



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 22.5.2012
COM(2012) 222 final

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

**SUI PROGRESSI COMPIUTI DAL MONTENEGRO NELL'ATTUAZIONE DELLE
RIFORME**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

SUI PROGRESSI COMPIUTI DAL MONTENEGRO NELL'ATTUAZIONE DELLE RIFORME

1. INTRODUZIONE

Nel suo parere¹ sulla domanda di adesione del Montenegro, la Commissione europea ha individuato sette priorità fondamentali² che il paese avrebbe dovuto rispettare affinché essa potesse raccomandare l'apertura dei negoziati di adesione. Nel documento del 2011 sulla strategia di allargamento³, sulla base dell'analisi contenuta nella relazione del 2011 sui progressi compiuti⁴, la Commissione ha concluso che il Montenegro ha conseguito con successo i principali obiettivi prioritari fissati dall'UE nel 2010 come prerequisito all'apertura dei negoziati di adesione. Il Consiglio europeo del dicembre 2011 ha accolto con favore la valutazione della Commissione in merito ai buoni progressi compiuti dal Montenegro, che ha conseguito risultati complessivamente soddisfacenti. In vista dell'apertura dei negoziati di adesione con tale paese nel giugno 2012, il Consiglio europeo ha incaricato il Consiglio di esaminare i progressi del Montenegro nell'attuazione delle riforme, con particolare attenzione ai settori dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, sulla base di una relazione presentata dalla Commissione nel primo semestre del 2012.

A seguito delle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2011, la Commissione ha avviato il processo di *screening* per il capitolo riguardante il sistema giudiziario e i diritti fondamentali e per quello relativo a giustizia, libertà e sicurezza. Grazie alla nuova impostazione adottata per i due capitoli, le questioni individuate nell'ambito di entrambi potranno essere trattate all'inizio dei negoziati di adesione.

La presente relazione valuta gli ulteriori progressi compiuti dal Montenegro dal 1° settembre 2011 nell'attuazione delle riforme legate alle priorità fondamentali. Durante tale periodo, sono stati ulteriormente rafforzati l'operato del Parlamento, la professionalità e la depoliticizzazione della pubblica amministrazione, la libertà dei media e la cooperazione con la società civile. È in corso il processo di revisione costituzionale volto ad offrire solide garanzie per l'indipendenza del sistema giudiziario. Il Montenegro ha continuato a migliorare il proprio bilancio in materia di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata e ha iniziato ad attuare le misure antidiscriminazione e anticorruzione recentemente adottate; si registrano ulteriori progressi per quanto riguarda gli sfollati e le comunità rom, ashkali e balcano-egiziane. Il paese ha continuato a svolgere un ruolo costruttivo nella regione e ad

¹ COM(2010) 670 definitivo.

² Le priorità fondamentali riguardano i seguenti settori: quadro legislativo per le elezioni e ruolo legislativo e di controllo del Parlamento; riforma della pubblica amministrazione; riforma della giustizia; lotta contro la corruzione; lotta contro la criminalità organizzata; libertà dei media e collaborazione con la società civile; attuazione del quadro per la lotta alle discriminazioni e situazione degli sfollati. Per il testo completo delle priorità fondamentali si veda il documento COM (2010) 670.

³ COM(2011) 666 definitivo.

⁴ SEC(2011) 1204 definitivo.

attuare correttamente il suo accordo di stabilizzazione e di associazione. Dovrà tuttavia intensificare gli sforzi per continuare a migliorare il proprio bilancio in materia di Stato di diritto, specialmente per quanto riguarda la corruzione ad alto livello e la criminalità organizzata, nonché per garantire condizioni sicure per il giornalismo investigativo.

La valutazione contenuta nella presente relazione si basa su informazioni raccolte e analizzate dalla Commissione, compresi i dati forniti dal Montenegro, le conclusioni delle missioni di verifica *inter pares*, nonché le informazioni comunicate da Stati membri, organizzazioni internazionali e organizzazioni della società civile nell'ambito dei loro regolari contatti con la Commissione.

2. ATTUAZIONE DELLE RIFORME

Parlamento

Nel settembre 2011 sono state adottate alcune modifiche della legge sull'elezione dei consiglieri comunali e dei membri del Parlamento, armonizzando in tal modo il *quadro legislativo per le elezioni* con la Costituzione e tenendo conto delle principali raccomandazioni dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia in materia di elezioni. È stata avviata l'attuazione della legislazione elettorale. Si è iniziato ad occupare i posti vacanti di deputato al Parlamento secondo l'ordine delle liste elettorali. Nel dicembre 2011 il Parlamento ha nominato il presidente e nove membri della commissione elettorale nazionale. La legislazione recente dev'essere completata per tener conto di un serie di raccomandazioni ancora in sospeso dell'OSCE/ODHIR e della Commissione di Venezia, in particolare quelle in materia di parità tra i sessi, scioglimento di coalizioni e rispettivi obblighi di finanziamento ed estensione alle elezioni comunali del mandato della commissione elettorale centrale.

Il Parlamento ha proseguito la sua intensa attività legislativa, anche in diversi settori collegati all'integrazione europea, quali la prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e l'audit dei fondi dell'UE. Occorre rafforzare ulteriormente il ruolo e le capacità del Parlamento per quanto concerne la valutazione dell'impatto normativo e il controllo del processo di allineamento con la legislazione dell'UE.

Il ruolo di supervisione del Parlamento è stato ancora potenziato, in particolare attraverso il costante aumento del numero di interrogazioni parlamentari, audizioni di alti funzionari a fini di controllo e consultivo, nonché discussioni delle relazioni presentate da varie istituzioni. Per quanto riguarda il controllo parlamentare nel settore della lotta alla corruzione, nel febbraio 2012 il Parlamento ha deciso, per la prima volta, di aprire un'inchiesta parlamentare e di istituire una commissione d'inchiesta incaricata di raccogliere informazioni e di elaborare una relazione su un caso di presunta corruzione nell'ambito della privatizzazione della società "Telekom Crne Gore".

La capacità amministrativa del Parlamento è stata ulteriormente rafforzata grazie soprattutto all'aumento degli effettivi, passati da 100 nell'ottobre 2011 a 129 nel marzo 2012. Occorre tuttavia un impegno costante per continuare a potenziarne la capacità amministrativa e le competenze.

Si registrano ulteriori progressi per quanto riguarda la trasparenza dei lavori del Parlamento, che dal dicembre del 2011 pubblica sul suo sito internet i voti espressi da ogni singolo parlamentare. Sono state adottate altre misure per migliorare l'interazione con la società civile

e con i cittadini. La nuova legge sull'attività di lobbying, adottata nel novembre 2011, disciplina tra l'altro le relazioni tra Parlamento e lobbisti.

Nel complesso, si registrano ulteriori progressi nel settore. È stata avviata l'attuazione della normativa recentemente adottata in materia di elezioni. Il ruolo legislativo e di supervisione del Parlamento è stato ancora rafforzato, anche per quanto attiene allo Stato di diritto. La trasparenza dei lavori del Parlamento e la collaborazione con la società civile sono migliorate. La capacità amministrativa e le competenze del Parlamento sono state rafforzate grazie all'incremento degli effettivi e delle azioni di formazione. È necessario proseguire su tale strada per consolidare il ruolo legislativo del Parlamento, soprattutto per quanto riguarda la verifica dettagliata della compatibilità delle nuove leggi con l'*acquis* dell'UE. Si dovrà continuare a rafforzare la capacità di supervisione e di controllo dell'esecutivo da parte del Parlamento.

Pubblica amministrazione

Su iniziativa del governo, è stata varata una riforma globale del settore pubblico per riorganizzare e razionalizzare la pubblica amministrazione, con il sostegno dell'UE e di altre organizzazioni internazionali. Nell'aprile 2012 il governo ha approvato un piano di ristrutturazione della pubblica amministrazione.

Nell'ambito dell'attuazione di tale riforma sono stati adottati nuovi atti di diritto derivato intesi a snellire le strutture della pubblica amministrazione, accrescerne l'efficienza, rafforzare la cooperazione con le organizzazioni non governative e introdurre audizioni pubbliche in fase di redazione delle leggi. Dal gennaio 2012, ogni nuova normativa dev'essere oggetto di una valutazione d'impatto da presentare al governo unitamente al parere del ministero delle Finanze in merito all'incidenza sul bilancio dell'attuazione della nuova legge. Da allora sono stati formulati complessivamente 90 pareri su nuovi testi legislativi.

In seguito all'adozione di alcune modifiche della legge sul finanziamento dei partiti, le competenze dell'Ufficio statale di audit sono state estese al controllo del finanziamento dei partiti politici; le capacità e l'indipendenza di tale organismo devono essere rafforzate soprattutto in questo ambito. Nell'aprile 2012 il governo ha adottato una strategia di sviluppo di detta istituzione.

Nel complesso, il Montenegro ha compiuto ulteriori progressi per risolvere i problemi legati alla riforma della pubblica amministrazione, ma occorre completare il piano globale della sua riorganizzazione. Si dovrà perfezionare il quadro giuridico, soprattutto in materia di procedure di assunzione dei dipendenti pubblici, di rafforzamento delle istituzioni responsabili della gestione globale della funzione pubblica e di procedure amministrative, e migliorare l'attuazione della normativa recentemente adottata. La riforma della pubblica amministrazione deve continuare, tenendo debitamente conto della necessità di rafforzare i settori connessi con l'integrazione europea, nonché della sostenibilità finanziaria della riforma stessa. Vanno predisposti i meccanismi necessari per l'attuazione e il controllo della strategia di riforma della pubblica amministrazione.

Sistema giudiziario

Per quanto riguarda l'*indipendenza e l'imparzialità* del sistema giudiziario, sono in corso le procedure per l'adozione di modifiche costituzionali volte a rafforzarne ulteriormente l'indipendenza, in particolare attraverso la nomina depoliticizzata e meritocratica dei membri del Consiglio giudiziario e del Consiglio delle procure e dei pubblici ministeri. Un progetto di

modifiche costituzionali è stato adottato dal Parlamento con la necessaria maggioranza dei 2/3 il 28 settembre 2011. A seguito di consultazioni tra il governo e i partiti all'opposizione, nel marzo 2012 la commissione parlamentare per gli affari giuridici e costituzionali ha adottato una serie di modifiche costituzionali, da presentare al voto in sessione plenaria. La riforma costituzionale avviata dovrebbe allineare il sistema giudiziario con le norme europee, in particolare impedendo qualsiasi ingerenza politica nelle nomine e rafforzando l'indipendenza giudiziaria, soprattutto mediante la sostituzione di parlamentari che abbiano fatto parte del consiglio giudiziario con avvocati di chiara fama e una nuova procedura di nomina del presidente della Corte suprema da parte del consiglio giudiziario. Si dovranno adottare altresì modifiche costituzionali per rafforzare le capacità e l'indipendenza della Corte costituzionale, nonché per definire condizioni chiare per la rimozione dall'incarico di giudici e pubblici ministeri.

È proseguita l'attuazione della normativa riguardante i tribunali, il Consiglio giudiziario e la procura dello Stato, modificata nel luglio scorso per rafforzare la responsabilità e l'indipendenza giudiziarie. In gennaio, la Corte suprema ha istituito la commissione incaricata di nominare i membri del consiglio giudiziario tra i giudici. Sulla base dell'elenco dei candidati compilato da tale commissione, in marzo la conferenza dei giudici ha eletto i nuovi membri del consiglio giudiziario tra i giudici. Il Consiglio giudiziario e il Consiglio delle procure hanno adottato i rispettivi regolamenti interni, che ne definiscono la struttura organizzativa, il funzionamento e le procedure decisionali. Nel settembre 2011, il Consiglio giudiziario ha istituito la commissione incaricata di organizzare le prove scritte per la prima nomina dei giudici e la commissione preposta al controllo dei tribunali. Le prime prove scritte per i giudici si sono svolte nel febbraio 2012 e finora sono stati designati quattro giudici secondo i nuovi criteri. Continuano tuttavia ad essere pubblicati posti vacanti per determinati tribunali e resta da instaurare un sistema di assunzione unico a livello nazionale per giudici e pubblici ministeri sulla base di criteri oggettivi e trasparenti. Il funzionamento del Consiglio giudiziario e del Consiglio delle procure è ostacolato da una capacità amministrativa e da stanziamenti di bilancio insufficienti.

Prosegue l'assegnazione casuale delle cause nei tribunali attraverso un sistema informatico, tranne nei piccoli tribunali che dispongono di personale limitato.

Per quanto riguarda la *responsabilità* dell'apparato giudiziario, tutte le decisioni del tribunale amministrativo e della Corte d'Appello sono ormai accessibili al pubblico. Le commissioni preposte al controllo del rispetto del codice etico da parte, rispettivamente, di giudici e pubblici ministeri, sono state nominate nell'ottobre 2011. La commissione incaricata di sorvegliare l'osservanza del codice etico da parte dei giudici ha esaminato due denunce nel corso del periodo di riferimento, respingendole entrambe. Sono stati nominati alcuni membri della commissione disciplinare, unitamente a due membri del personale incaricati di prestare assistenza nella verifica di denunce relative a presunti casi di corruzione in seno alla magistratura. Nel gennaio 2012 è stato avviato un procedimento disciplinare nei confronti di un giudice, mentre non è stato avviato finora alcun procedimento del genere nei confronti di pubblici ministeri. Occorre rivedere la doppia competenza della commissione di disciplina, che è chiamata a indagare e a decidere sulle procedure disciplinari. Si devono rafforzare le procedure di abolizione dell'immunità funzionale per garantire la piena responsabilità dei giudici e dei pubblici ministeri nell'ambito del diritto penale. Resta da predisporre un sistema affidabile di valutazione professionale di giudici e pubblici ministeri.

Per quanto riguarda l'*efficienza* del sistema giudiziario, il Montenegro ha adottato ulteriori misure per ridurre l'arretrato giudiziario. Poiché, alla fine del 2011, si registravano in tutti i

tribunali del Montenegro circa 11 500 casi irrisolti risalenti agli anni precedenti, nel 2011 l'arretrato è diminuito del 4% circa rispetto al 2010. Altri quattro notai sono stati nominati nel gennaio 2012, in aggiunta ai 34 nominati nel luglio scorso. A seguito dell'entrata in vigore della legge in materia di recupero e garanzia dei crediti, che ha trasferito agli ufficiali giudiziari competenze di esecuzione delle decisioni civili, nel dicembre 2011 il Parlamento ha promulgato la legge sui pubblici ufficiali giudiziari. Ciononostante, l'esecuzione delle sentenze civili rimane modesta, gli ufficiali giudiziari non sono ancora stati assunti e il funzionamento del nuovo sistema di ufficiali giudiziari dev'essere ancora valutato.

Al fine di aumentare l'efficienza globale del sistema giudiziario, il Consiglio giudiziario ha avviato la creazione di unità speciali di giudici competenti in materia di giustizia minorile presso le Corti d'Appello di Podgorica e Bijelo Polje. Un codice di giustizia minorile è stato adottato dal Parlamento nel dicembre 2011. Il piano d'azione per l'attuazione della strategia di riforma del settore giudiziario per il periodo 2007-2012 è stato riveduto nel dicembre 2011. Sono stati mossi i primi passi per razionalizzare la rete dei tribunali. Per quanto riguarda l'accesso alla giustizia, in seguito all'entrata in vigore della legge sul gratuito patrocinio nel gennaio 2012 sono stati adottati tre atti di esecuzione e sono stati aperti uffici di assistenza legale gratuita presso tutti i tribunali di primo grado. Tuttavia, l'attuazione della legge è ostacolata dalle insufficienti risorse finanziarie destinate a tali uffici. Bisogna rafforzare l'indipendenza e l'autonomia amministrativa e finanziaria del centro di formazione giudiziaria del paese e prevedere una formazione iniziale con programmi di studio prestabiliti per tutti i membri dell'apparato giudiziario. Occorre migliorare la qualità delle statistiche giudiziarie conformemente alle norme europee e sulla base di indicatori affidabili, quali tassi di produttività e di esecuzione. Si deve ancora introdurre un sistema che permetta di controllare chiaramente la durata dei processi. I mezzi di impugnazione disponibili in caso di violazione del diritto a un processo equo hanno effetti limitati e devono essere riveduti conformemente al diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Nel complesso, sono stati compiuti ulteriori progressi nel settore della riforma del sistema giudiziario. È stata avviata l'attuazione della normativa recentemente adottata e il processo di riforma costituzionale registra passi avanti. Sono stati compiuti progressi per quanto riguarda la pubblicazione delle sentenze. L'arretrato giudiziario è ancora diminuito ed è stato introdotto un nuovo sistema di attuazione per migliorare l'efficienza. L'esecuzione delle sentenze civili resta tuttavia modesta e occorre razionalizzare la rete dei tribunali. Non è ancora stato predisposto un sistema nazionale unico di assunzione per la prima nomina dei giudici. Bisogna migliorare l'affidabilità delle statistiche giudiziarie e istituire un sistema di controllo della durata dei processi. Occorre razionalizzare e rafforzare la formazione giudiziaria.

Politiche anticorruzione

Si registrano ulteriori progressi per quanto concerne l'attuazione della strategia del governo in materia di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata e del suo piano d'azione riveduto 2011-2012. La commissione nazionale incaricata di sorvegliare l'attuazione del piano d'azione ha adottato la sua terza relazione nell'aprile 2012, rilevando che è già stata avviata l'attuazione della maggior parte delle misure previste per la seconda metà del 2011. Il quadro istituzionale globale per controllare l'attuazione del piano d'azione funziona correttamente.

Il Montenegro ha compiuto altri sforzi per rafforzare ulteriormente il proprio quadro giuridico in materia di lotta anticorruzione, al fine di garantire l'allineamento con l'*acquis* dell'UE e con le norme internazionali pertinenti. Le modifiche della legge sul lavoro adottate dal Parlamento nel novembre 2011 completano il quadro giuridico applicabile agli informatori con disposizioni che ne garantiscono la protezione nel settore privato. Nell'aprile 2012 il governo ha adottato alcune modifiche della legge sul libero accesso all'informazione. Le modifiche della legge sul finanziamento dei partiti, approvate nel dicembre 2011, disciplinano il quadro istituzionale di vigilanza, i contributi in natura e il massimale delle quote di iscrizione, fissando un limite massimo del 10% del reddito annuo di un membro. L'ufficio statale di audit è ormai responsabile della revisione contabile del bilancio annuale dei partiti politici e delle relazioni sui costi delle campagne elettorali, mentre la commissione elettorale nazionale è incaricata di verificare l'attuazione di altri aspetti della legge. Tuttavia, la capacità amministrativa e professionale di quest'ultima dev'essere rafforzata per garantire un controllo indipendente pienamente efficace. Occorre rafforzare, e specificare più dettagliatamente all'interno del quadro giuridico, i meccanismi di controllo del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, nonché l'applicazione delle sanzioni. Il sistema sanzionatorio continua ad essere indifferenziato e non abbastanza dissuasivo e gli obblighi dei partiti politici in materia di comunicazione e contabilità devono essere ulteriormente rafforzati.

È stata avviata l'attuazione della normativa recentemente adottata sul conflitto di interesse e sugli appalti pubblici. A seguito dell'entrata in vigore della legge modificata sulla prevenzione del conflitto di interesse, tutti i 36 parlamentari che erano anche membri di consigli di amministrazione di imprese statali si sono dimessi da tali incarichi, e i 16 parlamentari che ricoprivano anche incarichi esecutivi (compresi due 2 sindaci) si sono dimessi da una delle due funzioni. Nel febbraio 2012 sono stati nominati i membri della commissione per gli appalti pubblici, al cui funzionamento è stata destinata una dotazione finanziaria. Nel dicembre 2011 il governo ha adottato una strategia e un piano d'azione per lo sviluppo del sistema di appalti pubblici e una decisione relativa all'istituzione di un organismo di coordinamento incaricato di sorvegliarne l'attuazione. Finora, tuttavia, la commissione per gli appalti pubblici non ha inviato alcuna notifica alla procura e occorre potenziare il sistema di controllo.

Si registrano ulteriori passi avanti in materia di prevenzione della corruzione. Nel dicembre 2011, la direzione per le iniziative anticorruzione (DACI) è stata posta sotto l'autorità del ministero della Giustizia per assicurare un migliore coordinamento delle attività anticorruzione. Nel corso del periodo di riferimento, la DACI ha ricevuto 70 denunce riguardanti presunti casi di corruzione presso le autonomie locali, la pubblica amministrazione, l'apparato giudiziario, nonché in ambito sanitario e nel settore dell'istruzione, e ha presentato alla polizia 27 relazioni su presunti casi di corruzione. La presentazione di denunce è stata incoraggiata anche da una serie di campagne di sensibilizzazione condotte dalla DACI per favorire la segnalazione di casi di corruzione e la protezione degli informatori. Sulla base della valutazione dei rischi dei settori esposti alla corruzione, adottata dal governo nel luglio scorso, le autorità competenti hanno presentato relazioni sull'attuazione delle raccomandazioni in essa contenute. Sono state adottate misure volte a prevenire la corruzione all'interno del sistema giudiziario. Il Consiglio giudiziario ha deciso di concedere un'indennità speciale ai giudici che si occupano di criminalità organizzata, corruzione, terrorismo e crimini di guerra. È stata offerta a giudici e pubblici ministeri una formazione continua in materia di lotta alla corruzione, soprattutto per agevolare l'applicazione del nuovo codice di procedura penale. Le organizzazioni della società civile continuano a contribuire attivamente a migliorare il quadro strategico e a fornire elementi di prova determinanti per avviare procedimenti relativi a casi di corruzione. Tuttavia, le

dichiarazioni patrimoniali di giudici e pubblici ministeri non vengono ancora confrontate con altri dati e si devono ulteriormente rafforzare le misure intese a prevenire la corruzione nel settore giudiziario. Occorre migliorare le competenze della DACI e potenziarne la capacità di coordinare le attività di prevenzione della corruzione e di sorvegliare l'attuazione del piano d'azione del governo in materia di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata.

Si registrano ulteriori progressi nell'eliminazione della corruzione. La piena entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale nel settembre 2011 ha comportato un'accelerazione significativa della procedura d'indagine penale, riducendo altresì il rischio di fuga di informazioni. La capacità istituzionale e operativa di pubblici ministeri, giudici e polizia di contrastare la corruzione è stata rafforzata grazie a un notevole sostegno alla formazione e a strumenti supplementari. Le migliori capacità amministrative e tecniche dell'unità preposta a controlli speciali permettono di ricorrere più sistematicamente a tecniche d'indagine particolari. Nove rappresentanti dell'amministrazione di polizia, dell'ufficio per la prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, nonché delle amministrazioni tributaria e doganale, sono stati assegnati alla squadra investigativa speciale, divenuta operativa nell'ottobre 2011. Sebbene la squadra abbia ricevuto risorse finanziarie supplementari, le sue capacità vanno ulteriormente potenziate, soprattutto mediante l'accesso a basi di dati contenenti informazioni pertinenti.

Benché il Montenegro abbia ulteriormente migliorato i risultati ottenuti a livello di indagini, procedimenti penali e condanne nei casi di corruzione, i casi di corruzione ad alto livello continuano a destare preoccupazione. Nel periodo di riferimento, quattro dipendenti del demanio di Ulcinj sono stati condannati alla reclusione da un tribunale di secondo grado per abuso d'ufficio, mentre un funzionario doganale è stato condannato per corruzione. Nel dicembre 2011 e a gennaio e marzo del 2012 sono state pronunciate sentenze di primo grado contro sedici persone, compresi due dipendenti comunali condannati a pene detentive, i dirigenti di un'impresa pubblica e un giudice. Sono in corso udienze per il caso di corruzione ad alto livello "Zavala", che vede coinvolti l'ex sindaco di Budva, il suo vice e un membro del Parlamento, nonché per altri due casi che interessano 23 persone accusate di abuso d'ufficio e di corruzione. Nel periodo interessato dalla relazione, due funzionari di polizia sono stati ufficialmente accusati di corruzione. Sono in corso indagini nei confronti dell'ex sindaco di Ulcinj, del presidente e di un giudice di un tribunale di primo grado, del precedente e dell'attuale direttore di un'impresa pubblica di Budva e di tre dipendenti del ministero dell'Interno.

Il paese deve tuttavia migliorare sistematicamente il proprio bilancio nel settore della lotta alla corruzione, in particolare in termini di indagini e condanne definitive nei casi di corruzione ad alto livello. Desta preoccupazione il fatto che in tutti i casi di corruzione ad alto livello i procedimenti siano stati avviati sulla base di elementi di prova forniti da terzi. Il numero di casi di corruzione in cui è stata ordinata la confisca dei beni rimane estremamente basso. Finora, non sono state applicate le disposizioni del codice di procedura penale e del codice penale in materia di confisca e di poteri estesi di confisca di proventi di reato. Occorre regolamentare le procedure di sequestro, confisca e gestione dei proventi di reato. Si osserva un certo miglioramento della cooperazione tra servizi, che va però intensificata, soprattutto per garantire il ruolo di primo piano dei pubblici ministeri nelle indagini. L'effettiva applicazione del codice di procedura penale è ostacolata dal fatto che i pubblici ministeri non possono accedere alle basi di dati pertinenti e non dispongono di capacità sufficienti. Occorre rafforzare, in particolare, la capacità amministrativa della procura speciale per la lotta contro la criminalità organizzata, la corruzione, il finanziamento del terrorismo e i crimini di guerra. Pur potendo contare su una maggiore capacità amministrativa, la commissione per la

prevenzione del conflitto di interesse continua a non disporre delle capacità per verificare l'esattezza delle dichiarazioni patrimoniali e delle dichiarazioni d'interessi dei dipendenti pubblici al fine di individuare arricchimenti illeciti, dato che non ha poteri d'indagine e non può accedere a basi di dati pertinenti. L'indipendenza del sistema giudiziario si conferma un tema preoccupante e incide sulla determinazione a contrastare la corruzione, la quale continua a destare serie preoccupazioni.

Nel complesso, sono stati compiuti ulteriori progressi nel settore della lotta alla corruzione. Ha preso il via l'attuazione della normativa recentemente adottata nei settori chiave del finanziamento dei partiti politici, della prevenzione del conflitto di interesse e degli appalti pubblici. Occorre rafforzare ulteriormente le sue disposizioni sui meccanismi di controllo. Il paese ha compiuto ulteriori passi avanti per migliorare il proprio bilancio in materia di lotta anticorruzione, come dimostra una serie di nuove indagini su casi di corruzione ad alto livello. Resta però insufficiente il numero di condanne definitive e di casi di corruzione chiusi con un ordine di sequestro o di confisca dei beni. Bisogna intensificare la cooperazione tra servizi, in particolare tra la polizia e i pubblici ministeri, e rafforzare il ruolo di primo piano dei pubblici ministeri, conformemente al nuovo codice di procedura penale.

Cooperazione di polizia e lotta contro la criminalità organizzata

È migliorata, a livello regionale e internazionale, la cooperazione di polizia in materia di lotta contro la criminalità organizzata. Una serie di operazioni di polizia, condotte in collaborazione con le autorità di diversi Stati membri dell'UE, paesi della regione, Interpol ed Europol, ha permesso di incrementare il numero di rinvii a giudizio e arresti. L'accordo di estradizione tra il Montenegro e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia è stato firmato nell'ottobre 2011. Le autorità di polizia del Montenegro e della Bosnia-Erzegovina hanno firmato un memorandum di cooperazione per combattere insieme la corruzione, la criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti e il terrorismo. Sono stati firmati inoltre due accordi in materia di cooperazione di polizia con la Croazia e con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. L'accordo con la Croazia sulla reciproca esecuzione delle sentenze penali è stato ratificato nel dicembre 2011.

Dal settembre 2011, il nuovo codice di procedura penale viene applicato da tutti gli organismi pubblici competenti. Nel novembre 2011 sono state adottate alcune modifiche del regolamento sull'organizzazione interna e sulle mansioni dell'amministrazione di polizia, con l'introduzione di più unità organizzative specializzate all'interno della polizia. Nel gennaio 2012 è stato adottato un piano d'azione per combattere la criminalità organizzata, che introduce misure e indicatori operativi conformemente alle priorità individuate nella valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata (OCTA) effettuata nel 2011. Divenuta operativa nell'ottobre 2011, la squadra investigativa speciale ha avviato indagini finanziarie su tre importanti casi di criminalità organizzata ed è stata dotata di risorse finanziarie supplementari. Dal dicembre 2011, un organismo di coordinamento verifica i risultati dell'attuazione della strategia di sviluppo e funzionamento della polizia. Si dovrebbero tuttavia migliorare e chiarire le relazioni tra le procure e la polizia nell'ambito del nuovo codice di procedura penale, in particolare per quanto riguarda lo svolgimento di indagini finanziarie. La gestione dei casi complessi richiede ulteriori strumenti e personale specializzato. Le disposizioni sul ricorso a misure investigative speciali devono essere rivedute per prorogarne i termini. Il progetto di attività di polizia basate sull'intelligence dev'essere esteso a tutto il paese e le forze di polizia vanno formate contestualmente. Servono ulteriori stanziamenti per accrescere le capacità investigative e incrementare le risorse concrete – compresi gli strumenti informatici – all'interno dei servizi della polizia.

Il Montenegro ha continuato a migliorare il proprio bilancio in materia di lotta contro la criminalità organizzata. Sono state pronunciate due sentenze di secondo grado in relazione a casi di traffico di stupefacenti e tratta di esseri umani. Tre sentenze di primo grado sono state pronunciate in due casi riguardanti la produzione e il contrabbando di droga, rispettivamente nel settembre 2011 e nel gennaio 2012, e in un caso di riciclaggio di denaro nel gennaio 2012. Quanto al caso Saric, due esponenti di un'organizzazione criminale sono stati condannati rispettivamente a sei e a otto anni di carcere per traffico di stupefacenti e riciclaggio di oltre 12 milioni di euro. Nel dicembre 2011, nell'ambito del caso Kalic, sono state rinviate a giudizio tre persone accusate di riciclaggio; i beni sequestrati ammontavano ad oltre 28 milioni di euro. Sono iniziate le audizioni per sei nuovi casi. Tra la fine del 2011 e i primi mesi del 2012 sono state avviate indagini su tre casi di contrabbando di droga e su un caso di falsificazione di passaporti, nei quali erano coinvolte complessivamente 65 persone.

Secondo le stime del demanio, incaricato della loro gestione, il valore dei proventi di reato temporaneamente sequestrati nel paese è aumentato e ammonta ad oltre 40 milioni di euro. Nell'aprile 2012 sono state adottate modifiche della legge sulla gestione dei beni sequestrati in via provvisoria e definitiva. Bisogna tuttavia continuare a potenziare il servizio competente, soprattutto per quanto riguarda la sua capacità di valutare e gestire con efficacia i beni temporaneamente sequestrati e confiscati. Si devono redigere gli atti di diritto derivato per garantire l'esecuzione delle decisioni giudiziarie e l'attuazione delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati. Il numero complessivo di indagini finanziarie svolte e di beni sequestrati resta basso a causa delle capacità amministrative estremamente limitate nel settore.

La legge sulla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è stata modificata nel febbraio 2012 per allinearla con l'*acquis* dell'UE. Nel dicembre 2011 sono stati potenziati la cooperazione e lo scambio di informazioni fra il ministero delle Finanze, l'amministrazione per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (APMLTF), la Banca centrale, la commissione titoli e l'agenzia di vigilanza assicurativa. L'APMLTF, che ha partecipato a un'indagine finanziaria svolta dalla procura speciale per la lotta contro la criminalità organizzata, la corruzione, il finanziamento del terrorismo e i crimini di guerra, ha aperto complessivamente 107 casi. Tuttavia, occorre consolidare le competenze della polizia in tale settore, nonché i risultati in materia di indagini finanziarie proattive. Si devono infine rafforzare le capacità di sorveglianza del sistema bancario dell'AMLTF.

Nel complesso, si segnalano ulteriori progressi in materia di lotta alla criminalità organizzata. I risultati continuano a migliorare. La cooperazione internazionale è migliorata e varie operazioni di polizia si sono concluse con il sequestro di stupefacenti e proventi di attività criminali. La questione del traffico di droga continua però a destare viva preoccupazione, dato che il paese rappresenta un'area di transito per le attività di contrabbando da e verso l'UE. Si è continuato a rafforzare il quadro giuridico, la cui attuazione dev'essere però seguita con costante attenzione. Bisogna continuare a potenziare le capacità investigative degli organismi di contrasto e delle procure, soprattutto per quanto concerne le indagini finanziarie. Si deve intensificare la cooperazione tra servizi.

Libertà di espressione e libertà di riunione e di associazione

La depenalizzazione della diffamazione ha contribuito al calo delle azioni legali contro i media. I ritardi accumulati dai tribunali nei casi di diffamazione si sono gradualmente ridotti, conformemente agli orientamenti della Corte suprema che disciplinano il livello di indennizzo pecuniario nei processi per diffamazione a danno dei media. Tali orientamenti si basano sulla

giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Il centro di formazione giudiziaria ha organizzato corsi di formazione per giudici e pubblici ministeri, con particolare attenzione al diritto alla libertà di espressione sancito dall'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Gli alti funzionari pubblici hanno continuato a promuovere un contesto più favorevole e più sicuro per i media, condannando tra l'altro gli attacchi nei loro confronti e promuovendo indagini su casi di violenza contro i media.

In alcuni vecchi casi di diffamazione, tuttavia, le ammende non pagate sono state convertite in condanne a pene detentive. Tali casi devono essere resi conformi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, soprattutto per garantire che non vengano inflitte pene detentive in caso di mancato pagamento di un'ammenda. Servono ulteriori progressi per quanto riguarda alcuni casi recenti e passati di violenza contro i media, che devono ancora essere oggetto di accurate indagini e procedimenti penali, compreso un attacco fisico contro un giornalista investigativo nel marzo 2012.

Nel marzo 2012 è stato istituito un organismo di autoregolamentazione dei media, che riunisce alcuni media tradizionali e locali; di recente ne è stato istituito uno parallelo, che rappresenta alcuni importanti mezzi di comunicazione nazionali. È stato assunto altro personale per aumentare le capacità di controllo dell'Agenzia per i media elettronici. L'emittente pubblica è oggetto di una riforma strutturale volta a renderla più moderna e autosufficiente. La mancanza di sostenibilità finanziaria e di risorse operative potrebbe tuttavia pregiudicare il funzionamento dei media e degli organismi di autoregolamentazione del settore audiovisivo. Recenti modifiche legislative della legge sui mezzi di comunicazione elettronici mettono in pericolo l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione del settore audiovisivo; la sua mancanza di risorse per controllare i media in tutto il paese desta preoccupazione. La professionalità e l'indipendenza dell'emittente pubblica non sono ancora state pienamente conseguite.

La cooperazione con la società civile ha continuato ad essere rafforzata. Nel febbraio 2012 sono stati adottati due decreti intesi a rafforzare il ruolo della società civile: uno sulla cooperazione tra le autorità della pubblica amministrazione e le organizzazioni non governative (ONG) e l'altro sullo svolgimento di dibattiti pubblici sui disegni di legge.

Il consiglio incaricato della cooperazione con le ONG è ormai pienamente operativo e si riunisce regolarmente. Ha partecipato alla redazione della legislazione del settore, compresa l'elaborazione delle modifiche della legge sui giochi d'azzardo, che prevede un sostegno finanziario alle ONG. Rappresentanti di organizzazioni della società civile sono attualmente coinvolti nelle attività dei diversi organismi dello Stato, attraverso la partecipazione a gruppi di lavoro e commissioni che si occupano di diversi settori politici. È stato aggiornato un registro pubblico delle ONG.

Nel complesso, si sono compiuti alcuni passi avanti per rafforzare la libertà dei media e progressi soddisfacenti in materia di potenziamento della cooperazione con la società civile. Deve tuttavia proseguire l'effettiva attuazione degli orientamenti della Corte suprema che disciplinano il livello di indennizzo pecuniario nei casi di diffamazione a danno dei media e occorrono misure alternative alla detenzione per le ammende non pagate in relazione a precedenti casi di diffamazione. Casi irrisolti di violenza contro i media destano preoccupazione. Bisogna continuare ad impegnarsi per garantire una cooperazione sostenibile e a lungo termine fra le autorità e la società civile.

È stata rafforzata la capacità amministrativa e finanziaria del mediatore. Tale istituzione ha elaborato alcune relazioni, analizzando rispettivamente lo stato dei locali dell'amministrazione di polizia utilizzati per i detenuti, la tutela contro le discriminazioni e la situazione in materia di accattonaggio dei minori. Dette relazioni sono state approvate tra ottobre e novembre 2011 dalla commissione parlamentare per i diritti umani e la libertà, che si è impegnata più attivamente a promuovere i diritti umani e la lotta alla discriminazione. Nel marzo 2012 il portafoglio del vice primo ministro e ministro della Giustizia è stato esteso ai diritti umani.

Il consiglio per la tutela contro le discriminazioni è ormai operativo. Tra i quindici membri di tale organismo, nominati nel febbraio 2012, figurano rappresentanti della comunità rom e un rappresentante delle organizzazioni della società civile attive nel settore dei diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT). Sono proseguite l'organizzazione di campagne contro la discriminazione e la formazione dei funzionari pubblici. Le autorità hanno continuato a promuovere attivamente condizioni favorevoli per i diritti delle persone LGBT nel paese. Sono pienamente operativi un centro d'accoglienza e una linea che fornisce sostegno e consulenza alle persone LGBT.

Occorre potenziare la capacità del mediatore in termini di risorse umane e finanziarie. L'attuazione della legislazione in materia di lotta contro le discriminazioni accusa ritardi; le capacità istituzionali nei settori della promozione, del controllo e del rispetto dei diritti umani sono limitate, in particolare per quanto riguarda i diritti delle persone disabili e socialmente vulnerabili. Le persone LGBT continuano ad essere vittime di discriminazione e tali casi dovrebbero essere attentamente sorvegliati dalle autorità.

Si sono compiuti passi avanti per garantire lo status giuridico degli sfollati, in particolare rom, ashkali ed egiziani, e farne rispettare i diritti. Nel novembre 2011 sono state adottate alcune modifiche della legge sui cittadini stranieri al fine di rinviare al dicembre 2012 il termine ultimo per la presentazione delle domande per ottenere lo status di straniero. Il numero di domande è in lento, ma costante, aumento: circa il 48% degli sfollati ha presentato domanda e il 29% di essi ha ottenuto lo status di straniero nel paese. Sono state predisposte diverse misure per agevolare la legalizzazione dello status degli sfollati vulnerabili. Nel febbraio 2012 sono state adottate decisioni relative alla modifica del piano urbanistico della regione di Konik, che rappresentano il quadro di riferimento per la costruzione di alloggi destinati alla popolazione esistente. Il Montenegro ha assunto un ruolo attivo nel processo avviato dalla dichiarazione di Sarajevo. Il decreto provvisorio che assicura pari diritti economici e sociali agli sfollati è stato prorogato al giugno 2013. Le misure volte ad agevolare l'iscrizione all'anagrafe di rom, ashkali ed egiziani, in particolare sfollati interni, hanno continuato a registrare progressi. Il governo ha adottato una strategia per il periodo 2012-2016 volta a migliorare la loro situazione e un piano d'azione per l'attuazione della strategia. È stata offerta formazione professionale a rom, ashkali ed egiziani. Deve proseguire l'iscrizione degli sfollati all'anagrafe, in particolare nei casi di persone vulnerabili. Occorrono ulteriori provvedimenti per migliorare l'accesso ai diritti economici e sociali degli sfollati e di rom, ashkali ed egiziani. Le donne rom sono vittime di una doppia discriminazione, come membri di una minoranza e in quanto donne.

Bisogna adottare senza indugio la legge sull'edilizia popolare, fondamentale per conseguire ulteriori risultati nel campo di Konik.

Nel complesso, si registrano alcuni passi avanti in materia di lotta contro le discriminazioni, legalizzazione dello status degli sfollati e rispetto dei diritti di rom, ashkali ed egiziani. Occorre rafforzare le capacità istituzionali per controllare, promuovere e garantire concretamente il rispetto dei diritti umani e per combattere le discriminazioni. La questione dello status giuridico degli sfollati dev'essere risolta; devono essere potenziate le politiche a favore dell'integrazione di rom, ashkali ed egiziani.

3. CONCLUSIONE

Il Montenegro ha compiuto ulteriori progressi nell'attuazione delle riforme nei settori dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali, compresa la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata.

Alla luce degli ulteriori progressi compiuti, la Commissione resta dell'avviso che il Montenegro abbia conseguito il livello di conformità ai criteri di adesione, e in particolare ai criteri politici di Copenaghen, necessario per avviare i negoziati di adesione. Alla luce di tali considerazioni, e tenuto conto delle conclusioni del Consiglio del dicembre 2011, la Commissione ribadisce la sua raccomandazione di aprire i negoziati di adesione con il Montenegro.

Durante il processo negoziale, la Commissione continuerà a rivolgere particolare attenzione allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali, e in particolare alla lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, al fine di garantire risultati concreti al riguardo e si avvarrà pienamente degli strumenti disponibili in tutte le fasi del processo di adesione. A questo proposito, la nuova impostazione proposta dalla Commissione e approvata dal Consiglio europeo del dicembre 2011 per quanto concerne il capitolo riguardante il sistema giudiziario e i diritti fondamentali e quello relativo a giustizia, libertà e sicurezza, consentirà di ancorare saldamente le riforme in questo settore e garantire un'attenta verifica della loro attuazione.