



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.5.2003
COM (2003) 285 definitivo

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

I Balcani occidentali e l'integrazione europea

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

I Balcani occidentali e l'integrazione europea

1. I BALCANI OCCIDENTALI E LA SFIDA DELL'ALLARGAMENTO

Il Consiglio europeo svoltosi a Feira nel giugno 2000 ha confermato l'obiettivo della massima integrazione possibile dei Balcani occidentali¹ nel contesto politico ed economico dell'Europa, riconoscendo che questi paesi sono candidati potenziali all'adesione all'UE. Il Consiglio europeo di Copenaghen del dicembre 2002 ha ribadito questa prospettiva, sottolineando la propria determinazione a sostenere i loro sforzi per un ulteriore ravvicinamento all'UE. Il Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2003 ha affermato che "il futuro dei Balcani occidentali è all'interno dell'UE" e ha invitato "il Consiglio e la Commissione ad esaminare modi e mezzi, basandosi anche sull'esperienza acquisita nel processo di allargamento, per consolidare ulteriormente la politica di stabilizzazione e di associazione dell'Unione nei confronti della regione". Preparare i paesi dei Balcani occidentali ad integrarsi nelle strutture europee costituisce una delle priorità dell'Unione europea. L'unificazione dell'Europa non sarà completa finché questi paesi non avranno aderito all'Unione europea.

Il processo di stabilizzazione e di associazione (PSA) costituisce lo strumento dell'UE per le relazioni tra l'Unione e i Balcani occidentali e consente di assistere i cinque paesi a portare avanti le riforme e a procedere verso l'adesione all'Unione europea. Uno degli obiettivi inestimabili di tale processo è quello di promuovere la stabilità nella regione. E' necessario potenziare le politiche in corso per consolidare ulteriormente la stabilità, facendo progredire i paesi in questione verso una più stretta associazione e, quindi, un'adesione all'Unione.

Dopo la firma del trattato di Atene nell'aprile 2003, che ha dato il via all'adesione di dieci nuovi Stati membri, il vertice di Salonicco offre l'occasione per imprimere nuovo slancio al processo di stabilizzazione e di associazione. Il successo ottenuto dai paesi dell'Europa centrale ed orientale nel soddisfare i criteri necessari per l'adesione all'UE dovrebbe ispirare ed incoraggiare i paesi dei Balcani occidentali che condividono la stessa aspirazione. La presente comunicazione fornisce alcuni orientamenti su come potenziare il processo di stabilizzazione e di associazione, in particolare al fine di avvalersi dell'esperienza maturata con l'attuale processo di allargamento e di svilupparla ulteriormente in futuro, definendo quella che può essere considerata un programma comune per l'integrazione europea.

2. INTENSIFICARE IL PROCESSO DI STABILIZZAZIONE E DI ASSOCIAZIONE - UN NUOVO PARTENARIATO

Il processo di stabilizzazione e di associazione, i suoi diversi strumenti, le prospettive che offre e, in particolare, gli sforzi compiuti dai paesi stessi hanno consentito a questi ultimi di compiere considerevoli progressi. Tuttavia, è richiesto loro un ulteriore impegno per realizzare le priorità legate al processo di stabilizzazione e di associazione e per riuscire a conformarsi ai criteri per l'adesione all'UE fissati dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 e sanciti dagli articoli 49 e 6 del trattato UE. E' necessario ora consolidare i progressi già

¹ Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex repubblica iugoslava di Macedonia e Serbia e Montenegro.

compiuti come presupposto per ulteriori passi avanti. Una volta completati la ricostruzione ed il ripristino, occorre sostenere la transizione politica ed economica, e procedere, ove opportuno, all'allineamento alla legislazione dell'UE, per realizzare l'obiettivo ultimo dell'adesione all'UE. L'Unione europea moltiplicherà i suoi aiuti ai paesi dei Balcani occidentali per assisterli in questa impresa.

L'impegno e l'assistenza dell'Unione Europea devono andare di pari passo con un autentico impegno dei governi interessati a compiere le riforme necessarie, a creare la capacità amministrativa necessaria e a cooperare tra di loro. La sfida principale che accomuna tutti i paesi della regione continua ad essere la creazione di Stati forti, pienamente funzionanti, in grado di sopperire alle esigenze dei loro cittadini, di garantire un'efficace cooperazione regionale e di intrattenere relazioni più profonde con l'Unione. In questo contesto, bisogna dare la priorità alla lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione; i progressi compiuti in questo campo sono essenziali per garantire lo Stato di diritto, per promuovere la fiducia nelle istituzioni pubbliche, per generare gli investimenti privati ed avvicinare questi paesi all'adesione all'Unione europea. Per conseguire questo obiettivo, i paesi in questione dovranno dimostrare una grande volontà e competenza politica oltre alla capacità di adeguarsi alle norme e ai valori europei.

Alla luce della prospettiva europea dei paesi dei Balcani occidentali, confermata dal Consiglio europeo di Copenaghen del 2002 e dal Consiglio europeo di Bruxelles del 2003, la Commissione propone di sviluppare ulteriormente il processo di stabilizzazione e di associazione, introducendo alcuni elementi ispirati al processo di preadesione.

◆ **Partenariati di integrazione europea**

La seconda relazione annuale della Commissione del marzo 2003² riconosce i progressi compiuti da tutti i paesi, pur evidenziando alcune lacune, in particolare nel funzionamento e nelle capacità delle istituzioni pubbliche, nell'applicazione dello Stato di diritto e nel perdurare dei problemi di criminalità organizzata e corruzione. Occorre risolvere tali problemi per progredire con le riforme politiche ed economiche e con il processo di adozione, recepimento ed attuazione dell'acquis.

In tale contesto, si dovrebbe riflettere sull'introduzione di partenariati di integrazione europea per i paesi dei Balcani occidentali. Traendo ispirazione dal processo di preadesione, questi partenariati serviranno ad individuare le priorità d'azione e a sostenere gli sforzi necessari per avvicinarsi all'Unione europea. L'obiettivo di questi partenariati è anche quello di individuare riforme a breve e a medio termine che i paesi devono attuare, servire da quadro di riferimento per valutare i progressi e fornire un orientamento per l'assistenza fornita attraverso il programma CARDS. I partenariati indicano il livello di sviluppo proprio di ogni paese e sono adeguati alle sue esigenze specifiche.

Le priorità dei partenariati sono fondate sulle priorità politiche e strategiche che scaturiscono dalle valutazioni della Commissione contenute nelle relazioni annuali, tenendo debito conto dei criteri di adesione di Copenaghen e di questioni specifiche per i Balcani occidentali, inclusa la condizionalità del 1997³. Le priorità sono fissate sulla base di consultazioni informali con i paesi interessati, a seguito delle quali la Commissione presenta una proposta di decisione del Consiglio per l'approvazione di ogni partenariato.

² COM (2003) 139 definitivo.

³ Conclusioni del Consiglio Affari generali, 29-30 aprile 1997.

In risposta ai partenariati di integrazione europea, i paesi della regione dovrebbero preparare ed attuare piani d'azione con un calendario e dettagli su come intendono attuare le priorità del partenariato. Gli eventuali progressi in questo campo saranno seguiti tramite le strutture degli accordi di stabilizzazione e di associazione o, in assenza di questi, tramite un dialogo regolare. La Commissione è responsabile del controllo regolare, in particolare attraverso le sue relazioni annuali.

◆ **Sostegno rafforzato al consolidamento istituzionale**

Il gemellaggio si è dimostrato uno strumento efficace per il consolidamento istituzionale nei paesi candidati e potrebbe risultare altrettanto efficace per i paesi con i quali sono stati conclusi accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA). I programmi di gemellaggio finanziano il distacco di funzionari degli Stati membri perché collaborino come consulenti con le istituzioni beneficiarie. Il programma CARDS prevede azioni di gemellaggio per il consolidamento istituzionale nei paesi PSA dall'ottobre 2002. Sono stati avviati progetti di gemellaggio in Albania e in Croazia e altri sono in fase di preparazione per il resto della regione. Il gemellaggio sarà quindi integrato nel programma CARDS come strumento per il trasferimento di competenze amministrative nei paesi PSA.

L'Ufficio per lo scambio di informazioni in materia di assistenza tecnica (TAIEX) è stato istituito nel quadro della strategia di preadesione per fornire assistenza tecnica mirata ai paesi candidati in merito all'*acquis*. I suoi servizi si prestano anche alle esigenze dei paesi dei Balcani occidentali. Le modalità concrete e la disponibilità di risorse umane per l'assistenza TAIEX sono attualmente in fase di discussione. Per garantire la conformità con le norme UE si rafforzerà ulteriormente il controllo e la valutazione della legislazione dei singoli paesi, i cui risultati confluiranno nelle relazioni annuali e porteranno a revisioni periodiche dei partenariati di integrazione europea.

Vista la necessità di migliorare le conoscenze e le competenze dell'amministrazione pubblica nella regione, la Commissione promuoverà la creazione di una scuola o istituto regionale di istruzione superiore in materia di riforma dell'amministrazione pubblica.

Nel quadro di questi sforzi, si dovrebbe riflettere sull'opportunità che i nuovi Stati membri, che hanno ottenuto successi nel processo di transizione e nei preparativi per l'adesione all'UE, trasmettano il loro know-how. Condividendo la loro esperienza con i paesi limitrofi, questi possono infatti fornire un importante contributo al loro sviluppo.

◆ **Sostegno allo Stato di diritto – cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni**

Lo Stato di diritto è un valore fondamentale dell'Unione europea. E' essenziale per lo sviluppo economico, per il ritorno dei profughi, per la tutela dei diritti dell'uomo e delle minoranze e per la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. E' quindi di fondamentale importanza ottenere progressi nel settore della giustizia e degli affari interni.

La Commissione avvierà il dialogo con i paesi della regione al fine di definire criteri realizzabili, misurabili e realistici per valutare i progressi compiuti nel settore della giustizia e degli affari interni (GAI). Questi criteri serviranno anche per individuare le priorità GAI all'interno dei partenariati di integrazione europea. I paesi in questione hanno espresso un interesse particolare per la liberalizzazione del regime dei visti e, in generale, per la politica di immigrazione dell'UE. La Commissione sarebbe disposta ad avviare un dibattito concreto con tali paesi, nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione, sulle modalità

necessarie per affrontare praticamente queste questioni. In questo settore prioritario bisognerebbe rafforzare i programmi di assistenza.

◆ **Partecipazione ai programmi comunitari**

La partecipazione a determinati programmi comunitari potrebbe essere estesa ai paesi PSA. Il programma di cooperazione internazionale nell'ambito del sesto programma quadro per la ricerca scientifica e tecnologica (RST) è già aperto ai paesi dei Balcani occidentali. Sulla base dell'esperienza acquisita con il programma TEMPUS, sarebbe particolarmente utile che, al momento opportuno e conformemente alle esigenze e alle capacità di ciascun paese, i programmi comunitari fossero estesi alla regione, in particolare quelli che riguardano l'istruzione, la formazione professionale e l'energia. Partecipando ai programmi, tali paesi potrebbero familiarizzarsi con le politiche e con i metodi di lavoro comunitari, preparandosi ad allacciare rapporti più stretti con l'Unione. La Commissione è pronta ad esaminare le questioni giuridiche e finanziarie pertinenti al fine di conseguire questo obiettivo.

◆ **Promuovere lo sviluppo economico**

La transizione da economie pianificate ad economie di mercato funzionanti richiede riforme impegnative in molti settori, oltre che privatizzazioni e lo sviluppo del settore finanziario. La Commissione continuerà a fornire assistenza in questo campo.

Il commercio è uno dei cardini del processo di stabilizzazione e di associazione. A seguito dell'introduzione di misure commerciali dell'Unione europea nella regione, le esportazioni provenienti dai paesi dei Balcani occidentali verso l'Unione sono notevolmente aumentate. La serie di accordi di libero scambio conclusi tra questi paesi incentiverà ulteriormente il commercio, gli investimenti e, quindi, lo sviluppo economico. E' estremamente importante che i paesi traggano tutti i vantaggi possibili dalle opportunità offerte dalle misure commerciali nonché dalla serie di accordi di libero scambio. La Commissione potenzierà la sua assistenza, definendo ulteriori misure affinché questi paesi possano sfruttare al meglio le condizioni commerciali preferenziali. Sarebbe auspicabile creare, a medio termine, una zona di libero scambio nella regione, in quanto ciò consentirebbe a tali paesi di trarre ulteriori benefici dalla liberalizzazione del commercio.

Potrebbe risultare utile anche estendere il sistema paneuropeo di cumulo diagonale dell'origine ai paesi della regione, a condizione che sia applicato in modo pienamente conforme con tutte le politiche comunitarie pertinenti. Ciò costituirebbe, inoltre, un ulteriore passo avanti verso la promozione di un maggiore commercio intraregionale, che è essenziale per lo sviluppo economico e che richiederebbe maggiore cooperazione e fiducia reciproca, al fine di contribuire all'obiettivo globale del processo di stabilizzazione e di associazione. I diversi livelli di preparazione dei paesi renderanno necessario un approccio graduale, secondo il quale potranno aderire al sistema solo i paesi che soddisfano pienamente tutti i requisiti e che sono in grado di garantirne la gestione e il controllo. Perché un paese possa partecipare, occorre che sia stato istituito o un accordo di stabilizzazione e di associazione o un accordo interinale.

Le piccole e medie imprese sono creatrici di posti di lavoro, di innovazione e di ricchezza e sono fondamentali per trasformare le economie pianificate in economie di mercato competitive. Di conseguenza, è importante migliorare il contesto nel quale esse operano. Potrebbe essere utile che i paesi dei Balcani occidentali si impegnino ad aderire ai principi sanciti nella Carta europea per le piccole imprese, in quanto ciò consentirebbe loro di condividere le buone pratiche con altri paesi europei.

A livello economico, la Commissione propone di intrattenere con ogni paese un dialogo regolare su questioni economiche.

Un accordo specifico sul commercio dell'energia avrebbe il grande vantaggio di attirare investimenti in questo settore strategico. La Commissione si adopererà per presentare proposte per estendere globalmente il mercato interno dell'energia alla regione entro la fine del 2003 e consiglierà ai paesi che ciò avvenga su una base giuridicamente vincolante.

Lo sviluppo scientifico e tecnologico è uno strumento essenziale per la stabilizzazione economica e lo sviluppo; in questo contesto, le modalità di cooperazione tra l'Unione e i Balcani occidentali saranno ulteriormente esaminate dalla riunione ministeriale di Salonicco del 27 giugno.

◆ **Sostegno finanziario per far fronte alle nuove esigenze**

Il programma CARDS continuerà ad essere il principale strumento finanziario per sostenere il processo di stabilizzazione e di associazione. In seguito ad una prima fase durante la quale sono state privilegiate la ricostruzione e la riabilitazione materiali, l'attenzione si è spostata verso il consolidamento istituzionale, il rafforzamento della capacità amministrativa e il settore della giustizia e degli affari interni. Considerando che potrebbero emergere in futuro ulteriori esigenze a livello nazionale o regionale, la Commissione ha proposto un aumento della dotazione di CARDS al fine, in particolare, di affrontare queste priorità tenendo conto delle esigenze e delle capacità particolari di ogni singolo paese.

In caso di esigenze particolari, la Comunità è pronta ad esaminare, in cooperazione con le istituzioni finanziarie internazionali, la possibilità di concedere, su base eccezionale, assistenza macrofinanziaria, la quale sarà subordinata a determinate condizioni e dipenderà dalla disponibilità di risorse finanziarie.

◆ **Rafforzamento della cooperazione regionale**

La cooperazione regionale costituisce una parte integrante della preparazione all'integrazione nelle strutture europee. La Commissione è incoraggiata dagli enormi progressi compiuti in questo campo e dal numero crescente di attività e di accordi regionali, inclusa la creazione di un mercato regionale dell'elettricità nell'Europa sudorientale, prevista nel memorandum di intesa di Atene del novembre 2002, con l'intenzione di ampliarlo a tutte le questioni dell'energia.

I paesi dei Balcani occidentali dovrebbero essere progressivamente incoraggiati ad assumersi la responsabilità della cooperazione regionale tramite iniziative quali il processo di cooperazione dell'Europa sudorientale, di cui sono stati essi stessi promotori. Dovrebbe essere incoraggiata la cooperazione transfrontaliera con gli Stati membri dell'UE.

Il patto di stabilità ha fornito un contributo importante in settori quali il ritorno dei profughi, l'immigrazione, la libertà di movimento, la lotta contro la criminalità organizzata, il commercio e gli investimenti, l'energia, i trasporti e le infrastrutture.

◆ **Consolidamento della democrazia - cooperazione parlamentare**

Il rafforzamento dei parlamenti nei Balcani occidentali e la promozione di un'ulteriore integrazione nella rete delle strutture parlamentari regionali o internazionali contribuisce al buon governo nella regione.

Si potrebbero istituire con tutti i paesi della regione commissioni parlamentari di stabilizzazione e di associazione. Le commissioni parlamentari competenti per le questioni europee dovrebbero essere incoraggiate a sviluppare contatti a livello regionale nel quadro, ad esempio, di una conferenza balcanica delle commissioni per le questioni europee. Questa potrebbe ulteriormente approfondire il processo in corso, sviluppando relazioni con i parlamenti degli Stati membri e il Parlamento europeo e chiedere, ad esempio, uno status speciale all'interno della COSAC⁴, che si riunisce durante ogni presidenza dell'UE. In questo modo, il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali, gli Stati membri, i paesi candidati e quelli dei Balcani occidentali potrebbero scambiarsi opinioni sulle questioni relative all'Unione Europea in modo regolare.

◆ **Miglioramento della cooperazione politica**

Sarebbe opportuno invitare i paesi dei Balcani occidentali ad associarsi alle dichiarazioni, alle posizioni comuni e alle altre decisioni adottate dall'UE nel contesto della PESC. Ciò contribuirà ad allineare le priorità e ad avvicinare questi paesi al contesto politico dell'UE.

Il dialogo politico è un elemento importante del processo stabilizzazione e di associazione. Come indicato nella seconda relazione annuale della Commissione, vi sono molti problemi che accomunano i paesi della regione o che presentano una dimensione transfrontaliera. Il dialogo politico tra l'Unione e tutti i paesi della regione potrebbe essere ulteriormente approfondito. In questo contesto, il vertice di Salonicco costituisce un'occasione importante. Occorre inoltre sviluppare il dialogo regolare ad altri livelli.

3. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Commissione europea formula le seguenti conclusioni e raccomandazioni:

- La preparazione dei paesi dei Balcani occidentali all'integrazione futura nelle strutture europee costituisce una priorità fondamentale dell'Unione europea. Una volta che avranno soddisfatto tutti i criteri necessari, questi paesi dovrebbero avere la chiara prospettiva di aderire all'Unione europea.
- Il processo di stabilizzazione e di associazione ha posto le basi per le riforme necessarie per preparare questi paesi ad una relazione più stretta con l'Unione europea in vista dell'adesione e dovrebbe essere ulteriormente rafforzato dalle misure proposte nella presente comunicazione. Il processo sarà potenziato ulteriormente per avvicinare maggiormente i paesi all'Unione, nell'ambito di un programma comune per l'integrazione europea.
- Anche se l'Unione europea fornirà tutto il sostegno possibile, ogni passo avanti nel processo di integrazione europea dipenderà essenzialmente dalla capacità e dall'impegno di ogni singolo paese di realizzare, come Stato pienamente funzionante, le riforme politiche ed economiche e di aderire ai valori e ai principi fondamentali dell'Unione.

⁴

Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari (COSAC).

- I paesi dei Balcani occidentali dovrebbero sviluppare una più profonda cooperazione a livello operativo, in particolare per quanto riguarda questioni quali il ritorno dei profughi, l'immigrazione, la libertà di movimento, la lotta contro la criminalità organizzata, l'energia e i trasporti.
- I paesi dei Balcani occidentali dovrebbero istituire un quadro regionale per la cooperazione a livello parlamentare e sviluppare relazioni con il Parlamento europeo e i parlamenti degli Stati membri e dei paesi candidati all'adesione.
- L'introduzione di partenariati di integrazione europea, ispirata alla fase di preadesione prevista dall'attuale allargamento, darà un nuovo slancio alla riforma. La Commissione potrebbe sviluppare ulteriormente il concetto di partenariati di integrazione europea al fine di presentarli insieme alle prossime relazioni PSA.
- Occorrerebbe esortare i paesi in questione ad associarsi ad alcune dichiarazioni, posizioni comuni e decisioni adottate nell'ambito della PESC. Occorre consolidare il dialogo politico a diversi livelli.
- Bisognerebbe estendere il dialogo su questioni economiche a tutti i paesi della regione.
- E' opportuno potenziare il sostegno al consolidamento istituzionale previsto dal programma CARDS, moltiplicando i programmi di gemellaggio, i servizi tipo TAIEX nella regione e controllando da vicino le capacità legislative ed amministrative. Bisognerebbe riflettere in particolare sulla trasmissione di know-how dei nuovi Stati membri, i quali hanno concluso con successo il processo di transizione e di preadesione.
- Nel settore della giustizia e degli affari interni, la Commissione avvierà il dialogo con i paesi della regione al fine di individuare le priorità e i criteri, ad esempio nel settore della criminalità organizzata e della corruzione. Bisognerebbe sviluppare ulteriormente i programmi in questo settore. La Commissione esorta i paesi della regione ad istituire piani d'azione nazionali per la lotta contro la criminalità organizzata.
- Per accrescere le possibilità di esportazione della regione e promuovere gli investimenti e la crescita economica, si potrebbe anche estendere il sistema paneuropeo di cumulo diagonale dell'origine ai paesi dei Balcani occidentali che soddisfano le condizioni necessarie, a condizione che sia applicato in modo pienamente conforme con tutte le politiche comunitarie pertinenti.
- Le piccole e medie imprese sono particolarmente importanti per lo sviluppo economico e per la transizione da economie pianificate verso economie di mercato competitive. Potrebbe essere utile che i paesi dei Balcani occidentali si impegnino ad aderire ai principi sanciti nella Carta europea per le piccole imprese.
- La partecipazione a determinati programmi comunitari potrebbe essere estesa ai paesi dei Balcani occidentali. Si potrebbe invitare la Commissione a presentare proposte pertinenti.

La Commissione ritiene che gli orientamenti contenuti nella presente comunicazione dovrebbero ispirare l'Unione europea nelle sue relazioni con i paesi dei Balcani occidentali, al fine di aiutare questi ultimi ad avvicinarsi all'obiettivo comune dell'adesione all'UE.

Elenco delle abbreviazioni

Acquis	Acquis comunitario - Legislazione comunitaria
CARDS	Assistenza comunitaria alla ricostruzione, allo sviluppo e alla stabilizzazione
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
COSAC	Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari
UE	Unione europea
GAI	Giustizia e affari interni
RST	Ricerca e sviluppo tecnologico
ASA	Accordo di stabilizzazione e di associazione
PSA	Processo di stabilizzazione e di associazione
TAIEX	Ufficio per lo scambio di informazioni in materia di assistenza tecnica