



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 9.11.2005
COM(2005) 562 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'ex Repubblica iugoslava di
Macedonia all'Unione europea**

{SEC(2005) 1425}
{SEC(2005) 1429}

A. INTRODUZIONE

a) Preambolo

L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia ha presentato la sua domanda di adesione all'Unione europea il 22 marzo 2004. Il 17 maggio 2004, il Consiglio dei ministri ha invitato la Commissione a presentare il proprio parere al riguardo, conformemente alla procedura di cui all'articolo 49 del trattato sull'Unione europea, che recita: "Ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell'articolo 6, paragrafo 1, può domandare di diventare membro dell'Unione. Esso trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono".

L'articolo 6, paragrafo 1, recita: "L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri".

La Commissione formula il presente parere nell'ambito di detto quadro legislativo.

La candidatura dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia fa parte di un processo storico che interessa i paesi dei Balcani occidentali, i quali stanno sormontando la crisi politica della regione e si preparano ad inserirsi nella zona di pace, stabilità e prosperità creata dall'Unione. Nella "Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali" adottata dal Consiglio europeo del giugno 2003, l'UE ha sottolineato che *"il ritmo di ulteriore avvicinamento dei paesi dei Balcani occidentali all'UE dipenderà dalla misura in cui ciascuno di essi attuerà le riforme, rispettando i criteri stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 e le condizioni del processo di stabilizzazione e di associazione"*.

Il Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993 concludeva quanto segue:

"i paesi associati dell'Europa centrale e orientale che lo desiderano possono diventare membri dell'Unione europea. 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 confermato l'esigenza di creare le condizioni necessarie per "l'integrazione progressiva ed armoniosa di detti Stati, grazie soprattutto allo sviluppo dell'economia di mercato, all'adeguamento delle loro strutture amministrative e alla creazione di un contesto economico e monetario stabile".

Fra le condizioni associate al processo di stabilizzazione e di associazione, definite dal Consiglio il 29 aprile 1997, figurano la cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TPII) e la cooperazione regionale. Tali condizioni sono un elemento fondamentale del processo di stabilizzazione e di associazione e costituiscono parte integrante dell'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) con la ex Repubblica iugoslava di Macedonia, entrato in vigore nell'aprile 2004.

Nel suo parere, pertanto, la Commissione analizza la candidatura della ex Repubblica iugoslava di Macedonia basandosi sulla capacità del paese di soddisfare i criteri definiti nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenaghen e le condizioni connesse al processo di stabilizzazione e di associazione, in particolare quelle definite nelle conclusioni del Consiglio del 29 aprile 1997.

Per la stesura del presente parere si è applicato lo stesso metodo dei pareri precedenti, analizzando la situazione attuale e le prospettive a medio termine. Ai fini del parere, e senza che ciò influisca sulla futura data di adesione, le prospettive a medio termine sono state definite come un periodo di cinque anni. Nel formulare le raccomandazioni riguardanti l'avvio dei negoziati di adesione, la Commissione ha rivolto particolare attenzione alla capacità attuale della ex Repubblica iugoslava di Macedonia di soddisfare i criteri politici.

La relazione contenente l'analisi dettagliata alla base del presente parere viene divulgata separatamente (Relazione analitica per il parere sulla domanda di adesione dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia all'Unione europea - *Analytical Report for the Opinion on the application from the ex Repubblica iugoslava di Macedonia for EU membership*).

b) Relazioni tra l'UE e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia

L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, che costituiva la parte più meridionale della ex Repubblica federativa socialista di Jugoslavia e conta attualmente 2 milioni di abitanti, è divenuta indipendente nel novembre 1991. Il paese ha relazioni contrattuali con le Comunità europee dal 1996. Nel 1997, esso ha firmato un accordo di cooperazione e accordi commerciali sui prodotti tessili, entrati in vigore nel 1998. Un accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA), firmato nell'aprile 2001, è entrato in vigore il 1° aprile 2004.

La crisi del 2001 ha rappresentato la principale minaccia alla stabilità politica del paese dall'indipendenza. L'accordo quadro di Ohrid, firmato il 13 agosto 2001, e l'impegno profuso dal governo in carica dal 2001 per attuarlo, hanno consentito il ritorno alla stabilità. L'accordo quadro richiedeva l'attuazione di un vasto programma legislativo, completato nel luglio 2005. Il governo sta procedendo all'effettiva attuazione del nuovo quadro legislativo, che permetterà di consolidare ulteriormente il clima di fiducia e stabilità del paese e di promuovere un contesto sempre più favorevole all'integrazione nell'UE.

L'Unione europea sostiene senza sosta tale processo. Il suo impegno nei confronti della pace e della stabilità del paese è dimostrato anche dalla sua missione militare "Concordia", che ha sostituito le missioni della NATO, da marzo a dicembre del 2003. In seguito alla decisione adottata nel settembre 2003 su invito del governo, nel dicembre dello stesso anno l'UE ha

inviato una missione di polizia, “EUPOL Proxima”, incaricata di sostenere il consolidamento dell’ordine pubblico e la riforma della polizia. L’attuale mandato di EUPOL Proxima scade il 15 dicembre 2005. Anche la missione di monitoraggio dell’Unione europea è presente nel paese dal 2001 nel quadro di un accordo concluso nell’agosto di quell’anno.

La Commissione sostiene finanziariamente le iniziative di integrazione europea della ex Repubblica iugoslava di Macedonia e si concentrerà su misure volte a rimediare alle carenze individuate nel presente parere. Sono stati adottati programmi nazionali annuali CARDS per un importo di 51 milioni di euro nel 2004 e di 39 milioni di euro nel 2005.

B. CRITERI DI ADESIONE

1. CRITERI POLITICI

L’ex Repubblica iugoslava di Macedonia possiede istituzioni democratiche stabili che funzionano correttamente, secondo le rispettive competenze, e collaborano fra di loro. Nonostante le ripetute raccomandazioni formulate dall’OSCE-ODIHR in seguito alle elezioni del 2002, le elezioni amministrative del 2005 sono state contrassegnate da gravi irregolarità. L’attuazione tempestiva e adeguata delle raccomandazioni OSCE-ODIHR e l’impegno dei partiti politici saranno decisivi per garantire l’assoluta equità delle prossime elezioni politiche. L’opposizione svolge generalmente il ruolo che le è proprio nel funzionamento delle istituzioni, ma un partito dell’opposizione ha deciso di non partecipare alle attività parlamentari dall’aprile 2005.

È stata dimostrata la ferma volontà di attuare l’accordo quadro di Ohrid, e i notevoli progressi compiuti dal 2001 sono stati essenziali per rafforzare la stabilità del paese. Per continuare a potenziare il clima di fiducia e consolidare i risultati conseguiti, il governo dovrebbe proseguire l’effettiva attuazione dell’accordo.

Viene progressivamente consolidato lo Stato di diritto. Successivamente alla crisi del 2001 è stato profuso un notevole impegno per procedere alla riforma della polizia. Per garantire la supremazia dello Stato di diritto in tutto il territorio occorrono però ulteriori misure, tra cui la riforma della polizia, indispensabile per assicurare una maggiore efficacia delle attività di sorveglianza e prevenire l’eventuale escalation degli incidenti. Bisogna impegnarsi a fondo per rendere il sistema giudiziario più indipendente ed efficiente, iniziando con la modifica della costituzione conformemente alle raccomandazioni del Consiglio d’Europa. Il livello di corruzione resta elevato e incide su numerosi aspetti della vita economica, sociale e politica del paese. Occorre pertanto combattere la corruzione con sempre maggiore efficacia.

Il rispetto dei diritti fondamentali non pone particolari problemi. Sono state apportate numerose modifiche costituzionali e legislative per garantire un elevato livello di tutela dei diritti delle minoranze. È essenziale continuare ad attuare in maniera adeguata tali disposizioni legislative.

Il paese assicura la più completa collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l’ex Jugoslavia. Esso ha ratificato un accordo bilaterale con gli USA in materia di immunità riguardante la Corte penale internazionale, non conforme ai principi guida dell’UE nel settore. Il paese contribuisce alla cooperazione regionale. Esso deve adoperarsi con il massimo impegno in questo campo, soprattutto per risolvere la questione del nome che lo oppone alla Grecia, nell’interesse delle relazioni di buon vicinato.

2. CRITERI ECONOMICI

Gli elementi fondamentali della politica economica riscuotono un largo consenso politico nel paese. L'economia ha raggiunto un elevato livello di stabilità macroeconomica, caratterizzata da un basso tasso di inflazione, dall'equilibrio delle finanze pubbliche e da un debito pubblico modesto. La liberalizzazione dei prezzi e degli scambi, nonché la privatizzazione, risultano pressoché concluse. Il settore finanziario appare stabile. La manodopera possiede una solida istruzione di base e le infrastrutture di trasporto e telecomunicazioni del paese sono abbastanza buone. L'integrazione economica con l'UE procede bene.

Il funzionamento dell'economia di mercato è ostacolato però da carenze istituzionali, quali la lentezza e la complessità delle procedure amministrative, i limiti del sistema giudiziario e i modesti progressi compiuti per quanto riguarda la registrazione dei terreni e delle proprietà. Di conseguenza, il contesto imprenditoriale non riesce a stimolare gli investimenti, in particolare quelli diretti dall'estero, e la crescita. Inoltre, il funzionamento del mercato del lavoro e del mercato finanziario presenta carenze che compromettono la riduzione del livello di disoccupazione, particolarmente elevato, nonché la concessione di crediti alle imprese. Gli investimenti nazionali ed esteri si sono rivelati insufficienti, ed hanno comportato un basso incremento della produttività e il peggioramento della competitività. L'esistenza di un livello elevato di attività sommerse comporta notevoli distorsioni dell'economia. La struttura merceologica delle esportazioni non è equilibrata. In tale situazione, l'economia avrebbe enormi difficoltà a far fronte alle pressioni concorrenziali del mercato unico. Le riforme strutturali volte a colmare le lacune individuate dovrebbero contribuire a migliorare il funzionamento dell'economia di mercato e la competitività.

3. CAPACITÀ DI ASSUMERE GLI OBBLIGHI CHE COMPORTA L'ADESIONE

La capacità della ex Repubblica iugoslava di Macedonia di adempiere agli obblighi che comporta l'adesione è stata valutata secondo i seguenti indicatori:

- obblighi stabiliti nell'accordo di stabilizzazione e di associazione;
- progressi nell'adozione, nell'attuazione e nell'applicazione dell'*acquis*.

Pur avendo fatto progressi nell'applicazione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia deve impegnarsi per rispettare i termini in esso fissati.

L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia si è adoperata con impegno, e deve continuare a farlo, per allineare la sua legislazione con l'*acquis*, specie per quanto riguarda il mercato interno e il commercio. Il paese deve far fronte tuttavia a notevoli difficoltà per quanto riguarda l'attuazione della normativa e, in particolare, la sua effettiva applicazione. La capacità amministrativa e giudiziaria resta insufficiente in numerosi settori e dovrà essere notevolmente rafforzata per consentire una corretta applicazione dell'*acquis*.

Se proseguirà su questa via, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia non dovrebbe avere particolari difficoltà ad applicare, a medio termine, l'*acquis* nei seguenti settori:

- pesca;
- politica economica e monetaria;
- statistiche;
- imprese e politica industriale;

- reti transeuropee;
- scienza e ricerca;
- istruzione e cultura;
- relazioni esterne;
- politica estera, di sicurezza e di difesa;
- disposizioni finanziarie e di bilancio.

Il paese dovrà continuare ad adoperarsi per allineare la sua legislazione con l'*acquis* e per attuarla ed applicarla correttamente, a medio termine, nei seguenti settori:

- libera circolazione dei lavoratori;
- libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi;
- libera circolazione dei capitali;
- servizi finanziari;
- tutela dei consumatori e della salute.

Il paese dovrà impegnarsi a fondo e con costanza per allineare la sua legislazione con l'*acquis* e per attuarla ed applicarla correttamente, a medio termine, nei seguenti settori:

- appalti pubblici;
- diritto societario;
- società dell'informazione e mezzi di comunicazione;
- agricoltura e sviluppo rurale;
- sicurezza alimentare, politica in campo veterinario e fitosanitario;
- politica dei trasporti;
- energia;
- fiscalità;
- politica sociale e occupazione;
- politica regionale e coordinamento dei dispositivi strutturali;
- giustizia, libertà e sicurezza;
- unione doganale.

Se non intensificherà considerevolmente i propri sforzi, il paese potrebbe non essere in grado di soddisfare, a medio termine, i requisiti dell'*acquis* nei seguenti settori:

- libera circolazione delle merci;
- normativa sulla proprietà intellettuale;
- politica di concorrenza;
- controllo finanziario.

L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia dovrà impegnarsi notevolmente in materia di ambiente investendo somme ingenti e potenziando la capacità amministrativa per l'applicazione delle leggi. Il paese potrebbe conseguire la piena conformità con l'*acquis* solo a lungo termine e mediante investimenti più cospicui.

C. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia è una democrazia funzionante, dove lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali sono generalmente garantiti da istituzioni stabili. Il paese ha firmato un accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) nel 2001 e da allora ha generalmente adempiuto in maniera soddisfacente i relativi obblighi. L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia ha attuato con successo il programma legislativo previsto dall'accordo quadro di Ohrid, che ha contribuito a migliorare sensibilmente la situazione del paese a livello politico e in termini di sicurezza. Tale legislazione va ora

applicata completamente. Il paese contribuisce alla cooperazione regionale. L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia deve impegnarsi ulteriormente soprattutto per quanto riguarda il processo elettorale, la riforma della polizia, la riforma del sistema giudiziario e la lotta alla corruzione. Visti i progressi globali delle riforme, la Commissione ritiene che il paese sia decisamente sulla buona strada per soddisfare i criteri politici stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 e il processo di stabilizzazione e di associazione.

- L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia si è adoperata con grande impegno per instaurare un'economia di mercato funzionante. Pur non essendo in grado di reggere, a medio termine, alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, il paese potrà conseguire tale obiettivo in futuro se porterà avanti con determinazione la riforma economica avviata.
- L'ex Repubblica iugoslava di Macedonia sarà in grado di soddisfare, a medio termine, la maggior parte degli obblighi che l'adesione comporta purché si adoperi attivamente per allineare la sua legislazione con l'*acquis* e in particolare per garantirne l'attuazione e l'applicazione. Se non intensificherà considerevolmente i propri sforzi, il paese potrebbe non essere in grado di soddisfare, a medio termine, i requisiti dell'*acquis* per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, la normativa sulla proprietà intellettuale, la politica di concorrenza e il controllo finanziario. Il paese potrebbe conseguire la piena conformità con l'*acquis* nel settore ambientale solo a lungo termine e mediante investimenti più cospicui.

In considerazione di quanto precede, tenuto conto in particolare dei notevoli progressi compiuti dal paese per completare il quadro legislativo previsto dall'accordo quadro di Ohrid del 2001, e in seguito a quattro anni di attuazione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione (compresa l'applicazione delle sue disposizioni commerciali sotto forma di accordo interinale), la Commissione raccomanda al Consiglio di concedere lo status di paese candidato all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Tale status rappresenta un riconoscimento politico dell'esistenza di relazioni più strette tra l'UE e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia nel cammino del paese verso l'adesione.

La Commissione ritiene che si debbano avviare negoziati di adesione all'Unione europea con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia non appena il paese avrà raggiunto un livello sufficiente di conformità ai criteri di adesione.

Si allega al presente parere un progetto di partenariato europeo per l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia in cui si individuano gli obiettivi prioritari che il paese deve conseguire per prepararsi all'apertura dei negoziati. L'UE continuerà a sorvegliare attentamente l'avanzamento delle riforme politiche. Entro la fine del 2006, la Commissione presenterà al Consiglio una relazione sui progressi compiuti dalla ex Repubblica iugoslava di Macedonia.