



COMMISSIONE
EUROPEA

ALTA RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE EUROPEA
PER GLI AFFARI ESTERI
E LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 22.4.2013
JOIN(2013) 7 final

RELAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sui progressi compiuti dalla Serbia per raggiungere il necessario livello di conformità con i criteri di adesione, in particolare con la priorità fondamentale di muovere verso un miglioramento visibile e sostenibile delle relazioni con il Kosovo*

* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

RELAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sui progressi compiuti dalla Serbia per raggiungere il necessario livello di conformità con i criteri di adesione, in particolare con la priorità fondamentale di muovere verso un miglioramento visibile e sostenibile delle relazioni con il Kosovo*

1. INTRODUZIONE

Nel suo parere¹ dell'ottobre 2011 sulla domanda di adesione della Serbia, la Commissione concludeva che "la Serbia è ben avviata verso una conformità sufficiente con i criteri politici definiti nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenaghen e con le condizioni legate al processo di stabilizzazione e di associazione, sempre che continui a fare progressi e trovi soluzioni pratiche ai problemi con il Kosovo" e raccomandava che i negoziati di adesione all'Unione europea fossero avviati con la Serbia "non appena il paese avrà compiuto progressi significativi verso la realizzazione della seguente priorità fondamentale: adozione di altre misure volte a normalizzare le relazioni con il Kosovo secondo le condizioni del processo di stabilizzazione e di associazione [...]". Sulla base della raccomandazione della Commissione e dei primi progressi osservati per quanto riguarda il miglioramento delle relazioni con il Kosovo, nel marzo 2012 il Consiglio europeo ha concesso alla Serbia lo status di paese candidato.

Visti i progressi registrati nell'ambito del dialogo tra Serbia e Kosovo, facilitato dall'UE sotto l'egida dell'Alta rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza/Vicepresidente della Commissione, e in previsione di altri progressi sostanziali nella prima parte del 2013, nelle sue conclusioni dell'11 dicembre 2012 il Consiglio ha annunciato che avrebbe esaminato, sulla scorta di una relazione che la Commissione e l'Alta rappresentante presenteranno nella primavera del 2013, i progressi compiuti dalla Serbia in vista dell'eventuale decisione del Consiglio europeo di avviare negoziati di adesione con questo paese.

La presente relazione riferisce sugli ulteriori progressi compiuti dalla Serbia tra l'11 dicembre 2012 e il 15 aprile 2013 ed esamina le misure adottate per realizzare la priorità fondamentale consistente nel migliorare le relazioni con il Kosovo, sia per quanto riguarda gli ultimi sviluppi del dialogo ad alto livello che l'applicazione effettiva degli accordi raggiunti nel 2011 e nel 2012.

Inoltre la relazione presenta e valuta gli sforzi compiuti di recente per accelerare il programma di riforme connesso all'UE, con particolare attenzione agli ultimi sviluppi a livello di Stato di diritto e in particolare su: riforma giudiziaria, politica anticorruzione e lotta alla criminalità organizzata, indipendenza delle istituzioni principali, libertà dei media, politica antidiscriminazione, tutela delle minoranze e miglioramento del clima imprenditoriale. La relazione esamina infine le recenti iniziative prese dalla Serbia per svolgere un ruolo costruttivo nella regione e migliorare le relazioni con i suoi vicini diretti.

* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

¹ COM(2011) 668 definitivo.

La valutazione contenuta nella presente relazione tiene conto delle informazioni raccolte e analizzate dalla Commissione e dall'Alta rappresentante, compresi i dati forniti dalle autorità serbe, le conclusioni delle missioni di esperti e le informazioni comunicate da Stati membri dell'UE, organizzazioni internazionali e organizzazioni della società civile. La parte finale della relazione contiene conclusioni e raccomandazioni.

2. MIGLIORAMENTO DELLE RELAZIONI CON IL KOSOVO

Dopo le elezioni in Serbia, l'intervento dell'Alta rappresentante ha permesso di trasformare il dialogo tra Belgrado e Pristina in un processo politico ad alto livello.

Nell'ottobre 2012 è iniziata una serie di incontri ad alto livello tra i due primi ministri. L'Alta rappresentante ha messo in chiaro fin dall'inizio che si sarebbe trattato di un processo graduale, a durata limitata, e che si sarebbe iniziato dalle questioni più "facili" per poi affrontare quelle più complesse, nell'intento di normalizzare progressivamente le relazioni tra le parti, lasciando impregiudicate le loro posizioni sullo status, e di permettere a entrambe di progredire sul percorso verso l'UE.

Tra fine ottobre 2012 e fine aprile 2013 si sono svolte dieci riunioni², a cui si aggiunge l'incontro del 6 febbraio tra i presidenti Nikolic e Jahjaga.

Durante la prima parte del dialogo ad alto livello, terminata nel dicembre 2012, si è discusso delle questioni considerate meno problematiche, tra cui il completamento dell'attuazione della gestione integrata delle frontiere, il patrimonio religioso e culturale e gli accordi sui meccanismi di collegamento. Già in questi primi mesi sono stati ottenuti i primi risultati significativi, il più importante dei quali è l'attuazione della gestione integrata delle frontiere. Per la fine di dicembre 2012 erano operativi quattro *gate*, compresi i due nel Kosovo settentrionale, e dalla fine di febbraio sono operativi tutti e sei i *gate* tra Serbia e Kosovo. Nell'ambito delle discussioni sull'attuazione, le parti hanno inoltre convenuto di iniziare a riscuotere i dazi doganali e di creare un fondo per lo sviluppo del Kosovo settentrionale. Per quanto riguarda la libera circolazione, il regime di viaggio basato sulle carte d'identità è operativo e funziona bene. Entrambe le parti continuano ad applicare l'accordo sui timbri doganali. Si osservano buoni progressi per quanto riguarda i registri dello stato civile e l'attuazione dovrebbe essere terminata entro gennaio 2014. Per quanto riguarda il catasto, le parti stanno ancora prendendo le necessarie misure preparatorie. L'accordo sull'accettazione dei diplomi universitari viene applicato senza problemi. La cooperazione della Serbia con EULEX è ulteriormente migliorata in un certo numero di settori e dovrà progredire ulteriormente a mano a mano che si intensifica la normalizzazione tra le parti. I contatti diretti ad alto livello e i contatti regolari a livello operativo continuano ad agevolare la cooperazione, anche per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata. La Serbia si è impegnata ad attuare integralmente il protocollo di polizia con EULEX.

Fra gli altri risultati significativi ottenuti dai due primi ministri figurano l'accordo sulla creazione di meccanismi di collegamento e l'accordo sul miglioramento della tutela dei siti del patrimonio religioso e culturale (creazione dell'unità di polizia speciale/multi-etnica in Kosovo).

Durante la seconda parte del dialogo ad alto livello, iniziata nel gennaio 2013, i due ministri hanno parlato prevalentemente del Kosovo settentrionale e della realizzazione di strutture che

² 19 ottobre, 7 novembre, 4 dicembre, 17 gennaio, 20 febbraio, 4 marzo, 20 marzo, 2 aprile, 17 aprile e 19 aprile.

rispondano alle esigenze di sicurezza e giustizia della popolazione locale e in modo tale da assicurare la funzionalità di un'unica struttura istituzionale e amministrativa all'interno del Kosovo, in linea con le conclusioni del Consiglio del dicembre 2012.

Durante i colloqui le parti hanno convenuto che l'esito delle loro discussioni sarebbe consistito in una serie di principi e accordi che avrebbero dato alla comunità serba del Kosovo una nuova visione del suo futuro, tenendo conto delle sue preoccupazioni e necessità ma in modo tale da preservare la funzionalità delle istituzioni e del quadro giuridico del Kosovo.

Durante il processo ad alto livello le parti hanno dato prova di impegno. In particolare, i due primi ministri hanno instaurato buone relazioni operative e dimostrato maturità e coraggio politico nel discutere questioni estremamente delicate e complesse, spesso in un'atmosfera politica difficile. Questo atteggiamento è lodevole. Nell'ultima fase del dialogo, i vice primi ministri di entrambe le parti hanno partecipato alle riunioni conferendo alle discussioni un elemento supplementare di legittimità e di competenza politica locale.

Le discussioni sul Kosovo settentrionale e sulle preoccupazioni della comunità serba del Kosovo si sono concluse il 19 aprile con la sigla di un "primo accordo sui principi che disciplinano la normalizzazione delle relazioni".

L'accordo prevede la creazione di un'associazione/comunità di comuni serbi in Kosovo che funzioneranno/opereranno nell'ambito dell'attuale quadro giuridico del Kosovo. L'associazione/comunità avrà uno statuto e organi propri, sul modello dell'altra associazione esistente in Kosovo, e svolgerà un ruolo rappresentativo nel governo centrale.

Per quanto riguarda la polizia, il testo dell'accordo sancisce il principio di un'unica forza di polizia in Kosovo e l'integrazione di tutte le forze di polizia del Kosovo settentrionale nella polizia del Kosovo. Viene nominato un comandante regionale della polizia per i quattro comuni del nord, selezionato dal ministero dell'Interno del Kosovo fra i nomi proposti dai quattro sindaci. Questo significa che è stato deciso che i quattro sindaci dei comuni settentrionali a maggioranza serba avrebbero consultato l'associazione/comunità e presentato un elenco al ministero dell'Interno perché procedesse alla nomina.

Per quanto riguarda il settore giudiziario, il testo sancisce il principio dell'integrazione e del funzionamento di tutte le autorità giudiziarie nell'ambito del quadro giuridico del Kosovo. È stata creata a Pristina una corte d'appello competente per tutti i comuni del Kosovo a maggioranza serba; una sezione della corte siederà stabilmente nella parte settentrionale del distretto di Mitrovica.

L'accordo prevede l'organizzazione, nel 2013, di elezioni comunali nei comuni settentrionali con l'aiuto dell'OSCE.

Il testo dell'accordo prevede anche che le discussioni su energia e telecomunicazioni si concludano entro metà giugno.

Le parti hanno convenuto che nessuna di esse bloccherà i progressi dell'altra sul proprio percorso verso l'UE né incoraggerà altri a farlo.

Quanto alle prossime fasi, le parti hanno convenuto di adottare un piano di attuazione entro il 26 aprile e di istituire un comitato di attuazione con l'aiuto dell'UE.

L'UE si aspetta inoltre che le due parti continuino ad adoperarsi, nel nuovo spirito di comprensione/comunicazione e lasciando impregiudicate le loro posizioni sullo status del Kosovo, per normalizzare le relazioni fra di esse e in questo contesto affrontare, tra l'altro, la questione dell'integrazione/partecipazione del Kosovo negli organi internazionali.

3. RECENTI PROGRESSI IN TERMINI DI CONFORMITÀ CON I CRITERI DI ADESIONE

3.1. Introduzione

Negli ultimi mesi la Serbia ha adottato misure volte a rilanciare il suo programma di riforme connesso all'UE. Come annunciato al momento del suo insediamento, nel luglio 2012, il governo serbo ha intensificato il coordinamento del programma di riforme connesso all'UE, iniziando ad attuare il piano d'azione globale adottato nel dicembre 2012 in risposta a tutte le conclusioni contenute nella relazione della Commissione del 2012. Il governo intende pubblicare relazioni periodiche sull'esecuzione del piano in aprile, giugno e settembre 2013. L'adozione da parte del governo, il 28 febbraio 2013, di un piano nazionale di avvicinamento all'acquis (PNAA) per il periodo 2013-2016 segna una svolta importante. Il PNAA è un documento programmatico dettagliato contenente tutti gli atti legislativi adottati dalla Serbia per rispettare gli obblighi previsti dall'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) e prepararsi a un ulteriore allineamento con l'acquis. Il PNAA comprende un piano dettagliato di allineamento legislativo per il 2013, con la corrispondente dotazione di bilancio, e offre una base per un controllo efficace delle attività connesse e un maggior coinvolgimento delle parti interessate.

Nonostante le difficoltà incontrate nel 2012, il governo serbo si è adoperato con impegno per rafforzare lo Stato di diritto, con particolare attenzione alla riforma giudiziaria e alla lotta contro la corruzione. Sono in preparazione progetti di strategie in diversi settori chiave, la cui adozione è prevista nella prima metà del 2013. Pur avendo accettato di organizzare ampie consultazioni in determinati settori e chiesto all'UE di fornirgli consulenza in materia, il governo serbo deve ancora migliorare il processo di consultazione con tutte le parti interessate, lasciando anche al parlamento il tempo necessario per esercitare il suo controllo sui disegni di legge.

3.2. Attuazione delle riforme

Per quanto riguarda lo *Stato di diritto*, nel dicembre 2012 è stata adottata una prima serie di modifiche legislative in base alle proposte dei gruppi di lavoro costituiti a settembre con la partecipazione delle principali parti interessate. Le leggi su giudici e pubblici ministeri sono state modificate per confermare i circa 900 magistrati in prova assunti nel 2009. Sono state apportate tre importanti modifiche al codice penale: perseguibilità penale di chi facilita gli abusi del diritto di asilo in un paese straniero; depenalizzazione della diffamazione e dei "commenti pubblici non autorizzati sui procedimenti giudiziari"; riconoscimento come circostanza aggravante di certi reati "di odio" giustificati dall'origine etnica, dalla religione o dall'orientamento sessuale. Sono inoltre state modificate le disposizioni sul reato di "abuso d'ufficio" per ridefinirne le modalità di applicazione agli operatori privati. I procedimenti avviati a norma dell'articolo 359 del codice penale devono essere riqualeficati, caso per caso, come nuovi reati contemplati dalla sezione "criminalità economica" del codice penale. Questa parte del codice penale sarà oggetto di un riesame globale in vista di ulteriori modifiche. Occorre preparare accuratamente l'applicazione del nuovo codice di procedura penale.

Per quanto riguarda la *riforma giudiziaria*, il nuovo governo serbo si è trovato in serie difficoltà a causa della decisione della Corte costituzionale del luglio 2012 di annullare la riconferma di giudici e pubblici ministeri, la cui conseguenza più immediata è stata la necessità di reintegrare circa 800 magistrati (vale a dire un terzo del numero totale). Questo ha significato anche che nel dicembre 2012 le autorità serbe si sono dovute concentrare sull'adozione di misure urgenti prima di poter iniziare a definire un'impostazione a medio-lungo termine, comprendente anche la preparazione di una strategia globale volta ad

introdurre cambiamenti strutturali e duraturi per rendere la magistratura imparziale, indipendente ed efficiente.

In seguito alle pronunce della Corte costituzionale del luglio 2012, il Consiglio giudiziario e il Consiglio dei pubblici ministeri hanno riconfermato tutti i giudici e i pubblici ministeri che non erano stati riconfermati in precedenza, entro il termine di 60 giorni imposto dalla Corte costituzionale. Finora i magistrati sono stati riconfermati presso i tribunali di origine o presso le giurisdizioni che li hanno sostituiti. È previsto l'adeguamento delle reti di tribunali e procure per garantire una ripartizione ottimale dei magistrati riconfermati, conciliandone le richieste e il diritto costituzionale di non essere trasferiti senza il loro consenso con le necessità dell'intera magistratura in termini di accesso e di prossimità. Il carico di lavoro dei giudici presenta tuttora forti squilibri e in molti casi la lunghezza dei procedimenti rimane eccessiva. Per poter riformare ulteriormente la rete dei tribunali occorre analizzarne l'intero funzionamento in termini di costi, efficienza e accesso alla giustizia. È importante definire una strategia a medio-lungo termine per garantire la sostenibilità della riforma giudiziaria.

Il ministero della Giustizia e della pubblica amministrazione sta elaborando una nuova strategia per il periodo 2013-2018 con l'aiuto di gruppi di lavoro che si riuniscono periodicamente e sulla base di un processo consultivo a cui partecipano le principali parti interessate. Questa strategia, che il governo intende completare in primavera, terrà conto dei problemi incontrati nell'attuazione della strategia del 2006 e si baserà sui principi fondamentali di indipendenza, imparzialità e qualità della giustizia, competenza, responsabilità ed efficienza della magistratura. La strategia dovrebbe mirare a potenziare il Consiglio giudiziario e il Consiglio dei pubblici ministeri quali organi incaricati dalla Costituzione di garantire l'indipendenza della magistratura. La strategia deve inoltre ovviare alla mancanza di una reale indipendenza che caratterizza molti aspetti del sistema giudiziario. Ora come ora, il sistema di nomina e di promozione dei giudici non è indipendente né dal potere esecutivo né da quello legislativo. Occorre inoltre rendere più trasparente il funzionamento dei Consigli e far sì che i loro membri rispondano del proprio operato. L'elaborazione di una strategia globale basata su un'analisi approfondita delle lacune del quadro attuale è un obiettivo fondamentale, che deve essere conseguito in collaborazione con tutte le parti interessate e utilizzando pienamente l'assistenza disponibile.

La strategia deve mirare anche a rafforzare la capacità istituzionale dell'Accademia giudiziaria in termini di assunzioni basate sul merito, nonché la formazione iniziale e permanente di giudici e pubblici ministeri. La strategia deve essere ulteriormente sviluppata e comprendere piani dettagliati per il rafforzamento del quadro di nomina, valutazione e disciplina, nonché per il monitoraggio e la valutazione dei progressi, l'individuazione delle istituzioni responsabili e di risorse finanziarie e umane adeguate e la definizione di un preciso calendario di attuazione.

Un altro obiettivo prioritario è la creazione di un sistema di responsabilità efficace nel settore giudiziario. In questo contesto il Consiglio dei pubblici ministeri ha avviato un processo di consultazione sul progetto di regole di valutazione professionale pubblicato nel febbraio 2013. Anche il Consiglio giudiziario ha avviato un processo di consultazione sul progetto di regole per la valutazione dei giudici e dei presidenti di tribunale. L'applicazione del progetto di codice etico per i pubblici ministeri pubblicato nel marzo 2012 dovrebbe iniziare prossimamente. Il codice etico per i giudici non viene ancora applicato sistematicamente: solo poche decisioni definitive sono state prese in base alle norme disciplinari adottate tre anni fa dal Consiglio giudiziario. Prossimamente dovrebbero essere avviati i primi procedimenti

disciplinari in base alle norme disciplinari adottate dal Consiglio dei pubblici ministeri nel luglio 2012.

La *lotta alla corruzione* è stata sin dall'inizio un elemento centrale dell'attività governativa, sostenuta da un messaggio di "tolleranza zero". È stato avviato un certo numero di indagini, anche sulla corruzione ad alto livello, basate in parte su casi di privatizzazioni problematiche individuati in passato dal Consiglio anticorruzione. La Serbia ha registrato qualche progresso anche in termini di lotta alla criminalità organizzata. Il coordinamento e la collaborazione operativi tra le autorità di contrasto rimangono soddisfacenti. La Serbia deve migliorare ulteriormente il proprio bilancio in termini di efficacia delle indagini, delle azioni penali e delle condanne nei casi di corruzione e criminalità organizzata e mettere a disposizione maggiori risorse umane e finanziarie, anche per quanto riguarda la protezione dei testimoni, l'informazione finanziaria e la procura speciale per la criminalità organizzata.

È in preparazione un progetto di strategia sulla lotta alla corruzione per il periodo 2013-2018 a cui partecipano tutte le istituzioni competenti e le parti interessate e che tiene conto degli esempi positivi riscontrati nella regione. L'obiettivo è definire un approccio strutturale, per questioni come la buona governance, le istituzioni indipendenti, l'audit e il controllo interno ed esterno o la protezione degli informatori, e un approccio settoriale da applicare alla corruzione in settori sensibili quali l'urbanistica e la pianificazione territoriale, la giustizia, la polizia, l'istruzione e la sanità. Occorre definire meglio i ruoli complementari dell'Agenzia e del Consiglio anticorruzione per l'attuazione e il monitoraggio della strategia e agevolare la collaborazione interistituzionale. Il governo intende completare la strategia in primavera. La preparazione del relativo piano d'azione inizierà dopo la consultazione pubblica sul progetto di strategia.

Il rispetto *del ruolo e dell'indipendenza delle istituzioni principali* può essere ulteriormente migliorato. Le relazioni e le raccomandazioni delle istituzioni indipendenti non sono state oggetto di sufficiente considerazione a livello politico e di un seguito appropriato. Occorre mettere a disposizione risorse stabili e sufficienti per garantire il rispetto del ruolo e dell'indipendenza di queste istituzioni. L'ombudsman e il commissario per il libero accesso alle informazioni di interesse pubblico e la protezione dei dati hanno iniziato a collaborare con la commissione parlamentare per il controllo dei servizi di sicurezza da parte della società civile, di recente istituzione. Sulla base delle loro raccomandazioni, nel febbraio 2013 il parlamento ha adottato modifiche alla legge sulle agenzie dei servizi di sicurezza e di intelligence militare riguardanti le intercettazioni delle comunicazioni per motivi di sicurezza dello Stato. La Serbia deve garantire che il suo quadro giuridico distingua chiaramente le intercettazioni nell'ambito delle indagini penali da quelle per motivi di sicurezza dello Stato, conformemente alle migliori pratiche europee.

Uno sviluppo degno di nota per quanto riguarda la *libertà dei media* è la depenalizzazione della diffamazione (vedi sopra). Nel gennaio 2013 è stata inoltre istituita una commissione ad hoc composta da giornalisti, agenti di polizia e rappresentanti dell'agenzia per le informazioni sulla sicurezza, incaricata di far luce sugli omicidi irrisolti di giornalisti. Per quanto riguarda l'attuazione della strategia sui media, è stato costituito un gruppo di lavoro incaricato di armonizzare il quadro legislativo per eliminare le contraddizioni inerenti alla costituzione e al finanziamento dei media. Sono in preparazione due leggi: la legge sull'informazione pubblica e sui media, che riguarderà l'informazione dei cittadini, la proprietà e la concentrazione dei media e l'accreditamento dei corrispondenti stranieri, e la legge sui media elettronici, che riguarderà i mezzi elettronici e le emittenti pubbliche. È stata già presa una prima misura con l'adozione di modifiche della legge sulle imprese pubbliche che mettono fine alla possibilità

per le autorità pubbliche a tutti i livelli di costituire imprese pubbliche nel settore dei media. È in corso una consultazione pubblica in merito al disegno di legge sull'informazione pubblica e sui media, che dovrebbe garantire la trasparenza dei finanziamenti e regolamentare la concentrazione dei mezzi di comunicazione, introdurre soglie e massimali e conferire un ruolo nel processo alla commissione per la tutela della concorrenza. Le notizie riportate dai media rimangono nel complesso poco analitiche ed equilibrate e l'autocensura è tuttora molto diffusa.

Si osserva qualche progresso per quanto riguarda le *politiche antidiscriminazione*: il quadro giuridico è stato in buona parte approntato, ma le autorità devono adoperarsi con costante impegno per migliorarne l'attuazione e l'applicazione, anche creando un clima più favorevole nella società. È apprezzabile il riconoscimento come circostanza aggravante di certi reati "di odio" giustificati dall'origine etnica, dalla religione o dall'orientamento sessuale (vedi sopra). È in preparazione, attraverso intense consultazioni con le parti interessate, la strategia globale 2013-2018 di lotta alla discriminazione, che dovrebbe essere adottata nel secondo trimestre del 2013 e successivamente completata da piani d'azione per l'attuazione. Il commissario per la protezione della parità ha pubblicato un testo sulla "protezione giudiziaria civile contro le discriminazioni" e un "Manuale per la lotta contro le discriminazioni sul posto di lavoro" che costituiscono un utile materiale di riferimento per gli operatori del settore giuridico e le altre parti interessate. Si è iniziato a preparare l'allineamento di diverse disposizioni della legge antidiscriminazione serba del 2009 che non sono conformi alla direttiva dell'UE del 2001 contro la discriminazione. Sono state intensificate le attività volte a tutelare le persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT). La formazione impartita alla polizia, lo sviluppo delle prassi nei tribunali e il miglioramento della collaborazione con le persone LGBT in qualità di testimoni hanno permesso di trattare più attivamente i casi di discriminazione nei loro confronti. La Corte d'appello di Novi Sad ha pronunciato una prima sentenza su un caso di discriminazione sul posto di lavoro per motivi di orientamento sessuale. Il commissario per la protezione della parità ha continuato ad adoperarsi attivamente per promuovere i diritti delle persone LGBT. Sono state organizzate diverse attività di sensibilizzazione su problemi legati alla lotta alla discriminazione, e in particolare sui diritti delle persone LGBT, rivolte specificamente agli agenti di polizia e agli operatori sociali. Nel dicembre 2012 si è svolto a Belgrado un primo seminario nell'ambito di un progetto regionale del Consiglio d'Europa sulle persone LGBT. Sono iniziati i preparativi per la Pride Parade che si terrà a Belgrado nel 2013. Queste iniziative devono essere intensificate e sostenute da un impegno politico visibile per promuovere una migliore inclusione e protezione delle persone LGBT e aumentare la tolleranza e la comprensione nei loro confronti in tutta la società serba.

Per quanto riguarda la *tutela delle minoranze*, in preparazione delle elezioni dei consigli per le minoranze che si terranno nel 2014 la Serbia ha avviato una revisione della legge del 2009 sui consigli nazionali per le minoranze onde correggerne determinate lacune in seguito alle raccomandazioni dell'ombudsman e del commissario per il libero accesso alle informazioni di interesse pubblico, in particolare quelle riguardanti il processo elettorale e le regole che disciplinano la costituzione dei consigli. La Serbia ha inoltre adottato misure volte a migliorare l'applicazione del quadro legislativo in tutto il suo territorio. Sono stati presi provvedimenti per la trasmissione di programmi televisivi in rumeno nella Serbia orientale e una circolare ufficiale ha introdotto dal prossimo anno scolastico un corso facoltativo di lingua e cultura rumena, preceduto da lezioni pilota che inizieranno nell'aprile 2013. Il governo ha invitato la Chiesa ortodossa serba ad avviare un dialogo con la Chiesa ortodossa rumena, ma finora non si è registrato alcun progresso sulla questione dell'accesso alle funzioni religiose in rumeno. Nelle scuole elementari e secondarie del Sandzak sono iniziate le lezioni

in lingua bosniaca. Dopo le recenti tensioni causate dall'erezione e dalla rimozione di un monumento a Presevo, nella Serbia meridionale, si è tentato nuovamente di ripristinare un dialogo costruttivo fra il governo centrale e le autorità locali per affrontare tutte le questioni di interesse, compreso lo sviluppo socioeconomico della regione. Sono stati forniti libri di testo supplementari per le lezioni in albanese nella Serbia meridionale. Dal settembre 2012 sono disponibili tirocini presso l'amministrazione statale per i membri delle minoranze albanese, bosniaca e rom. La Serbia deve continuare ad impegnarsi per applicare in modo più efficace il quadro giuridico su tutto il territorio nazionale. La Commissione verificherà attentamente i progressi compiuti.

Per quanto riguarda i *rom*, la Serbia continua ad applicare attivamente le conclusioni operative del seminario congiunto Serbia-Commissione tenutosi nel giugno 2011, a cui dovrebbe far seguito un seminario di follow-up in primavera. Per quanto riguarda i documenti di stato civile, sono entrate in vigore le due leggi necessarie per garantire la registrazione o la registrazione a posteriori delle persone "giuridicamente invisibili" e dal dicembre 2012 sono in vigore nuove procedure di registrazione. Sono aumentate le azioni di discriminazione positiva nel settore dell'istruzione e si sta vagliando la possibilità di sviluppare ulteriormente il sistema degli assistenti pedagogici, che finora sono 175. Sono proseguite le misure volte a favorire l'occupazione dei *rom*. Nel campo dell'assistenza sanitaria, 75 mediatrici sanitarie *rom* lavorano attualmente per il ministero degli Affari sociali e del lavoro e ora i *rom* privi di un indirizzo permanente possono registrarsi presso il centro di assistenza sociale. La Serbia si sta preparando a integrare nel diritto nazionale gli standard internazionali pertinenti in materia di alloggi e sfratti. Il paese deve adoperarsi con ulteriore e costante impegno, anche a livello finanziario, per garantire la piena attuazione della strategia nazionale sui *rom* e ovviare alle difficoltà incontrate da queste persone, spesso vittime di intolleranza, discorsi di incitazione all'odio e addirittura aggressioni fisiche.

Il governo serbo ha intrapreso riforme volte a migliorare il *contesto economico e imprenditoriale*. Fra gli sviluppi più importanti e positivi va segnalata l'adozione, alla fine del 2012, della nuova legge sugli appalti pubblici, che allinea ulteriormente la legislazione serba all'acquis e migliora l'efficienza generale delle procedure, ad esempio centralizzando gli appalti pubblici. La legge potenzia altresì le istituzioni responsabili dell'applicazione e del monitoraggio delle norme sugli appalti pubblici. Sono state introdotte nuove norme per la prevenzione della corruzione e del conflitto di interessi, che dovrebbero rendere le procedure di appalto più trasparenti ed efficienti e aumentare la concorrenza. Il governo ha adottato altre misure volte a migliorare il clima imprenditoriale, tra cui l'abolizione di oltre 130 oneri e diritti parafiscali gravanti sull'attività delle imprese, la modifica della normativa sull'IVA e l'adozione di una legge che limita i termini di pagamento dei crediti commerciali. Nel dicembre 2012 è stata avviata la riforma, attesa da tempo, delle imprese collettive, che impone un termine di 18 mesi per il completamento della loro ristrutturazione. Le modifiche della legge sul commercio interno adottate nel gennaio 2013 mirano a ridurre gli ostacoli all'ingresso nel mercato per i dettaglianti.

La Serbia ha iniziato ad applicare l'accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali il 1° gennaio 2009, registra un bilancio positivo per quanto riguarda il rispetto dei suoi obblighi a norma dell'accordo interinale e si è impegnata a discutere e ad affrontare tutte le questioni in sospeso. La Serbia ha inoltre avviato in buona fede il processo di adeguamento dell'ASA in vista dell'adesione della Croazia all'UE. Rimangono irrisolte questioni relative agli aiuti di Stato e ai diritti di proprietà intellettuale. Occorre in particolare dimostrare in modo più probante l'indipendenza della commissione per il controllo degli aiuti

di Stato, avere la conferma che tutti gli aiuti di Stato sono notificati alla commissione e da essa approvati e proseguire l'adeguamento dei regimi di aiuti esistenti.

3.3. Cooperazione regionale e relazioni bilaterali

Dopo aver incontrato qualche difficoltà nei primi mesi successivi al suo insediamento, il governo serbo ha recentemente intensificato i contatti con i paesi vicini nell'intento di ricominciare a contribuire positivamente alla cooperazione regionale.

Per quanto riguarda la *Croazia*, l'incontro tenutosi il 16 gennaio 2013 a Belgrado fra il primo ministro croato e il primo ministro serbo ha segnato una svolta fondamentale. In questa occasione, i due ministri hanno deciso di comune accordo di migliorare ulteriormente le relazioni fra i rispettivi paesi e di intensificare la cooperazione e il lavoro congiunto su questioni come l'integrazione nell'UE, l'economia, i rifugiati, la delimitazione dei confini, le persone scomparse e i crimini di guerra. È stata inoltre organizzata una serie di riunioni a livello ministeriale, fra cui la visita a Zagabria del ministro degli Esteri serbo a marzo, e si sta preparando un accordo sulla cooperazione per l'integrazione nell'UE. Le relazioni con la *Bosnia-Erzegovina* sono rimaste buone. Il primo ministro serbo si è recato a Sarajevo nel gennaio 2013 e il presidente del Consiglio dei ministri della Bosnia-Erzegovina si è recato a Belgrado nel febbraio 2013. Nel dicembre 2012 il presidente serbo ha ricevuto a Belgrado la presidenza della Bosnia-Erzegovina. Nel dicembre 2012 i due ministri degli Esteri hanno firmato un memorandum d'intesa per la cooperazione relativa all'integrazione nell'UE. Nel gennaio 2013 è stato firmato un protocollo tra il procuratore serbo per i crimini di guerra e la Procura generale della Bosnia-Erzegovina sulla cooperazione per il perseguimento degli autori di crimini di guerra, crimini contro l'umanità e atti di genocidio. Le relazioni con il *Montenegro* sono migliorate. Durante la sua visita del gennaio 2013, che si è svolta in un'atmosfera positiva, il presidente serbo ha insistito sul rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale del Montenegro. Le relazioni con l'ex *Repubblica jugoslava di Macedonia* sono migliorate e il primo ministro serbo si è recato a Skopie nel gennaio 2013. Nella stessa occasione si è tenuta una riunione fra i ministri della Giustizia e si è deciso di organizzare una sessione congiunta dei due governi che si svolgerà a Belgrado nel maggio 2013. Il ministro degli Esteri serbo si è recato a Skopie nel febbraio 2013 e ha firmato un accordo con il suo omologo sulla cooperazione nel processo di integrazione nell'UE. La Serbia ha inoltre fatto progressi verso il ripristino di buone relazioni con la *Turchia*. L'importanza delle relazioni Serbia-Turchia per la regione è stata ribadita durante la visita del presidente Nikolic ad Ankara all'inizio del febbraio 2013, che era stata preceduta da una visita del ministro degli Esteri turco a Belgrado.

La Serbia ha mantenuto buone relazioni con gli Stati membri dell'UE suoi vicini, cioè *Bulgaria, Ungheria e Romania*. Nel dicembre 2012, in occasione della visita del ministro degli Esteri bulgaro in Serbia, è stato completato un accordo sulla previdenza sociale e si è convenuto di preparare un accordo sulle relazioni di buon vicinato. È stato aperto un centro di contatto comune per la cooperazione doganale e di polizia presso il valico di frontiera di Kalotina. I primi ministri serbo e bulgaro hanno firmato un accordo sulla realizzazione del gasdotto tra Serbia e Bulgaria. La visita del presidente serbo in *Ungheria* a novembre 2012 si è svolta in un'atmosfera positiva. La cooperazione fra Serbia e Ungheria in materia di affari interni è stata intensificata per contribuire ad arginare l'aumento di richieste di asilo infondate nell'UE. È proseguita la cooperazione fra Serbia e *Romania* sulla protezione delle minoranze in conformità del protocollo congiunto del marzo 2012. Sono proseguite le consultazioni sotto la guida dell'Alto commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali, da cui sono emerse

conclusioni su diverse misure già adottate o programmate in materia di media e istruzione, mentre rimane irrisolta la questione delle funzioni religiose.

4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La Serbia ha preso misure molto significative volte a migliorare in modo visibile e duraturo le relazioni con il Kosovo, in linea con le conclusioni del Consiglio del dicembre 2012. La Serbia si è impegnata in modo attivo e costruttivo nel dialogo con Pristina, facilitato dall'UE, e ha avviato discussioni su tutte le questioni pertinenti per migliorare in modo visibile e duraturo le relazioni con il Kosovo.

Dopo le elezioni in Serbia, l'intervento dell'Alta rappresentante ha permesso di trasformare il dialogo tra Belgrado e Pristina in un processo politico ad alto livello. Tra fine ottobre 2012 e fine aprile 2013 si sono svolte dieci riunioni, a cui si aggiunge l'incontro del 6 febbraio tra i presidenti Nikolic e Jahjaga. È inoltre proseguita l'attuazione degli accordi conclusi finora nell'ambito del dialogo. Nel complesso l'accordo sulla rappresentanza del Kosovo nei consessi regionali è stato applicato correttamente. Va segnalata in tale contesto l'ammissione del Kosovo come membro a tutti gli effetti del Consiglio di cooperazione regionale nel febbraio 2013. Per quanto riguarda la gestione integrata delle frontiere, sono stati aperti, e sono operativi, valichi di frontiera provvisori comuni a tutti i sei *gate*. L'accordo del dicembre 2012 sulla tutela dei siti del patrimonio religioso e culturale è in applicazione. Entrambe le parti continuano ad applicare l'accordo sui timbri doganali. Si osservano buoni progressi per quanto riguarda i registri dello stato civile e l'attuazione dovrebbe essere terminata entro gennaio 2014. Per quanto riguarda il catasto, le parti stanno ancora prendendo le necessarie misure preparatorie. L'accordo sull'accettazione dei diplomi universitari viene applicato senza problemi. La cooperazione della Serbia con EULEX è ulteriormente migliorata in determinati settori.

Le parti hanno inoltre convenuto di iniziare a riscuotere i dazi doganali e di creare un fondo per lo sviluppo del Kosovo settentrionale. Durante la seconda parte del dialogo ad alto livello, iniziata nel gennaio 2013, i due ministri hanno parlato prevalentemente del Kosovo settentrionale e il 19 aprile 2013 è stato siglato un "primo accordo sui principi che disciplinano la normalizzazione delle relazioni". L'accordo prevede, tra l'altro, un'intensificazione delle discussioni su energia e telecomunicazioni e il loro completamento entro il 15 giugno 2013.

In considerazione di quanto precede, la Commissione ritiene che la Serbia abbia realizzato la priorità fondamentale di muovere verso un miglioramento visibile e sostenibile delle relazioni con il Kosovo.

La Serbia ha inoltre iniziato a rilanciare le riforme nei seguenti settori fondamentali: Stato di diritto, in particolare la riforma giudiziaria e la politica anticorruzione, indipendenza delle istituzioni principali, libertà dei media, politica antidiscriminazione, tutela delle minoranze e miglioramento del clima imprenditoriale. Le autorità serbe hanno rivolto una rinnovata attenzione a tutti questi ambiti, per i quali hanno iniziato a definire una visione globale e a lungo termine. Sono in atto riforme in questi settori che riguardano in particolare l'elaborazione delle strategie, dei relativi piani d'azione e dei disegni di legge. Il paese dovrà progredire in modo costante in questi ambiti e in particolare nel settore giudiziario, che rappresenta una sfida considerevole.

Negli ultimi mesi il governo serbo si è adoperato con impegno per contribuire alla cooperazione regionale, come dimostrano i numerosi contatti ad alto livello con i paesi limitrofi.

Ricordando le risultanze e le conclusioni contenute nel suo parere dell'ottobre 2011 sulla domanda di adesione della Serbia, nel documento di strategia dell'ottobre 2012 e nella relazione del 2012 sui progressi compiuti dalla Serbia, la Commissione conclude che:

la Serbia ha raggiunto una conformità sufficiente con i criteri politici e con le condizioni del processo di stabilizzazione e di associazione.

La Commissione mantiene inoltre la propria valutazione per quanto riguarda i criteri economici, gli obblighi previsti dall'accordo di stabilizzazione e di associazione e dall'accordo interinale, nonché la preparazione della Serbia ad assumere gli obblighi che comporta l'adesione.

La Commissione raccomanda pertanto di avviare i negoziati sull'adesione della Serbia all'Unione europea.

La Commissione continuerà a monitorare i progressi della Serbia verso la conformità con i criteri di adesione e con le condizioni del processo di stabilizzazione e di associazione. La Commissione ricorda la sua raccomandazione dell'ottobre 2012, secondo la quale le misure volte a normalizzare le relazioni tra Belgrado e Pristina dovevano essere adottate nell'ambito del quadro per i futuri negoziati di adesione con la Serbia. Durante i negoziati di adesione la Commissione continuerà a monitorare attentamente le riforme e la loro attuazione per quanto riguarda lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, in particolare la riforma giudiziaria, la lotta contro la corruzione e la politica antidiscriminazione, utilizzando tutti gli strumenti disponibili in tutte le fasi del processo di adesione, segnatamente la nuova strategia approvata dal Consiglio europeo del dicembre 2011 per quanto riguarda i capitoli "Sistema giudiziario e diritti fondamentali" e "Giustizia, libertà e sicurezza".