanismi volti a verificarne l'attuazione, che si trova in fase iniziale. Aumenta inoltre l'impegno prodigato dalle autorità per garantire il rispetto della libertà di riunione e di associazione e la loro attenzione al ruolo della società civile. La strategia sui media di recente adozione mira a chiarire considerevolmente il quadro giuridico e le condizioni di mercato in cui operano i mezzi di informazione Le istituzioni competenti

devono intervenire in modo più globale e proattivo in caso di minacce e violenze contro giornalisti e media, in particolare quelle provenienti da gruppi radicali. Le attuali condizioni carcerarie destano serie preoccupazioni. Sono state adottate la legge sulla restituzione, attesa da molto tempo, e una nuova legge sulla proprietà pubblica. Occorre garantire l'applicazione trasparente e non discriminatoria di entrambe le leggi e adottare altre misure per fare la massima chiarezza giuridica sui diritti di proprietà. La Commissione monitorerà l'attuazione e l'applicazione di queste leggi.

La Serbia dispone del quadro legislativo e istituzionale per il rispetto e la tutela delle minoranze. La Costituzione garantisce diritti specifici ai membri delle minoranze nazionali oltre ai diritti riconosciuti a tutti i cittadini e fornisce una base giuridica ai consigli nazionali per le minoranze. La rappresentanza politica delle minoranze è garantita. A livello statale, l'ombudsman e il commissario per la parità esercitano le loro prerogative nel settore. La Serbia ha definito una strategia globale per l'integrazione dei rom e ne sta portando avanti l'attuazione. Sono state adottate misure attive di inclusione sociale, segnatamente per quanto riguarda la sanità, l'istruzione e gli alloggi, e di recente sono state prese misure volte a ridurre gli ostacoli alla registrazione delle "persone legalmente invisibili", in modo da agevolarne l'accesso ai diritti di base. Occorrono altri notevoli sforzi, anche in termini di risorse finanziarie, per migliorare lo status e le condizioni socioeconomiche dei rom, che rimangono la minoranza più vulnerabile e emarginata, come dimostra il gran numero di insediamenti illegali. La situazione dei rifugiati e degli sfollati interni rimane preoccupante, anche se negli ultimi anni sono stati fatti progressi significativi in termini di riduzione dei centri di raccolta.

La Serbia soddisfa le condizioni legate al **processo di stabilizzazione e di associazione**. La collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) è nettamente migliorata dal 2008 e risulta pienamente soddisfacente, come dimostrano la cattura e il deferimento al tribunale dell'Aia di Radovan Karadzic nel 2008 e di Ratko Mladic e Goran Hadzic nel 2011. La Serbia è determinata a mantenere questo livello di cooperazione. Il paese partecipa attivamente alle iniziative regionali e ha preso iniziative importanti per favorire la riconciliazione. Va segnalato in particolare l'accordo su soluzioni durature per i rifugiati e gli sfollati e interni raggiunto con la Bosnia-Erzegovina, la Croazia e il Montenegro nell'ambito del processo avviato dalla dichiarazione di Sarajevo. La Serbia ha migliorato le relazioni bilaterali con gli altri paesi dell'allargamento, in particolare la Croazia, la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro, e ha mantenuto relazioni globalmente buone con gli Stati membri dell'UE suoi vicini. Rimangono in sospeso diverse questioni bilaterali, specie per quanto riguarda la delimitazione dei confini.

La Serbia, che non riconosce la dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo³, ha mantenuto le proprie strutture in Kosovo e nel maggio 2008 ha organizzato elezioni suppletive comunali, il che non è in linea con l'UNSCR 1244/1999. A marzo è iniziato un processo di dialogo tra Belgrado e Pristina in base alla risoluzione adottata il 9 settembre 2010 dall'Assemblea generale dell'ONU, che era stata presentata congiuntamente dalla Serbia e dai 27 Stati membri dell'UE. Fino a settembre il dialogo si è svolto generalmente in uno spirito costruttivo e ha permesso di raggiungere accordi su diverse questioni: libera circolazione delle merci e delle persone, anagrafe e catasto. Gli accordi raggiunti finora devono essere applicati in buona fede. Occorre conseguire altri risultati per quanto riguarda l'applicazione, in via prioritaria, dei principi propri di una cooperazione regionale inclusiva ed efficace e trovare soluzioni durature alle questioni connesse all'acquis UE in ambiti quali l'energia e le

³ Ai sensi della risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

telecomunicazioni. Ciascuna parte deve contribuire ad allentare le tensioni nel Kosovo settentrionale e consentire la libera circolazione delle persone e delle merci a vantaggio degli abitanti della regione.

2. CRITERI ECONOMICI

La presente valutazione si basa sui criteri di Copenaghen connessi all'esistenza di un'**economia di mercato funzionante** e alla capacità di far fronte alle **pressioni concorrenziali** e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

La Serbia ha raggiunto un ampio consenso politico sui principi di base dell'economia di mercato e ha ottenuto una serie di risultati nell'attuazione delle riforme economiche. Il paese ha raggiunto una stabilità macroeconomica che consente agli operatori economici di prendere decisioni in un clima di prevedibilità. Il mix di politiche economiche dell'ultimo decennio ha favorito una crescita costante (5% in media nell'ultimo decennio), una graduale diminuzione dell'inflazione e un miglioramento generale del tenore di vita. La crisi finanziaria ed economica ha tuttavia messo in luce le vulnerabilità di un modello di crescita basato su una domanda interna finanziata in larga misura dall'indebitamento estero e i conseguenti limiti di un mix di politiche quando si tratta di dare una risposta efficace a crisi esterne. Ultimamente sono stati fatti notevoli progressi per rafforzare il quadro finanziario e la sostenibilità delle finanze pubbliche in modo da agevolare la transizione verso una crescita più sostenibile e equilibrata trainata dalle esportazioni e dagli investimenti. Il libero gioco delle forze di mercato si è sviluppato, anche se lentamente e a ritmo irregolare, grazie alle privatizzazioni e alla liberalizzazione del commercio e dei prezzi. Si osservano progressi in termini di agevolazione dell'entrata e dell'uscita dal mercato. Il livello di integrazione economica con l'UE è elevato.

Sussistono diverse carenze strutturali che incidono negativamente sui risultati economici. L'influenza statale nell'economia è rimasta considerevole a causa della lentezza delle privatizzazioni e della liberalizzazione dei prezzi. Malgrado le misure adottate per garantire la prevedibilità giuridica ed eliminare le lungaggini burocratiche, l'attività delle imprese è tuttora ostacolata dall'incertezza giuridica. La lunghezza delle procedure di esecuzione delle sentenze mina la fiducia nel sistema giuridico. La mancanza di concorrenza in determinati settori e i notevoli problemi di infrastrutture compromettono ulteriormente il potenziale economico. Gli investimenti esteri diretti, il cui livello era relativamente elevato prima del 2008, hanno registrato un crollo durante la crisi economica per poi ripartire lentamente. La Serbia deve però migliorare il clima per gli investimenti. Nonostante una discreta ripresa economica, i livelli di disoccupazione rimangono elevati e sussistono tensioni sociali. La Serbia deve ovviare con urgenza alle rigidità strutturali del mercato occupazionale, tra cui la scarsa corrispondenza tra domanda e offerta di manodopera qualificata. L'economia informale costituisce ancora un problema serio.

3. CAPACITÀ DI ADEMPIERE AGLI OBBLIGHI CHE COMPORTA L'ADESIONE

La capacità della Serbia di adempiere agli obblighi che comporta l'adesione è stata valutata utilizzando i seguenti indicatori:

obblighi contenuti nell'accordo di stabilizzazione e di associazione;

progressi in termini di adozione, attuazione e applicazione dell'acquis UE.

Nel complesso la Serbia ha adempiuto senza problemi agli obblighi previsti dall'accordo interinale e rispetta generalmente gli impegni assunti nell'ambito dell'accordo di stabilizzazione e di associazione.

Nel 2008 la Serbia ha adottato un programma nazionale per l'integrazione nell'Unione europea, un piano globale e ambizioso per il periodo 2008-2012 che prevede il ravvicinamento della legislazione nazionale all'acquis UE. Da allora il paese ha fatto notevoli progressi per quanto riguarda l'adozione di leggi in linea con l'acquis UE, specie per quanto riguarda il mercato interno, le statistiche, le disposizioni commerciali, le dogane e la fiscalità. Nel complesso la capacità amministrativa è soddisfacente ed è in atto una ristrutturazione radicale dell'apparato giudiziario. Il paese deve però affrontare problemi a livello di applicazione e attuazione della normativa. In futuro la Serbia dovrà rivolgere un'attenzione particolare e costante alla lotta contro la corruzione. Il paese dovrà fare ulteriori sforzi per poter assumere a medio termine gli obblighi che comporta l'adesione.

Se continuerà ad adoperarsi in questo senso, la Serbia dovrebbe essere in grado, a medio termine, di soddisfare i requisiti dell'acquis nei seguenti settori:

- diritto societario;
- pesca;
- fiscalità;
- politica economica e monetaria;
- statistiche;
- politica industriale e delle imprese;
- scienza e ricerca;
- istruzione e cultura;
- unione doganale;
- relazioni esterne;
- politica estera, di sicurezza e di difesa;
- disposizioni finanziarie e di bilancio.

La Serbia dovrà compiere ulteriori sforzi per allinearsi con l'acquis UE e applicarlo correttamente a medio termine nei seguenti settori:

- libera circolazione delle merci;
- libera circolazione dei lavoratori;
- diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi;

- libera circolazione dei capitali;
- appalti pubblici;
- legge sulla proprietà intellettuale;
- politica di concorrenza;
- servizi finanziari;
- società dell'informazione e media;
- politica veterinaria e fitosanitaria e di sicurezza alimentare;
- politica dei trasporti;
- energia;
- politica sociale e occupazione;
- reti transeuropee;
- politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali;
- tutela dei consumatori e della salute.

Occorre adeguare ulteriormente il quadro legislativo e istituzionale e rafforzare, in particolare, la capacità amministrativa e applicativa nei settori sopraelencati.

La Serbia dovrà adoperarsi in modo considerevole e costante per allinearsi con l'acquis UE e applicarlo correttamente a medio termine nei seguenti settori:

- agricoltura e sviluppo rurale;
- sistema giudiziario e diritti fondamentali;
- giustizia, libertà e sicurezza;
- controllo finanziario.

Occorre adeguare considerevolmente il quadro legislativo e istituzionale e rafforzare notevolmente la capacità amministrativa e attuativa in questi settori.

In materia di ambiente e cambiamenti climatici, occorreranno ulteriori sforzi, coordinati e ininterrotti, per l'allineamento con l'acquis UE e la sua corretta attuazione. Ciò comporta, tra l'altro, cospicui investimenti e il rafforzamento della capacità amministrativa per l'applicazione delle norme onde garantire a medio termine la conformità sulle questioni più importanti, tra cui i cambiamenti climatici. Una conformità totale con l'acquis sarebbe possibile solo a lungo termine e richiederebbe livelli di investimento più elevati.

C. CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONE

Considerate le riforme sostanziali attuate negli ultimi anni, la Serbia ha fatto notevoli progressi verso la conformità con i criteri politici 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. La Serbia dispone di un quadro costituzionale, legislativo e istituzionale globale che corrisponde nel complesso agli standard europei e internazionali. L'attività legislativa del parlamento è diventata nettamente più efficace nel corso della legislatura attuale. Il quadro legislativo e istituzionale per lo Stato di diritto è completo, anche per quanto riguarda la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata che ha dato i primi risultati. Si è iniziato ad applicare il quadro legislativo per la tutela dei diritti umani delle minoranze, che è stato sviluppato in misura positiva. La collaborazione della Serbia con l'ICTY ha raggiunto un livello del tutto soddisfacente e il paese sta svolgendo un ruolo sempre più attivo per favorire la riconciliazione nella regione. La Serbia ha acconsentito e partecipato a un processo di dialogo con il Kosovo volto a facilitare la vita della popolazione e da cui sono scaturiti diversi accordi (libera circolazione delle persone e delle merci, anagrafe e catasto) e ha preso i primi provvedimenti in vista dell'attuazione.

Per quanto riguarda i criteri economici, la Serbia ha adottato misure importanti per instaurare un'economia di mercato funzionante e ha raggiunto un certo grado di stabilità macroeconomica nonostante la crisi economica e finanziaria mondiale. Occorreranno però ulteriori sforzi per ristrutturare l'economia e migliorare il clima imprenditoriale, in particolare consolidando lo Stato di diritto e riducendo le formalità burocratiche, promuovendo la concorrenza e il ruolo del settore privato e avviando alle rigidità del mercato occupazionale. Per potere far fronte a medio termine alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, la Serbia deve portare avanti le riforme strutturali onde incrementare la capacità produttiva dell'economia e creare un clima favorevole ad un maggiore afflusso di investimenti esteri.

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

La Serbia potrebbe adempiere, a medio termine, agli obblighi che comporta l'adesione in quasi tutti i settori dell'acquis, a condizione di proseguire il processo di allineamento e di adoperarsi ulteriormente per garantire l'attuazione e l'applicazione delle leggi. Va rivolta particolare attenzione ai seguenti settori: agricoltura e sviluppo rurale, sistema giudiziario e diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza e controllo finanziario. Una conformità totale con l'acquis nel settore dell'ambiente e dei cambiamenti climatici sarebbe possibile solo a lungo termine e richiederebbe livelli di investimento più elevati.

In base alle stime preliminari, l'adesione della Serbia avrebbe un impatto limitato sulle politiche dell'Unione europea e non inciderebbe sulla capacità dell'Unione di proseguire, approfondendolo, il proprio sviluppo.

La Commissione raccomanda al Consiglio di concedere alla Serbia lo status di paese candidato, in considerazione dei progressi compiuti finora e restando inteso che la Serbia riprenderà il dialogo con il Kosovo e accelererà l'applicazione in buona fede degli accordi conclusi ad oggi.

La Serbia è ben avviata verso una conformità sufficiente con i criteri politici definiti nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenaghen e con le condizioni legate al processo di stabilizzazione e di associazione, sempre che continui a fare progressi e trovi soluzioni pratiche ai problemi con il Kosovo.

La Commissione raccomanda pertanto che i negoziati di adesione all'Unione europea siano avviati con la Serbia non appena il paese avrà compiuto progressi significativi verso la realizzazione della seguente priorità fondamentale:

- adozione di altre misure volte a normalizzare le relazioni con il Kosovo secondo le condizioni del processo di stabilizzazione e di associazione: rispettando pienamente i principi alla base di una cooperazione regionale inclusiva; rispettando pienamente le disposizioni del trattato che istituisce la Comunità dell'energia; trovando soluzioni per quanto riguarda le telecomunicazioni e l'accettazione reciproca dei diplomi; continuando ad applicare in buona fede tutti gli accordi conclusi e collaborando attivamente con EULEX perché possa svolgere i suoi compiti in tutte le parti del Kosovo.

Non appena saranno stati compiuti progressi sufficienti, la Commissione presenterà una relazione sul modo in cui la Serbia attua la priorità fondamentale di cui sopra.

Si invita la Serbia a mantenere inalterato il ritmo delle riforme cercando di raggiungere il necessario livello di conformità con i criteri di adesione, con particolare attenzione allo Stato di diritto, a mantenere il suo impegno costruttivo nei confronti della cooperazione regionale e a rafforzare le relazioni bilaterali con i paesi vicini. Ci si aspetta che l'applicazione dell'accordo interinale prosegua e che l'accordo di stabilizzazione sia applicato a decorrere dalla sua entrata in vigore. La Commissione continuerà a sostenere questi sforzi attraverso lo strumento finanziario IPA.