

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 9.11.2010
COM(2010) 670 definitivo

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

**Parere della Commissione sulla domanda di adesione del Montenegro all'Unione
europea**

{SEC(2010) 1334 definitivo}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Parere della Commissione sulla domanda di adesione del Montenegro all'Unione europea

A. INTRODUZIONE

a) Domanda di adesione

Il 15 dicembre 2008 il Montenegro ha presentato domanda di adesione all'Unione europea. Successivamente, il 23 aprile 2009, 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 aveva 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. Queste condizioni sono elementi fondamentali del PSA e parte integrante dell'ASA con il Montenegro, che è entrato in vigore nel maggio 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 del Montenegro è analizzata in funzione della 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 del Montenegro a norma dell'ASA, comprese le disposizioni commerciali dell'accordo. Per l'elaborazione del parere si è seguito un metodo analogo a quelli utilizzati nei pareri precedenti, con qualche adeguamento per riflettere gli elementi contenuti nel *“consenso rinnovato sull'allargamento”* del 2006. La Commissione ha inviato in Montenegro 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 montenegrine 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 del Montenegro all'Unione europea)¹. In linea con il consenso rinnovato sull'allargamento, la relazione analitica contiene le prime valutazioni dell'impatto della futura adesione del Montenegro in alcuni settori strategici chiave. La Commissione fornisce 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 il Montenegro comporterebbe inoltre un adattamento tecnico delle istituzioni UE alla luce del trattato sull'Unione europea.

b) Relazioni tra Unione europea e Montenegro

Il Montenegro si è dichiarato indipendente il 3 giugno 2006 a seguito del referendum del 21 maggio 2006. Nel giugno 2006 l'UE ha deciso di avviare relazioni con il Montenegro quale Stato sovrano e tutti gli Stati membri dell'UE hanno riconosciuto l'indipendenza del paese.

Nell'ottobre 2007 sono stati firmati un **accordo di stabilizzazione e di associazione** tra le Comunità europee e i loro Stati membri e il Montenegro² e un accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali. L'accordo interinale è entrato in vigore nel gennaio 2008, mentre l'accordo di stabilizzazione e di associazione è entrato in vigore nel maggio 2010 dopo essere stato ratificato dalle Parti. Nel complesso il Montenegro ha adempiuto senza problemi gli obblighi previsti dall'accordo di stabilizzazione e di associazione, comprese le disposizioni sul commercio, adottando un approccio aperto e costruttivo per individuare e risolvere gli eventuali problemi.

Il 22 gennaio 2007 il Consiglio ha adottato un **partenariato europeo** con il Montenegro³.

Dal febbraio 2007 si tengono riunioni a livello ministeriale nell'ambito del dialogo politico UE-Montenegro. Il dialogo politico tra la Commissione europea e il Montenegro è iniziato dall'indipendenza del paese. Il comitato misto istituito a norma dell'accordo interinale si è riunito due volte dall'entrata in vigore dell'accordo. La prima riunione del consiglio di stabilizzazione e di associazione si è tenuta nel giugno 2010. Dal 2006 si tengono riunioni interparlamentari annuali tra rappresentanti del Parlamento europeo e del parlamento montenegrino. Il comitato parlamentare di stabilizzazione e di associazione si è riunito per la prima volta nel settembre 2010.

Il Consiglio ha concesso, previa consultazione del Parlamento europeo, l'esenzione dal visto per i cittadini montenegrini dal 19 dicembre 2009. L'esenzione si applica ai viaggiatori in possesso di passaporti biometrici che si recano nello spazio Schengen. 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. Dal gennaio 2008 è in vigore un accordo di riammissione tra l'Unione europea e il Montenegro.

Nell'ottobre 2005 il Montenegro ha sottoscritto il trattato che istituisce la Comunità dell'energia, diventando così membro a tutti gli effetti della Comunità dell'energia dell'Europa sudorientale. Nel giugno 2006 il Montenegro ha firmato l'accordo sullo Spazio aereo comune europeo (ECAA).

¹ SEC(2010)1334 del 9.11.2010.

² GU L 108 del 29.4.2010, pag. 1.

³ GU L 20 del 27.1.2007, pag. 16.

Il Montenegro partecipa attivamente alla vigilanza economica e di bilancio dell'UE e al sistema di elaborazione di relazioni applicato dal 2006 ai paesi candidati potenziali.

Nel giugno 2008 il governo del Montenegro ha adottato il programma nazionale 2008-2012 per l'integrazione nell'Unione europea, che consiste in un piano per l'adozione dell'acquis con priorità a breve e a medio termine.

L'Unione europea è il primo partner commerciale del Montenegro. Nel 2009, più del 40% delle importazioni del Montenegro proveniva dall'UE, mentre il 48% delle sue esportazioni era destinato all'UE.

L'UE fornisce assistenza finanziaria al Montenegro dal 1998. Complessivamente, tra il 1998 e il 2010 l'UE ha impegnato oltre 408,5 milioni di euro a favore del Montenegro. Tra il 1998 e il 2006, il Montenegro ha ricevuto dallo strumento CARDS dell'UE un'assistenza pari a 277,2 milioni di euro. Nel periodo 2007-2010, il Montenegro ha ricevuto dallo strumento di assistenza preadesione (IPA), subentrato al CARDS nel 2007, un'assistenza pari a 131,3 milioni di euro. Scopo dell'assistenza IPA è sostenere il processo di riforma nel paese nell'ambito dell'integrazione europea, con particolare attenzione allo sviluppo istituzionale, all'introduzione dell'acquis UE e al miglioramento delle condizioni socioeconomiche, come pure alla promozione della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile. È fornito inoltre un sostegno finanziario alla società civile.

L'accordo di stabilizzazione e di associazione prevede la partecipazione del Montenegro ai programmi dell'UE. Il Montenegro partecipa attivamente a tre programmi UE nell'ambito della prospettiva finanziaria 2007-2013: al settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, al programma per l'innovazione e l'imprenditorialità (EIP) e al programma Cultura. I fondi IPA vengono utilizzati per coprire parte dei costi di partecipazione ai tre 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.

Il Montenegro è una **democrazia** parlamentare fondata su un quadro costituzionale e legislativo, che è globalmente in linea con i principi e gli standard europei. Il paese ha gestito senza problemi il referendum del 2006 sulla sua indipendenza, in linea con le raccomandazioni dell'UE e secondo regole concordate a livello politico. Aumenta il consenso tra i partiti politici sulla costruzione dello Stato, a cui fa riscontro un consenso politico sull'adesione all'Unione europea. La base legislativa e istituzionale del paese è stata in buona parte approntata, ma sussistono carenze nel funzionamento delle istituzioni democratiche e nell'applicazione della legge. La capacità generale del parlamento di garantire un adeguato controllo del governo rimane limitata. La separazione dei poteri non viene pienamente rispettata nel caso del potere giudiziario. La pubblica amministrazione rimane debole e alquanto politicizzata.

Nel complesso le elezioni in Montenegro si sono svolte in conformità degli standard internazionali in materia di elezioni democratiche. L'OSCE/ODIHR ha giudicato conformi a quasi tutti gli standard internazionali le ultime elezioni politiche, tenutesi nel marzo 2009, ma occorre ovviare alle carenze che ancora sussistono. In particolare, la legge elettorale non è stata totalmente armonizzata con la costituzione.

Negli ultimi anni il Montenegro ha potenziato il quadro legislativo e istituzionale dello Stato di diritto, la cui attuazione è però carente. Gli aspetti più preoccupanti sono legati alla politicizzazione dell'apparato giudiziario e alle carenze nel funzionamento delle istituzioni di contrasto, in particolare per la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione.

Proseguono le riforme nel settore giudiziario, nel cui ambito sono state create nuove istituzioni come il Consiglio giudiziario e il Consiglio delle procure e sono state adottate misure volte a migliorarne l'indipendenza e l'efficienza. Sussistono tuttavia serie preoccupazioni circa il ruolo del parlamento nella nomina del Consiglio giudiziario, del Consiglio delle procure e dei procuratori di Stato, oltre a dubbi in merito all'efficienza e alla responsabilità dell'apparato giudiziario.

Sebbene il Montenegro abbia approntato buona parte del quadro legislativo e istituzionale per la lotta alla corruzione, la corruzione regna ancora in molti settori e rappresenta un problema particolarmente serio. Le leggi anticorruzione non vengono applicate in modo sistematico. Inoltre, i quadri legislativi sulla prevenzione dei conflitti di interesse e sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali presentano notevoli lacune. Le autorità di vigilanza non dispongono dei pieni poteri giuridici e della capacità necessari per far applicare la normativa sulla prevenzione dei conflitti di interesse e sul controllo del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali. Desti preoccupazione anche la vigilanza su appalti pubblici, privatizzazione, pianificazione territoriale e licenze edilizie. Non esiste un sistema di controllo interno coerente per monitorare la corruzione e garantire la responsabilità e il rispetto dello Stato di diritto all'interno degli enti pubblici. Ciò vale soprattutto per settori come l'amministrazione fiscale e le dogane, la polizia, l'apparato giudiziario e l'amministrazione locale. Le capacità investigative e il coordinamento dell'applicazione della legge rimangono inadeguati. Occorre una forte volontà politica per rendere nettamente più efficace la lotta contro la corruzione. Il numero di indagini, azioni penali e condanne definitive nei casi di corruzione a tutti i livelli rimane bassissimo.

Per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata, il quadro legislativo del Montenegro è sostanzialmente adeguato e le capacità sono state migliorate, ma la criminalità organizzata rimane un problema serio. Il riciclaggio del denaro e il contrabbando di droga sono fenomeni estremamente preoccupanti. Le capacità di far applicare la legge e il coordinamento delle attività di contrasto sono carenti, e il bilancio in termini di attuazione rimane limitato. Le capacità investigative proattive sono tuttora inadeguate, così come la valutazione dei rischi e la raccolta e il trattamento di informazioni sulla criminalità. Occorre far sì che la procura sia in grado di applicare integralmente il nuovo codice di procedura penale e rafforzare ulteriormente la cooperazione a livello internazionale, anche con i paesi vicini.

Il Montenegro ha approntato buona parte del quadro legislativo e politico relativo ai **diritti umani** e al **rispetto** e alla **tutela delle minoranze**, che corrisponde in larga misura agli standard europei e internazionali. Il quadro istituzionale è sostanzialmente adeguato, ma si rilevano carenze nell'attuazione della legislazione e delle strategie esistenti, nonché dei relativi piani d'azione. Occorre migliorare l'informazione e la sensibilizzazione

dell'amministrazione, della polizia e del settore giudiziario in merito agli standard in questo settore.

I diritti umani sono sostanzialmente rispettati in Montenegro, ma si nutrono preoccupazioni circa l'efficacia delle politiche antidiscriminazioni, la libertà di espressione e i rapporti con la società civile. Il quadro legislativo antidiscriminazioni è stato considerevolmente migliorato. In pratica, però, le comunità rom, ashkali ed egiziane, i disabili e le persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali sono ancora vittime di discriminazioni, anche da parte delle autorità pubbliche. Occorre rafforzare i meccanismi di attuazione per la prevenzione, il monitoraggio, la repressione e i procedimenti penali nei casi di discriminazione. La legge antidiscriminazioni del luglio 2010 deve essere applicata integralmente. Di fatto, la parità fra i sessi non è pienamente garantita. Per quanto riguarda la libertà dei media, sussistono preoccupazioni circa le intimidazioni a danno dei giornalisti e le ammende eccessive per diffamazione. Le leggi e le prassi sulla diffamazione debbono essere totalmente allineate con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Occorre tutelare l'indipendenza dell'ente regolatore per i media. Per quanto riguarda i rapporti con la società civile, il dialogo attuale non è del tutto soddisfacente. In alcuni casi, le ONG più importanti hanno subito pressioni politiche e amministrative. Destano preoccupazione anche le violenze domestiche, i maltrattamenti e la non conformità delle condizioni carcerarie con gli standard.

Nel complesso il rispetto e la tutela delle minoranze sono garantiti. Occorre tuttavia migliorare la collaborazione tra governo e consigli per le minoranze e la rappresentanza delle persone appartenenti a minoranze nei servizi pubblici, negli enti pubblici e negli organi locali di autogoverno. Le comunità rom, ashkali ed egiziane non godono di un accesso soddisfacente ai diritti economici e sociali, specialmente a livello di istruzione e occupazione. La legge sugli stranieri del 2009 autorizza la concessione dello status di residenti agli sfollati provenienti da Croazia, Bosnia-Erzegovina e Kosovo⁴, stimati a circa 17 000. La riduzione delle tasse amministrative intervenuta nel luglio 2010 ha agevolato il loro accesso a questo status. Nel luglio 2010 le autorità montenegrine hanno adottato misure transitorie che consentono agli sfollati di godere dei diritti economici e sociali nel periodo che precede l'acquisizione dello status di residenti. In pratica, tuttavia, l'attuazione del piano d'azione per gli sfollati lascia a desiderare. Le persone a cui è stato concesso lo status di residente sono ancora poche a causa dei problemi incontrati per fornire tutti i documenti necessari. Le leggi che garantiscono l'accesso ai diritti economici e sociali devono essere armonizzate con la legge sugli stranieri. Le condizioni di vita nel campo di Konik, che accoglie prevalentemente rom, ashkali e egiziani sfollati dal Kosovo, destano serie preoccupazioni.

Nel complesso il Montenegro soddisfa le condizioni del **processo di stabilizzazione e di associazione**. La collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia è soddisfacente. Il paese dà prova di notevole impegno a favore della cooperazione regionale e svolge un ruolo costruttivo nella regione, partecipando attivamente alle iniziative regionali. Le relazioni con tutti i paesi limitrofi sono generalmente buone e si stanno ulteriormente sviluppando. Le relazioni bilaterali intrattenute con la Serbia dalla dissoluzione dell'Unione statale sono generalmente buone, anche se rimangono alcune questioni in sospeso. La delimitazione delle frontiere con i paesi limitrofi non è ancora definitiva. Basandosi sull'accordo politico raggiunto finora, il Montenegro deve completare, insieme alla Croazia, la presentazione congiunta del caso della penisola di Prevlaka alla Corte internazionale di giustizia. Pur essendo firmatario dello Statuto di Roma, il Montenegro ha ratificato un

⁴ Ai sensi della risoluzione 1244/1999 dell'ONU.

accordo bilaterale di immunità con gli Stati Uniti rispetto alla Corte penale internazionale che non è in linea con le posizioni comuni e i principi direttivi dell'UE. Il paese si deve allineare con la posizione dell'UE.

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.

Il Montenegro ha raggiunto un ampio consenso interno sui principi di base della politica economica e ha portato avanti l'attuazione delle riforme economiche. La stabilità economica è arrivata a un livello considerato sufficiente per consentire agli operatori economici di prendere decisioni in un clima di prevedibilità. Ne sono conseguiti tassi di crescita elevati, con una media del 5% negli anni precedenti alla crisi economica. Il disavanzo di bilancio e il debito pubblico sono stati mantenuti a livelli moderati. La disoccupazione è stata ridotta a meno del 12% nel 2009 e il diritto del lavoro è stato aggiornato. Il libero gioco delle forze di mercato si è sviluppato nell'ultimo decennio per effetto delle privatizzazioni e dell'abolizione dei controlli sui prezzi, sul cambio e sui regimi commerciali. Il clima imprenditoriale più favorevole ha attratto investimenti esteri. È in corso la ristrutturazione di imprese e settori strategici. Gli aiuti di Stato, tradizionalmente poco elevati, sono spesso legati a clausole di privatizzazione o erogati per sostenere imprese in difficoltà. L'economia montenegrina rimane molto aperta e il paese vanta un alto livello di integrazione con l'UE e con i Balcani occidentali per quanto riguarda il commercio e gli investimenti.

Ciò nonostante, dopo anni di cospicui afflussi di capitale a sostegno di una rapida crescita economica la crisi mondiale ha evidenziato forti squilibri interni ed esterni che hanno messo in pericolo il paese e minacciato la stabilità macroeconomica. La crisi ha messo in luce anche le vulnerabilità nella regolamentazione e nella vigilanza del settore bancario, rendendo necessaria una ricapitalizzazione critica delle banche. In mancanza di un margine di bilancio, la reazione del governo è consistita prevalentemente nella concessione di garanzie alle imprese in difficoltà, che rischiano di alimentare il debito pubblico in aumento. La disoccupazione persistente e l'occupazione informale evidenziano le carenze dei sistemi di istruzione e formazione professionale così come alcune rigidità del mercato del lavoro. Le infrastrutture nazionali nei settori dell'energia e dei trasporti sono tuttora insufficienti. Le piccole imprese sono quelle che risentono maggiormente della scarsa disponibilità e degli alti costi dei finanziamenti. Il clima imprenditoriale risente delle carenze che ancora sussistono a livello di Stato di diritto. Il settore informale costituisce ancora un problema serio.

3. CAPACITÀ DI ADEMPIERE AGLI OBBLIGHI INERENTI ALL'ADESIONE

La capacità del Montenegro di adempiere agli obblighi inerenti all'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 il Montenegro ha adempiuto senza problemi gli obblighi previsti dall'accordo di stabilizzazione e di associazione, ma sussistono carenze in determinati settori (aiuti di Stato, traffico di transito).

Nel 2008 il Montenegro ha adottato un programma nazionale per l'integrazione, un piano globale e ambizioso che prevede il ravvicinamento della legislazione nazionale all'acquis UE. Il paese ha fatto notevoli progressi per quanto riguarda l'adozione di leggi in linea con l'acquis UE, segnatamente in determinati settori del mercato interno e relativamente a disposizioni commerciali, dogane e fiscalità, ma deve affrontare grossi problemi a livello di attuazione e applicazione della normativa. Le capacità amministrative e giudiziarie rimangono sostanzialmente limitate e il paese dovrà dar prova di costante impegno per potenziarle onde poter assumere a medio termine gli obblighi inerenti all'adesione.

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

- fiscalità
- 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

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

- libera circolazione dei lavoratori
- diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi
- libera circolazione dei capitali
- appalti pubblici
- diritto societario
- politica di concorrenza
- servizi finanziari
- società dell'informazione e media
- politica dei trasporti

- energia
- politica economica e monetaria
- reti transeuropee
- tutela dei consumatori e della salute

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

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

- libera circolazione delle merci
- legge sulla proprietà intellettuale
- agricoltura e sviluppo rurale
- politica veterinaria e fitosanitaria e di sicurezza alimentare
- pesca
- statistiche
- politica sociale e occupazione
- politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali
- 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, occorreranno ulteriori sforzi, considerevoli e coordinati, 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 il cambiamento climatico. Una conformità totale con l'acquis sarebbe possibile solo a lungo termine e richiederebbe livelli di investimento più elevati.

C. CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONE

Il Montenegro ha fatto progressi verso la conformità con i criteri 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. Il paese dovrà tuttavia compiere ulteriori sforzi.

Per quanto riguarda i criteri economici, il Montenegro ha raggiunto un certo livello di stabilità macroeconomica ma, per diventare un'economia di mercato funzionante come stabilito dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, il Montenegro deve ovviare agli squilibri interni ed esterni e alle carenze esistenti, in particolare per quanto riguarda il settore finanziario e il funzionamento dei mercati occupazionali, e rafforzare lo Stato di diritto. Per potere far fronte a medio termine alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, il Montenegro deve potenziare le sue infrastrutture fisiche e il suo capitale umano e portare avanti le riforme strutturali.

Il bilancio del Montenegro per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi assunti a norma dell'accordo di stabilizzazione e di associazione è globalmente positivo.

Il Montenegro potrebbe adempiere, a medio termine, gli obblighi che comporta l'adesione nella maggior parte dei settori dell'acquis, a condizione di proseguire il processo di allineamento e di adoperarsi in modo considerevole e costante per garantire l'attuazione e l'applicazione delle leggi. Va rivolta particolare attenzione ai seguenti settori: libera circolazione delle merci, legge sulla proprietà intellettuale, agricoltura e sviluppo rurale, sicurezza alimentare, politica veterinaria e fitosanitaria, pesca, statistiche, politica sociale e occupazione, politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali, sistema giudiziario e diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza e controllo finanziario. Una conformità totale con l'acquis nel settore ambientale sarebbe possibile solo a lungo termine e richiederebbe livelli di investimento più elevati; occorre accelerare gli sforzi in tal senso.

Nel complesso l'adesione del Montenegro avrebbe un impatto limitato sulle politiche dell'Unione europea e non inciderebbe sulla capacità dell'Unione di proseguire, approfondendolo, il proprio sviluppo.

La Commissione ritiene che i negoziati per l'adesione all'Unione europea debbano essere avviati solo quando il Montenegro avrà raggiunto il necessario livello di conformità con i criteri di adesione, segnatamente i criteri politici di Copenaghen connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire, in particolare, lo Stato di diritto. A tale riguardo il Montenegro deve realizzare, in particolare, le seguenti priorità fondamentali:

- migliorare il quadro legislativo per le elezioni in linea con le raccomandazioni dell'OSCE-ODIHR e della commissione di Venezia; rafforzare il ruolo legislativo e di controllo del parlamento.
- Portare a termine le fasi essenziali della riforma della pubblica amministrazione, comprese le modifiche della legge sulle procedure amministrative generali e della legge sui funzionari e impiegati statali e il potenziamento dell'autorità per la gestione delle risorse umane e della Corte dei conti, onde promuovere, da un lato, la professionalità e la depoliticizzazione della pubblica amministrazione e, dall'altro, un approccio più trasparente e maggiormente basato sul merito per le nomine e le promozioni.
- Consolidare lo Stato di diritto, in particolare mediante un approccio depoliticizzato e basato sul merito per le nomine dei membri del Consiglio giudiziario, del Consiglio delle procure e dei pubblici ministeri e il rafforzamento dell'indipendenza, dell'autonomia, dell'efficienza e della responsabilità di giudici e pubblici ministeri.

- Migliorare il quadro legislativo anticorruzione e attuare la strategia governativa anticorruzione e il relativo piano d'azione; conseguire una solida serie di risultati in materia di indagini proattive, azioni penali e condanne nei casi di corruzione a tutti i livelli.
- Intensificare la lotta alla criminalità organizzata sulla base della valutazione dei rischi e di indagini proattive, di una maggiore collaborazione con i partner regionali e dell'UE, di un trattamento efficace delle informazioni sulla criminalità e di un aumento della capacità di far applicare la legge e del coordinamento delle attività di contrasto. Conseguire una solida serie di risultati in questo campo.
- Promuovere ulteriormente la libertà dei media allineandosi, in particolare, con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di diffamazione e intensificare la collaborazione con la società civile.
- Attuare il quadro legislativo e politico per la lotta alle discriminazioni in linea con gli standard europei e internazionali; garantire lo status giuridico degli sfollati, in particolare rom, ashkali ed egiziani, e far rispettare i loro diritti. Questo comprende l'adozione e l'attuazione di una strategia sostenibile per la chiusura del campo di Konik.

Si invita il Montenegro a mantenere il suo impegno costruttivo nei confronti della cooperazione regionale e a rafforzare le relazioni bilaterali con i paesi vicini. Il paese deve affrontare le questioni bilaterali pendenti e continuare ad applicare regolarmente l'ASA, cercando in particolare di ovviare alle carenze individuate in settori come gli aiuti di Stato e il traffico di transito. Il paese viene inoltre caldamente incoraggiato a proseguire il rafforzamento generale della propria capacità amministrativa. Il Montenegro deve adoperarsi con particolare impegno per quanto riguarda l'efficacia e l'imparzialità dell'amministrazione statale in settori sensibili come la tutela ambientale. I casi di violenza e intimidazione a danno di giornalisti e attivisti di ONG devono essere debitamente perseguiti. Occorre affrontare il problema delle violenze domestiche, dei maltrattamenti e della non conformità delle condizioni carcerarie con gli standard stabiliti.

In considerazione dei progressi compiuti finora, la Commissione raccomanda al Consiglio di concedere al Montenegro lo status di paese candidato.

La Commissione verificherà l'andamento delle riforme necessarie nel quadro istituzionale dell'accordo di stabilizzazione e di associazione e continuerà a sostenere gli sforzi del paese tramite lo strumento finanziario IPA. La Commissione presenterà una relazione sui progressi del Montenegro nell'ambito del pacchetto allargamento del 2011. La relazione verterà in particolare sulla realizzazione delle priorità fondamentali in vista dell'apertura dei negoziati di adesione.