



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.11.2006  
COM(2006) 649 definitivo

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

**Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007  
comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere  
nuovi Stati membri**

{SEC(2006) 1383}

{SEC(2006) 1384}

{SEC(2006) 1385}

{SEC(2006) 1386}

{SEC(2006) 1387}

{SEC(2006) 1388}

{SEC(2006) 1389}

{SEC(2006) 1390}

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

### **Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri**

#### **1. INTRODUZIONE**

L'allargamento è da diversi decenni al centro dello sviluppo dell'UE. Per sua stessa natura, l'integrazione europea mira a sormontare le divisioni che esistono nel nostro continente contribuendo alla sua unificazione pacifica. L'allargamento dell'UE ha dato una risposta politica ai cambiamenti più rilevanti, tra cui il crollo delle dittature e del comunismo, consolidando la democrazia, i diritti umani e la stabilità nell'intero continente. L'allargamento è sintomatico della forza "tranquilla" dell'UE, la cui spinta gravitazionale ha dato risultati nettamente superiori a quelli che sarebbero stati ottenuti con altri mezzi.

Sul piano economico, l'allargamento ha contribuito ad aumentare la prosperità e la competitività, consentendo all'Unione ampliata di dare una risposta più efficace alle sfide della globalizzazione, con vantaggi diretti per l'intera Europa. L'allargamento ha conferito all'UE maggior peso e maggior voce in capitolo sulla scena mondiale.

L'adesione della Bulgaria e della Romania il 1° gennaio 2007 completerà il quinto allargamento dell'UE, iniziato nel maggio 2004 con l'adesione di dieci Stati membri la cui integrazione nelle istituzioni e nelle politiche dell'UE è stata agevolata da preparativi rigorosi. I dieci nuovi Stati membri hanno raggiunto un ottimo livello di conformità con la normativa UE e hanno dato un contributo considerevole all'attività delle istituzioni europee. Grazie ai nuovi membri si sono registrati un'espansione dell'attività economica, del commercio e degli investimenti e un forte tasso di crescita economica.

L'agenda attuale in materia di allargamento riguarda i paesi dei Balcani occidentali e la Turchia, a cui è stata prospettata l'adesione all'UE una volta che avranno soddisfatto le condizioni necessarie. Questi paesi si trovano a stadi diversi sulla via dell'adesione. La Croazia e la Turchia stanno negoziando il loro ingresso nell'UE. L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è diventata un paese candidato nel dicembre 2005, mentre gli altri paesi dei Balcani occidentali progrediscono verso la realizzazione della loro prospettiva europea.

L'agenda dell'UE in materia di allargamento per il 2006-2007 deve tener conto di notevoli mutamenti riguardanti, in particolare, i negoziati di adesione con la Turchia, la questione del futuro status del Kosovo, le relazioni con la Serbia e la maggiore responsabilizzazione della Bosnia-Erzegovina per quanto riguarda la sua gestione politica. Si tratta di aspetti molto importanti, che oltretutto sono connessi a questioni geopolitiche tali da incidere sulla sicurezza e sulla stabilità dell'intera Europa. Il cammino intrapreso verso l'adesione è importante di per se, anche nei casi in cui per diventare Stato membro saranno necessari ancora molti anni. L'impegno dell'UE deve essere costante, poiché il cammino è irto di difficoltà.

La strategia e i negoziati preadesione con i paesi candidati effettivi e potenziali devono essere improntati al massimo rigore e al pieno rispetto delle condizioni stabilite. Dal gennaio 2007 in poi, l'UE fornirà, attraverso il nuovo strumento di assistenza preadesione, un sostegno finanziario incentrato sulle priorità individuate nei partenariati per l'adesione e nei partenariati europei.

L'allargamento dell'UE è un progetto epocale, basato su una visione dell'Europa unita e del suo ruolo globale, che deve essere largamente condiviso e appoggiato dai cittadini europei per poter acquisire una piena legittimità democratica. Le decisioni fondamentali che portano all'adesione di un paese vengono adottate da organi democraticamente eletti in ciascuno Stato membro e nell'Unione.

Gli Stati membri devono dare un impulso determinante al processo spiegando perché, a loro parere, l'allargamento favorisce gli interessi dell'UE. La Commissione è disposta a migliorare il flusso di informazioni obiettive e accessibili, collaborando inoltre con gli Stati membri e il Parlamento europeo per illustrare meglio al pubblico il processo di allargamento.

Il Consiglio europeo che si terrà a dicembre 2006 discuterà anche dell'allargamento. Nelle sue conclusioni del dicembre 2005, il Consiglio ha definito la strategia presentata l'anno scorso dalla Commissione una valida base per un dibattito sull'allargamento nel 2006. La strategia sottolinea che, se gestito in modo oculato, l'allargamento può ampliare e approfondire l'integrazione europea. I principi su cui si basa la strategia sono tre: il consolidamento degli impegni assunti nei confronti dei paesi coinvolti nel processo, l'applicazione di condizioni eque e rigorose e una migliore comunicazione con i cittadini sulle questioni inerenti all'allargamento.

L'UE riserva la debita attenzione alle preoccupazioni riguardanti il ritmo degli allargamenti. Per evitare impegni eccessivi, l'UE rispetta gli impegni assunti nei confronti dei paesi già coinvolti nel processo vengono rispettati, ma rimane prudente per quanto riguarda qualsiasi impegno ulteriore.

A tutti i paesi candidati, siano essi effettivi o potenziali, vengono applicate condizioni rigorose. Qualsiasi progresso sulla via dell'adesione è condizionato all'andamento delle riforme politiche ed economiche nel paese. Il cammino verso l'adesione è lungo, per cui bisogna motivare costantemente i paesi a portare avanti le riforme. L'UE deve inoltre conferire maggiore trasparenza al processo.

Le stesse istituzioni dell'UE devono essere riformate, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2006. Una nuova configurazione istituzionale dovrebbe aver visto la luce nel momento in cui il prossimo paese candidato avrà presumibilmente ultimato i preparativi per l'adesione. La questione del finanziamento dell'Unione acquisirà in futuro sempre maggiore importanza. La capacità dell'UE di accogliere nuovi membri, pur continuando a dare impulso all'integrazione, sarà sempre più importante col passare del tempo. La relazione speciale della Commissione allegata al presente documento definisce un'impostazione che dovrebbe consentire all'UE di continuare a funzionare bene pur attuando un programma di allargamenti consono alle sfide degli anni a venire.

Il processo di allargamento non riguarda tutti i paesi europei. L'UE ha instaurato relazioni di vario tipo con altri paesi (spazio economico europeo, legami bilaterali con la Svizzera, politica europea di vicinato, partenariato strategico con la Russia). La politica europea di vicinato intende promuovere la prosperità, la stabilità e il buon governo nei paesi confinanti

con l'UE intensificando le relazioni politiche e l'integrazione economica. La Commissione presenterà prossimamente proposte volte a rafforzare la PEV.

Prendendo spunto dalla strategia attuale dell'UE, il presente documento definisce un'impostazione intesa a trarre insegnamenti dal quinto allargamento, a sostenere i paesi sulla via dell'adesione, a mobilitare l'appoggio dei cittadini in favore di ulteriori adesioni, ad affrontare le sfide connesse all'allargamento e a garantire la capacità d'integrazione dell'UE. Su queste basi si costruirà un nuovo consenso in materia di allargamento.

## **2. IL QUINTO ALLARGAMENTO**

L'allargamento ha dimostrato di essere una delle politiche più efficaci dell'UE, contribuendo in misura considerevole alla pace, alla stabilità e allo sviluppo democratico nell'intero continente. L'integrazione dei dieci Stati diventati membri nel 2004 nelle politiche e nelle istituzioni dell'UE è proseguita senza intoppi. Nel complesso, i sistemi politici democratici dei nuovi Stati membri hanno continuato a funzionare correttamente. Questi Stati hanno raggiunto un ottimo livello di conformità con la normativa UE e hanno dato un contributo considerevole all'attività delle istituzioni europee. Le istituzioni dell'UE hanno continuato a funzionare bene. L'allargamento ha conferito maggior peso all'UE sulla scena politica ed economica internazionale, ne ha aumentato il potere negoziale in vari consessi e ne ha arricchito il patrimonio culturale.

Oltre a promuovere la sicurezza e la stabilità in Europa, l'allargamento ha comportato anche vantaggi di natura economica. I dieci nuovi Stati membri stanno rapidamente recuperando il ritardo che avevano rispetto a quelli vecchi, che a loro volta hanno tratto beneficio dalle nuove possibilità di scambi e di investimenti. Nel complesso, l'allargamento è stato positivo per l'economia dell'UE, poiché ha contribuito ad affrontare con maggiore efficacia le sfide della globalizzazione<sup>1</sup>. L'adozione progressiva dell'euro da parte dei nuovi Stati membri, che inizierà con la Slovenia il 1° gennaio 2007, darà un ulteriore contributo a questa tendenza positiva.

L'Unione ampliata, caratterizzata da una divisione più efficiente del lavoro, ha acquisito una maggiore competitività a livello mondiale. Diversi studi importanti eseguiti di recente dimostrano che, nel complesso, l'ultimo allargamento è stato un fattore trainante per la crescita economica e la modernizzazione nell'UE. A titolo di esempio, i tre Stati membri che hanno introdotto la libera circolazione dei lavoratori al momento dell'adesione dei dieci nuovi Stati membri ne hanno ricavato vantaggi concreti in termini di aumento del reddito nazionale, incremento del gettito fiscale e riduzione dell'economia sommersa. I lavoratori dei nuovi Stati membri hanno ovviato in parte alla carenza di manodopera sul mercato occupazionale e si sono adattati agevolmente al nuovo contesto culturale<sup>2</sup>. Questi risultati hanno indotto altri cinque Stati membri ad aprire completamente i loro mercati del lavoro, mentre in altri due l'apertura è stata parziale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione - L'allargamento due anni dopo - Un successo economico - COM(2006) 200 del 3.5.2006.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione - Relazione sul funzionamento delle disposizioni temporanee di cui al trattato di adesione del 2003 (periodo dal 1° maggio 2004 al 30 aprile 2006) - COM(2006) 48 dell'8.2.2006.

<sup>3</sup> Apertura totale: maggio 2004: Irlanda, Regno Unito, Svezia - maggio 2006: Spagna, Grecia, Finlandia, Portogallo - luglio 2006: Italia. Apertura parziale: Belgio, Francia.

La Bulgaria e la Romania hanno portato avanti i preparativi per l'adesione nel rispetto di condizioni estremamente rigorose, con il pieno sostegno dell'UE. Entrambi i paesi hanno attuato riforme di ampio respiro nel corso dei negoziati di adesione. Le relazioni di verifica presentate dalla Commissione a ottobre 2005, maggio 2006 e settembre 2006 hanno tuttavia evidenziato settori particolarmente preoccupanti, che richiedevano un ulteriore impegno. Grazie ai progressi registrati, la Bulgaria e la Romania saranno in grado di assumere i diritti e gli obblighi che comporta l'adesione fin dal 1° gennaio 2007. La relazione di settembre indica le condizioni estremamente rigorose necessarie affinché il processo di riforma proceda ininterrotto in questi paesi prima e dopo l'adesione, evidenziando inoltre le disposizioni inserite nell'*acquis* e nel trattato di adesione per garantire il buon funzionamento delle politiche e istituzioni dell'UE. La Commissione si avvarrà di questi meccanismi ogniqualvolta lo giudichi necessario.

L'adesione della Bulgaria e della Romania è una chiara dimostrazione, per i paesi i cui preparativi in vista dell'adesione sono a uno stadio più arretrato, che il loro obiettivo finale è realizzabile. Dal processo si sono inoltre tratti utili insegnamenti, di cui si tiene conto nell'elaborare la strategia preadesione. L'esperienza acquisita dimostra come sia necessario affrontare tempestivamente questioni quali la riforma giudiziaria o la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. La Commissione sta cercando, ad esempio, di promuovere una maggiore consapevolezza circa il modo migliore per garantire l'indipendenza, l'imparzialità e l'efficienza dell'apparato giudiziario e combattere la corruzione, sottolineando al tempo stesso la necessità di portare avanti con impegno la riforma della pubblica amministrazione. I paesi che dispongono di una pubblica amministrazione efficiente e responsabile, dove la carriera professionale si sviluppa secondo criteri di professionalità, possono prepararsi adeguatamente all'adesione e operare in seguito come Stati membri a pieno titolo, con i vantaggi generali che ne conseguono.

Globalmente, il quinto allargamento è stato un notevole successo, i cui benefici continueranno a farsi sentire per diversi anni. Gli oltre 100 milioni di nuovi cittadini dell'UE, il cui reddito è in aumento, contribuiranno all'ulteriore espansione dell'economia europea. L'allargamento ha innalzato gli standard in materia di democrazia e stato di diritto in Europa, migliorato la sicurezza di tutti i cittadini e aumentato la prosperità nell'Unione.

### **3. IL PROCESSO DI ALLARGAMENTO**

I principi su cui si basa la strategia attuale dell'UE in materia di allargamento sono tre: consolidamento degli impegni, rispetto delle condizioni e comunicazione.

Consolidamento significa che l'Unione attua il suo programma di allargamenti rimanendo prudente per quanto riguarda eventuali nuovi impegni, mentre tiene fede a quelli assunti nei confronti dei paesi già coinvolti nel processo. L'avvio dei negoziati di adesione con la Turchia e la Croazia e la prospettiva europea che l'UE ha offerto agli altri paesi dei Balcani occidentali costituiscono un notevole incentivo a proseguire le loro riforme.

A tutti i paesi candidati, effettivi o potenziali, vengono applicate condizioni giuste, anche se rigorose. Il passaggio a una fase successiva dipende dai progressi compiuti da ogni paese per soddisfare le condizioni fissate per ciascuna tappa del processo di adesione. Questa impostazione permette di consolidare le riforme e di preparare i nuovi Stati membri a rispettare i loro obblighi al momento dell'adesione.

Il successo dell'allargamento presuppone un sostegno da parte di tutti i cittadini dell'UE. Gli Stati membri devono assumersi le loro responsabilità per comunicare informazioni esaurienti su questo processo, evidenziando in particolare i vantaggi che ne conseguono per i cittadini dell'UE. La legittimità democratica rimane un fattore essenziale per il processo di adesione dell'UE.

### **3.1. Negoziati di adesione**

I negoziati di adesione con la Croazia e la Turchia, avviati nell'ottobre 2005 con l'accordo unanime degli Stati membri, hanno motivato ulteriormente questi paesi ad attuare riforme politiche ed economiche e a mantenere buoni rapporti con i loro vicini. Il ritmo dei negoziati, che si svolgono in un contesto chiaro e rigoroso definito all'unanimità dal Consiglio, dipenderà dal ritmo delle riforme attuate in loco.

Durante i negoziati di adesione, i paesi candidati si impegnano ad applicare integralmente la legislazione e le politiche dell'UE, denominate *acquis*. Oltre ad accettare e applicare l'*acquis*, i paesi devono aderire agli obiettivi politici dei trattati. In sede negoziale, i paesi candidati concordano con l'UE le misure eventualmente necessarie per agevolare l'integrazione. Ciascun paese viene giudicato singolarmente, e può avvalersi dei negoziati per dimostrare la sua capacità di portare a termine le riforme necessarie e di soddisfare tutti i requisiti di adesione.

I negoziati procedono in modo strutturato. Il processo di "screening" riunisce dall'ottobre 2005 centinaia di esperti della Turchia, della Croazia e della Commissione per spiegare l'*acquis*, valutare il grado di allineamento dei paesi ed esaminare i loro piani di attuazione. Il processo di screening è appena stato completato per tutti i capitoli dell'*acquis*.

Una volta terminato lo screening di un capitolo, gli Stati membri decidono, in base a una raccomandazione della Commissione, se il capitolo possa essere aperto al negoziato o fissano i parametri che il paese candidato deve soddisfare prima che possano essere avviati i negoziati. Al momento di aprire i negoziati, l'Unione espone la sua posizione comune, compresi i parametri che devono essere rispettati per poter chiudere temporaneamente il capitolo.

I parametri sono stati introdotti in seguito all'esperienza acquisita con il quinto allargamento per migliorare qualitativamente i negoziati, incentivando i paesi candidati ad attuare tempestivamente le riforme necessarie. Si tratta di parametri misurabili, collegati agli elementi principali del capitolo corrispondente dell'*acquis*. Di norma, i parametri di apertura riguardano i principali preparativi per il futuro allineamento (come le strategie o i piani d'azione) e l'adempimento degli obblighi contrattuali corrispondenti ai requisiti dell'*acquis*. I parametri di chiusura riguardano prevalentemente le misure legislative, gli organi amministrativi o giudiziari e i progressi registrati in termini di applicazione dell'*acquis*. I parametri relativi ai capitoli economici comprendono anche il criterio relativo all'esistenza di un'economia di mercato funzionante.

Qualora un paese candidato non rispetti più i parametri di apertura per un capitolo in fase di negoziato, la Commissione può proporre che i negoziati siano sospesi per il capitolo in questione. Qualora un paese candidato non rispetti più i parametri di chiusura per un capitolo che è stato temporaneamente chiuso, la Commissione può proporre agli Stati membri la riapertura dei negoziati di adesione su quel capitolo.

L'Unione si aspetta che i paesi coinvolti nei negoziati soddisfino i criteri politici e si adoperino per innalzare i loro standard durante l'intero processo. In sede negoziale si terrà conto dell'esito del dialogo con i singoli paesi sul grado di conformità raggiunto per quanto riguarda le questioni attinenti ai criteri politici. La Commissione preparerà il dialogo con gli Stati membri, a cui riferirà successivamente negli organi competenti del Consiglio. Il quadro negoziale attuale prevede inoltre un capitolo denominato "Settore giudiziario e diritti fondamentali", nel cui ambito vengono affrontate le questioni politiche. Ciò permette di progredire nei settori fondamentali tali da richiedere una stretta sorveglianza.

Il quadro negoziale attuale prevede la sospensione dei negoziati di adesione in caso di grave e persistente violazione dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e stato di diritto. Una maggiore attenzione alle riforme politiche migliorerà la qualità dei negoziati di adesione e promuoverà le riforme necessarie nei paesi candidati.

Da ora in poi, in sede negoziale si terrà conto anche dell'esito del dialogo con i singoli paesi sulle loro riforme economiche. La Commissione preparerà il dialogo con gli Stati membri, a cui riferirà successivamente negli organi competenti del Consiglio. Questo dialogo riguarderà prevalentemente la conformità con i criteri economici e la convergenza con le economie dell'UE. È pertanto indispensabile che, prima dell'adesione, i paesi dispongano di economie di mercato funzionanti in grado di sostenere la concorrenza sul mercato interno. Sarà fornita un'assistenza preadesione specifica per contribuire al conseguimento di questo obiettivo.

### **3.2. Strategia preadesione**

I partenariati di adesione e i partenariati europei sono l'elemento centrale della strategia preadesione. Basandosi sui progressi riscontrati dalla Commissione nelle relazioni periodiche per ciascun paese, i partenariati definiscono le priorità che i singoli paesi devono realizzare per progredire sulla via dell'adesione all'UE, fornendo inoltre un quadro per l'assistenza concessa a tal fine dall'Unione. I partenariati attuali sono stati decisi dal Consiglio nel corso di quest'anno. La Commissione intende riesaminarli alla fine del 2007. A seguito dell'indipendenza del Montenegro, la Commissione propone attualmente un partenariato europeo per questo paese.

#### *Strumento di assistenza preadesione*

La Commissione utilizzerà dal 1° gennaio 2007 un nuovo strumento finanziario per promuovere la modernizzazione, le riforme e l'allineamento con l'*acquis*. Lo Strumento di preadesione (IPA) sostituirà tutti gli strumenti di assistenza già esistenti, come Phare, Cards, Ispa e Sapard. Potranno beneficiare di finanziamenti in tale ambito i paesi candidati effettivi e potenziali. L'impatto e l'efficacia dei fondi stanziati dall'UE aumenteranno grazie a una nuova serie di regole e procedure e a una maggiore flessibilità. Nei prossimi sette anni, quindi, i paesi dei Balcani occidentali e la Turchia riceveranno quasi 11,5 miliardi di euro. La Commissione è in procinto di presentare un quadro finanziario pluriennale che stabilisce gli importi indicativi per l'assegnazione dei fondi IPA a ciascun paese e a ciascuna componente principale.

Visto che gli obiettivi prioritari in materia di ricostruzione postconflitto sono stati raggiunti in Serbia, in Montenegro e nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, le attività dell'Agenzia europea per la ricostruzione diminuiranno progressivamente per poi cessare alla fine del 2008. La gestione degli aiuti sarà affidata, secondo priorità rivedute in funzione della nuova realtà,

alle delegazioni della Commissione e in un secondo tempo, quando saranno pronte, alle autorità dei paesi stessi. L'introduzione dell'IPA consente inoltre un più stretto coordinamento con la Banca europea per gli investimenti, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la Banca mondiale e altre istituzioni finanziarie internazionali. La Commissione svilupperà la cooperazione esistente con i partner in modo da combinare, nel modo più conveniente dal punto di vista economico, sovvenzioni e prestiti a sostegno della modernizzazione e dello sviluppo dell'intera regione.

### *Attuare la roadmap per i Balcani occidentali*

Tutti i paesi dei Balcani occidentali stanno progredendo nella realizzazione della loro prospettiva europea in base alla roadmap presentata l'anno scorso dalla Commissione nel suo documento di strategia per l'allargamento. Ciascun paese va avanti al proprio ritmo, in funzione del suo grado di conformità con i requisiti fissati. Nel valutare ogni domanda di adesione all'UE si tiene conto, in particolare, del modo in cui il paese sta adempiendo gli obblighi assunti nell'ambito dell'accordo di stabilizzazione e di associazione (comprese le disposizioni commerciali).

Durante la riunione tenutasi a Salisburgo nel marzo 2006, prendendo spunto dall'agenda di Salonicco l'UE ha confermato ai paesi dei Balcani occidentali che il loro futuro è nell'Unione europea e li ha invitati a partecipare più attivamente al processo di cooperazione regionale, indispensabile per garantire la stabilità, lo sviluppo economico e la riconciliazione a lungo termine nella regione.

I paesi dell'Europa sudorientale hanno deciso quest'anno di creare un nuovo contesto, improntato a una maggiore responsabilizzazione e collegato al processo di cooperazione per l'Europa sudorientale. Sarà istituito un consiglio di cooperazione regionale composto da rappresentanti dell'Europa sudorientale e della comunità internazionale. La Commissione intende sostenere attivamente il processo e rileva con soddisfazione che nel 2006 sono entrati in vigore il trattato che istituisce la Comunità dell'energia e l'accordo sullo Spazio aereo comune europeo.

L'UE promuoverà i contatti interpersonali mettendo a disposizione un maggior numero di borse di studio per studenti e ricercatori e semplificando le procedure in materia di visti. I cittadini croati non hanno bisogno di visti a breve termine. La Commissione ha proposto che il Consiglio la autorizzi a negoziare accordi di agevolazione dei visti con gli altri paesi della regione, accordi che dovrebbero essere conclusi nel 2007. La proposta riguarda anche la riammissione, tranne nel caso dell'Albania, con cui l'UE ha già concluso un accordo in materia. L'UE continuerà inoltre a fornire assistenza in settori come l'energia, i trasporti e la cooperazione economica.

I paesi dell'Europa sudorientale hanno avviato nell'aprile 2006 i negoziati su un accordo regionale di libero scambio, che intendono concludere entro la fine del 2006. Il processo gode del pieno appoggio della Commissione e del patto di stabilità<sup>4</sup>. L'UE introdurrà prossimamente il cumulo diagonale delle norme di origine nei suoi accordi con la Croazia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, per poi estenderlo ad altri paesi in modo da stimolare

---

<sup>4</sup> Il patto di stabilità per l'Europa sudorientale è un quadro politico regionale istituito dalla comunità internazionale nel giugno 1999 per sostenere gli sforzi dei paesi verso la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e la prosperità economica al fine di conseguire la stabilità per l'intera regione. È attualmente in corso la sua trasformazione in un processo di cooperazione a dimensione più regionale.

il commercio e gli investimenti su scala regionale. L'Albania, la Croazia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia fanno già parte dell'OMC. Le iniziative che la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro e la Serbia dovranno prendere a breve per poter aderire all'OMC aiuteranno questi paesi a consolidare i rapporti commerciali regionali, a portare a termine le riforme economiche e ad applicare i futuri accordi di stabilizzazione e di associazione.

#### **4. MOBILITARE L'APPOGGIO DEI CITTADINI IN FAVORE DELL'ALLARGAMENTO**

L'agenda per l'allargamento fornisce all'Unione gli strumenti necessari per affrontare molte delle sfide suddette. La prospettiva di adesione all'UE offerta ai paesi dei Balcani occidentali e alla Turchia costituisce un notevole incentivo per l'attuazione delle riforme a livello nazionale, con ovvi vantaggi per l'UE in termini di crescita, stabilità e sicurezza. È indispensabile prestare ascolto ai cittadini, rassicurarli e fornire informazioni concrete. Gli Stati membri, sostenuti dal Parlamento europeo e della Commissione, devono avvalersi delle autorità regionali e locali e degli organismi della società civile più vicini ai cittadini per informare l'intera popolazione dell'UE ampliata degli sviluppi positivi che ha comportato questa politica di allargamenti.

Per mobilitare l'appoggio dei cittadini in favore dell'allargamento occorre migliorare la comprensione reciproca. Nel 2005, pertanto, la Commissione ha lanciato un dialogo a livello di società civile tra l'UE e i paesi candidati effettivi o potenziali, volto a promuovere l'interazione tra le organizzazioni non governative (scambi di studenti, visite di studio di giornalisti, ecc.) e i contatti tra organizzazioni femminili, sindacati e ambienti commerciali.

La Commissione:

- promuoverà una maggiore trasparenza. Raccomanda di rendere pubbliche le relazioni di screening, i parametri di riferimento per l'apertura dei capitoli di negoziato e le posizioni comuni finali dell'UE;
- darà maggiore sostegno al dialogo sulla società civile, consolidando le misure prese finora per la Turchia e i paesi dei Balcani occidentali;
- promuoverà i contatti interpersonali in materia di istruzione, ricerca e cultura;
- continuerà a consultare la pubblica opinione in merito all'allargamento e presterà ascolto alle preoccupazioni dei cittadini, avvalendosi delle sue rappresentanze negli Stati membri e delle delegazioni nei paesi candidati effettivi e potenziali per comunicare meglio la sua politica in questo settore;
- fornirà informazioni accessibili e chiare, utilizzando fra l'altro siti web specifici, a beneficio del grande pubblico e degli esperti in materia di politica dell'allargamento. Spiegherà inoltre alcune questioni pratiche, come il modo in cui sono utilizzate le condizioni e le valutazioni d'impatto.

## **5. LE PRINCIPALI SFIDE DEL 2007**

### **5.1. Problemi ancora in sospeso dopo il quinto allargamento**

Deve ancora essere risolta la spinosa questione di una soluzione globale alla questione cipriota, accompagnata dall'unificazione dell'isola. La Commissione apprezza debitamente le iniziative prese nel 2006 dai leader delle comunità greco-cipriota e turco-cipriota per rilanciare il processo finalizzato a una soluzione globale sotto l'egida dell'ONU, iniziative che dovranno essere intensificate nel 2007.

La Commissione è disposta, come in passato, ad appoggiare questi sforzi. Il Consiglio ha adottato due delle tre misure proposte dalla Commissione per porre fine all'isolamento della comunità turco-cipriota. Il regolamento relativo alla linea verde garantisce la libera circolazione in tutta l'isola dei greco-ciprioti, dei turco-ciprioti e degli altri cittadini dell'UE. È stato adottato il programma di aiuti per la comunità turco-cipriota, ora in fase di attuazione. Occorrerà invece adoperarsi con maggiore impegno, in uno spirito di compromesso, per accelerare l'adozione del regolamento sugli scambi commerciali diretti con la parte settentrionale di Cipro, proposto dalla Commissione.

### **5.2. Paesi candidati**

#### *Croazia*

Nel 2006, la Croazia ha registrato ulteriori progressi rispetto ai criteri politici, economici e dell'*acquis* e all'applicazione del suo accordo di stabilizzazione e di associazione. L'anno prossimo il paese dovrà adoperarsi con particolare impegno per consolidare i risultati ottenuti e accelerare il ritmo delle riforme, concentrandosi su aspetti fondamentali come la riforma dell'apparato giudiziario e della pubblica amministrazione, la lotta alla corruzione e la riforma economica. La Croazia deve puntare con decisione all'integrazione nell'UE attraverso l'adempimento rigoroso dei suoi obblighi, ad esempio quelli riguardanti gli aiuti di Stato e il settore immobiliare. Il paese deve portare avanti il suo programma di allineamento legislativo e rafforzare ulteriormente la propria capacità amministrativa.

Rimangono prioritarie le relazioni di buon vicinato, la cooperazione regionale e la soluzione delle questioni bilaterali ancora in sospeso, specie per quanto riguarda la demarcazione dei confini. Occorre infine sorvegliare con la massima attenzione la situazione per quanto riguarda i diritti delle minoranze e il rientro dei profughi.

I negoziati di adesione con la Croazia sono iniziati sotto buoni auspici. A seguito dello screening, la Croazia ha preso provvedimenti importanti onde adeguare la sua legislazione in un gran numero di settori. Il paese sta inoltre creando la capacità amministrativa necessaria. Considerati i progressi registrati finora, i negoziati dovrebbero proseguire a ritmo sostenuto, a condizione che la Croazia affronti i problemi di cui sopra.

#### *Turchia*

Nel 2006, la Turchia ha registrato ulteriori progressi in materia di riforme, adottando in particolare alcuni elementi del nono pacchetto di misure. Il numero dei casi segnalati di torture e maltrattamenti sta inoltre diminuendo, in linea con la politica di "tolleranza zero", anche se la situazione nella parte sudorientale del paese desta tuttora preoccupazione. Si è però registrato un rallentamento delle riforme. Nel 2007, il processo dovrà essere rilanciato

con determinazione in tutto il paese. La Turchia deve abrogare o modificare con urgenza l'articolo 301 del codice penale e allineare tutta la legislazione pertinente con gli standard europei onde garantire la libertà di espressione. Occorre rafforzare la libertà di culto, i diritti delle donne, delle minoranze e dei sindacati e il controllo democratico civile sull'esercito, rendendo inoltre l'applicazione della legge e la prassi giudiziaria più consone allo spirito delle riforme. Parallelamente, la Turchia deve affrontare i gravi problemi economici e sociali delle zone nordorientali e assicurare alla popolazione curda il pieno godimento dei diritti e delle libertà. Il partenariato di adesione adottato nel gennaio 2006 contiene i parametri di riferimento necessari per valutare i progressi compiuti in materia di riforme. Rimane prioritario il mantenimento di relazioni di buon vicinato. La Commissione intensificherà il monitoraggio dei criteri politici.

Come risulta dalla dichiarazione della Comunità europea e degli Stati membri del 21 settembre 2005, l'UE si aspetta che il protocollo aggiuntivo dell'accordo di Ankara sia attuato integralmente e in maniera non discriminatoria e che siano eliminati tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, comprese le restrizioni sui mezzi di trasporto. Se la Turchia non adempirà integralmente i suoi obblighi, ciò si ripercuoterà sull'andamento generale dei negoziati. In tal caso, la Commissione formulerà opportune raccomandazioni prima del Consiglio europeo di dicembre. Come indicato nel partenariato per l'adesione, inoltre, è di fondamentale importanza che la Turchia prenda misure concrete per normalizzare quanto prima le sue relazioni bilaterali con tutti gli Stati membri dell'UE.

#### *Ex Repubblica jugoslava di Macedonia*

Nel dicembre 2005 si è conferito all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia lo status di paese candidato in segno di apprezzamento per le riforme attuate e come incentivo a portare avanti il processo onde realizzare la sua prospettiva europea.

Il paese ha fatto ulteriori progressi nel corso del 2006, anche se il ritmo delle riforme è stato meno rapido. Nel complesso, le elezioni svoltesi in luglio sono state giudicate conformi agli standard internazionali. Vanno però presi tutti i provvedimenti necessari per ovviare alle carenze riscontrate.

Il governo deve ancora affrontare questioni fondamentali come la riforma della polizia e del sistema giudiziario, la lotta alla corruzione e l'applicazione integrale dell'accordo di stabilizzazione e di associazione. È indispensabile continuare ad applicare l'accordo di Ohrid per creare il clima positivo necessario alle riforme, che devono proseguire a ritmo sostenuto in uno spirito di cooperazione e di consenso politico. L'obiettivo prioritario del paese deve essere quello di accelerare le riforme nei settori chiave per poter progredire sulla via dell'adesione.

### **5.3. Paesi candidati potenziali**

#### *Albania*

L'Albania ha continuato a contribuire alla stabilità della regione, grazie in particolare alla sua posizione equilibrata nei confronti della situazione nei paesi limitrofi. L'accordo di stabilizzazione e di associazione firmato quest'anno ha impresso un ulteriore impulso alle relazioni dell'UE con questo paese. Ora è prioritario concentrarsi sull'applicazione dell'accordo interinale sulle questioni connesse agli scambi commerciali, che entrerà in vigore il 1° dicembre 2006. L'Albania sta cercando di avviare, con l'aiuto dell'UE, riforme di natura

politica, giudiziaria ed economica, nonché di combattere la corruzione e la criminalità organizzata, questioni che rimarranno prioritarie negli mesi a venire.

### *Bosnia-Erzegovina*

La prospettiva europea è di fondamentale importanza per motivare tutte le parti coinvolte in Bosnia-Erzegovina ad attuare le riforme politiche ed economiche, come la riforma della polizia. Il ravvicinamento del paese all'UE è subordinato, fra l'altro, a una cooperazione totale con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TPIJ). Con il ritiro dell'Ufficio dell'Alto rappresentante (OHR), il popolo e le istituzioni del paese diventeranno ancor di più gli artefici del loro destino comune. Il completamento dei negoziati su un accordo di stabilizzazione e di associazione e l'applicazione dell'accordo stesso rafforzeranno la prospettiva europea del paese. I negoziati dovrebbero potersi concludere entro un paio di mesi, sempre che siano soddisfatte le condizioni necessarie. Gli sviluppi costituzionali sono indispensabili per costruire uno Stato più funzionale, sostenibile e democratico. L'UE deve riflettere sulla sua futura rappresentanza in Bosnia-Erzegovina dopo il ritiro dell'OHR.

### *Montenegro*

Il Montenegro è diventato indipendente nel giugno 2006 a seguito di un referendum svoltosi in modo libero ed equo secondo modalità concordate con l'Unione europea. Il paese ha poi avviato negoziati su un accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) separato, secondo nuove direttive approvate tempestivamente dal Consiglio. Il suo impegno nei confronti dell'UE permette al Montenegro di costruire una struttura statale nel contesto stabile e sicuro rappresentato dal processo di preadesione.

Sarà fondamentale proseguire le riforme a ritmo sostenuto e continuare a collaborare con il TPIJ, in modo da concludere i negoziati sull'ASA entro i prossimi mesi. Gli ulteriori progressi del Montenegro sono però subordinati a un potenziamento delle sue istituzioni, ancora del tutto inadeguate. Il partenariato europeo proposto contemporaneamente alla presente comunicazione definisce le principali misure da adottare a tal fine, in particolare la riforma giudiziaria e la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. L'UE è pronta a concludere i negoziati non appena il Montenegro avrà soddisfatto le condizioni necessarie. Il paese deve migliorare la sua capacità amministrativa in previsione dell'applicazione dell'ASA.

### *Serbia*

Va dato atto alla Serbia del suo atteggiamento responsabile a seguito dell'indipendenza del Montenegro. La nuova costituzione dovrebbe agevolare il rafforzamento del sistema nazionale di governo. La Serbia ha raggiunto la stabilità macroeconomica proseguendo le privatizzazioni e attirando investimenti esteri diretti. Si sono fatti ulteriori progressi in termini di integrazione economica con l'UE e di riforma amministrativa. I negoziati sull'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) con l'UE hanno dimostrato la notevole capacità istituzionale dell'amministrazione serba. Ci sono quindi buone probabilità che la Serbia raggiunga gli altri paesi della regione sulla via dell'adesione una volta che avrà soddisfatto le condizioni necessarie per la ripresa dei negoziati sull'ASA.

La Commissione è pienamente consapevole delle notevoli sfide a cui la Serbia deve far fronte nel contesto politico attuale, non ultima quella di adottare un atteggiamento costruttivo nei confronti del Kosovo. Occorre garantire credibilità e visibilità, presso la popolazione serba, alla prospettiva di un'adesione all'UE riprendendo e concludendo rapidamente i negoziati

sull'accordo di stabilizzazione e di associazione non appena la cooperazione con il TPIJ sarà totale. L'UE sta cercando inoltre di inserire la popolazione serba nel contesto europeo attraverso l'agevolazione dei visti<sup>5</sup> e di coinvolgere maggiormente la Serbia nei programmi comunitari riguardanti, ad esempio, l'istruzione, la gioventù, la ricerca e la cultura.

### *Kosovo*<sup>6</sup>

L'UE ha continuato ad adoperarsi con impegno a favore del Kosovo attraverso il monitoraggio degli standard, la fornitura di assistenza e la collaborazione con l'UNMIK, sostenendo al tempo stesso il processo di definizione dello status di questo paese guidato da Martti Ahtisaari, inviato speciale del segretario generale delle Nazioni Unite. Una volta che tale status sarà stato stabilito dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, l'UE dovrà dare un contributo determinante alla sua applicazione.

La determinazione dello status deve essere sufficientemente chiara, dal punto di vista politico e giuridico, e definire un contesto per il futuro sviluppo del Kosovo. Si tratta di una questione *sui generis*, che pertanto non può costituire un precedente.

Risolvendo questo problema si motiveranno ulteriormente le autorità del Kosovo a portare avanti le riforme prioritarie necessarie per quanto riguarda lo stato di diritto, l'economia e la pubblica amministrazione preparando, al tempo stesso, il trasferimento delle competenze dell'UNMIK. Rimane fondamentale la questione dei diritti delle minoranze e della loro partecipazione alle istituzioni del Kosovo.

La prospettiva europea è di importanza capitale per dare a tutte le parti interessate un'idea del loro futuro comune nell'Unione europea.

## **6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

Basandosi sull'analisi di cui sopra, la Commissione propone le seguenti conclusioni:

1. La strategia dell'UE in materia di allargamento rimane imperniata su tre principi: consolidamento degli impegni, rispetto delle condizioni e comunicazione. Gli impegni assunti nei confronti dei paesi già coinvolti nel processo vengono rispettati, mentre si impone la massima cautela per quanto riguarda qualsiasi impegno ulteriore. Il ritmo del processo di adesione dipende dal ritmo di attuazione delle riforme nel paese candidato.
2. La strategia attuale in materia di allargamento, associata a vari mezzi che garantiscano all'UE la capacità di integrare nuovi membri, permetterà di costruire un rinnovato consenso in materia di allargamento.
3. La capacità dell'UE di assorbire nuovi membri presuppone:
  - che si mantenga inalterato il ritmo di consolidamento e approfondimento dell'integrazione europea, garantendo l'attuale capacità di funzionamento dell'UE nell'interesse dei cittadini attuali e futuri;

---

<sup>5</sup> Per ulteriori informazioni sui visti, cfr. pag. 10.

<sup>6</sup> A norma della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

- che i paesi candidati siano effettivamente pronti a soddisfare gli obblighi connessi all'adesione, cosa che la Commissione valuta sulla base di condizioni estremamente rigorose.
4. La capacità di integrazione dell'UE sarà riesaminata in tutte le fasi essenziali del processo. Nei pareri della Commissione sulle singole candidature e durante i negoziati di adesione si valuterà l'impatto dell'adesione sulle principali politiche dell'UE. Gli Stati membri avranno così a disposizione tutti gli elementi utili per definire le posizioni comuni dell'Unione da adottare nell'ambito dei negoziati sui capitoli interessati, con particolare riguardo, se pertinente, ai periodi di transizione o ad altre disposizioni.
  5. La Commissione analizzerà le conseguenze dei futuri allargamenti sulle politiche principali, segnatamente la politica agricola e la politica di coesione, al momento di valutare l'impatto delle nuove adesioni sul bilancio dell'UE.
  6. L'UE deve poter mantenere e accelerare il suo ritmo di sviluppo attuando al tempo stesso il suo programma di allargamento. Occorre una riforma istituzionale per migliorare l'efficacia del processo decisionale nell'UE ampliata. Una nuova configurazione istituzionale dovrebbe pertanto aver visto la luce nel momento in cui il prossimo paese candidato avrà presumibilmente ultimato i preparativi per l'adesione.
  7. La Commissione migliorerà ulteriormente la qualità del processo di adesione. Possono essere fissati parametri per l'apertura e la chiusura dei capitoli negoziali, su cui ci si baserà per la sospensione e lo riapertura dei negoziati sui singoli capitoli. L'esito dei dialoghi politico ed economico alimenterà direttamente il processo negoziale. Le questioni più delicate, come la riforma giudiziaria e la lotta contro la corruzione, vanno affrontate nelle prime fasi del processo di adesione.
  8. Per migliorare la trasparenza, la Commissione raccomanda di rendere pubblici i principali documenti negoziali, fra cui le valutazioni d'impatto, le relazioni di screening, i parametri di riferimento per l'apertura dei capitoli di negoziato e le posizioni comuni dell'UE per i negoziati.
  9. È indispensabile mobilitare l'appoggio dei cittadini in favore dell'allargamento, il cui mantenimento è però subordinato al rispetto di condizioni rigorose durante l'intero processo. Altrettanto importante al riguardo è la fiducia nella capacità di integrazione dell'UE. Dobbiamo inoltre fornire maggiori informazioni e chiarimenti su questo processo. È importante prestare ascolto ai cittadini, affrontare le questioni che li preoccupano mediante politiche adeguate e fornire informazioni concrete. Gli Stati membri avranno un ruolo determinante in tale contesto. La Commissione farà la sua parte insieme al Parlamento europeo, alle autorità nazionali, regionali e locali e alla società civile.
  10. I negoziati di adesione con la Croazia sono iniziati sotto buoni auspici. A seguito dello screening, la Croazia ha preso provvedimenti importanti onde adeguare la sua legislazione in un gran numero di settori. Il paese sta inoltre creando la capacità amministrativa necessaria. La Croazia dovrà però adoperarsi con particolare impegno per affrontare questioni fondamentali come la riforma giudiziaria, la lotta alla corruzione e la riforma economica e continuare a offrire piena collaborazione al

Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. Rimangono prioritari il mantenimento di relazioni di buon vicinato e la cooperazione regionale.

11. Sebbene la Turchia continui a soddisfare in misura sufficiente i criteri politici di Copenaghen e abbia proseguito lungo la strada delle riforme politiche, durante lo scorso anno il ritmo di attuazione è rallentato. Il paese deve pertanto dar prova di notevole impegno, specie per quanto riguarda la libertà di espressione, tutelare maggiormente i diritti delle comunità religiose non musulmane, delle donne, delle minoranze e dei sindacati e migliorare la situazione per quanto riguarda il controllo civile sull'esercito. La Turchia può essere considerata un'economia di mercato funzionante e ha migliorato la sua capacità di assumersi gli obblighi che comporta l'adesione. Rimane prioritario il mantenimento di relazioni di buon vicinato.
12. Come risulta dalla dichiarazione della Comunità europea e degli Stati membri del 21 settembre 2005, l'UE si aspetta che il protocollo aggiuntivo dell'accordo di Ankara sia attuato integralmente e in maniera non discriminatoria e che siano eliminati tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, comprese le restrizioni sui mezzi di trasporto. Se la Turchia non adempirà integralmente i suoi obblighi, ciò si ripercuoterà sull'andamento generale dei negoziati. In tal caso, la Commissione formulerà opportune raccomandazioni prima del Consiglio europeo di dicembre. Come indicato nel partenariato per l'adesione, inoltre, è di fondamentale importanza che la Turchia prenda misure concrete per normalizzare quanto prima le sue relazioni bilaterali con tutti gli Stati membri dell'UE.
13. Nel dicembre 2005 si è conferito all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia lo status di paese candidato in segno di apprezzamento per le riforme attuate. Il paese ha fatto ulteriori progressi nel corso del 2006, anche se il ritmo delle riforme è stato meno rapido. Tutti i paesi dei Balcani occidentali stanno progredendo in base alla road map presentata l'anno scorso dalla Commissione. Ciascun paese va avanti al proprio ritmo. Nel valutare ogni domanda di adesione all'UE si tiene conto, in particolare, del modo in cui il paese sta adempiendo gli obblighi assunti nell'ambito dell'accordo di stabilizzazione e di associazione (comprese le disposizioni commerciali).

## **ALLEGATO 1**

### **Relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri**

#### **INTRODUZIONE**

La presente relazione speciale costituisce parte integrante del documento di strategia sull'ampliamento del 2006. A seguito della richiesta formulata dal Consiglio europeo del giugno 2006, essa è incentrata sui problemi da affrontare a medio e lungo termine per quanto riguarda la capacità dell'UE di integrare nuovi Stati membri. La relazione propone un'impostazione che garantisca all'Unione il mantenimento e l'accelerazione del suo ritmo di sviluppo, sia politico che istituzionale, consentendole nel contempo di perseguire un programma di allargamento che comporta una serie di sfide di grande rilievo nell'attuale scenario mondiale.

Il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 era pervenuto alla seguente conclusione: "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". In base alla definizione contenuta nel documento di strategia del 2005, poi confermata dal Consiglio europeo del giugno 2006, il ritmo dell'ampliamento deve tener conto della capacità di integrazione dell'UE.

L'UE deve poter mantenere e accelerare il suo ritmo di sviluppo attuando al tempo stesso il suo programma di allargamento. Occorre una riforma istituzionale per migliorare l'efficacia del processo decisionale nell'UE ampliata. Una nuova configurazione istituzionale dovrebbe pertanto aver visto la luce nel momento in cui il prossimo paese candidato avrà presumibilmente ultimato i preparativi per l'adesione.

L'ampliamento è un progetto comune basato sulla condivisione di principi, politiche e istituzioni. L'Unione deve salvaguardare la propria capacità di agire e di decidere mantenendo il giusto equilibrio all'interno delle sue istituzioni, rispettare i vincoli di bilancio e attuare politiche comuni efficaci e ambiziose per ottenere i risultati auspicati.

La capacità di assorbimento o, per essere più precisi, di integrazione dell'UE dipende dallo sviluppo delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea, da un lato, e dalla capacità dei paesi candidati di diventare Stati membri provvisti di un livello di preparazione adeguato, dall'altro. La possibilità che i paesi candidati aderiscano all'Unione è scrupolosamente valutata dalla Commissione sulla base di rigide condizioni. La capacità di integrazione è la capacità dell'UE di assorbire nuovi membri, in un determinato momento o periodo, senza compromettere gli obiettivi politici e strategici stabiliti dai trattati. Si tratta quindi, in primo luogo, di un concetto funzionale. In futuro, la Commissione eseguirà valutazioni d'impatto in tutte le fasi essenziali del processo di adesione, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ciascun paese.

L'UE ha già conosciuto cinque allargamenti, fino ad arrivare agli attuali 25 – e ben presto 27 – Stati membri. Questi allargamenti successivi hanno dato un contributo essenziale all'unificazione dell'Europa e hanno promosso i valori della democrazia, dei diritti umani e della stabilità nell'intero continente. Hanno incentivato lo sviluppo di nuove politiche comunitarie in settori quali la coesione economica e sociale, le relazioni esterne e la tutela dell'ambiente. Nel contempo hanno preso forma anche il mercato interno, lo spazio Schengen e l'euro. Il quinto allargamento, nel 2004, di cui l'adesione di Bulgaria e Romania tra qualche

mese costituirà la fase conclusiva, ha conferito all'UE un peso politico maggiore sulla scena mondiale e determinato particolari guadagni economici in termini di scambi, investimenti e crescita dell'economia. Al tempo stesso, l'UE ha seguito a elaborare e attuare nuove politiche, ad esempio in materia di giustizia, libertà e sicurezza. Il processo di ampliamento dell'Unione è andato di pari passo con l'approfondimento dell'integrazione europea.

Il presente programma di allargamento si basa su una strategia riassumibile in tre principi fondamentali: consolidamento, condizionalità e comunicazione. Il programma riguarda sia i Balcani occidentali che la Turchia, paesi che si trovano in fasi diverse di avanzamento lungo il cammino dell'adesione all'UE e per i quali il Consiglio europeo ha delineato una precisa prospettiva in quanto futuri Stati membri dell'Unione, purché soddisfino le condizioni necessarie. L'Unione europea mantiene un atteggiamento prudente in merito all'assunzione di nuovi impegni, ma tiene fede a quelli già presi nei confronti degli attuali paesi candidati.

Oggi appare improbabile che, in futuro, un gruppo numeroso di Stati possa aderire all'Unione alla stessa data. I paesi candidati effettivi e potenziali differiscono notevolmente tra loro quanto a sviluppo politico ed economico e a capacità amministrativa. Dato l'attuale stato di avanzamento dei preparativi di preadesione, l'adesione di nuovi Stati membri dovrebbe aver luogo soltanto nel medio-lungo termine.

L'integrazione riuscita di nuovi membri potrà avvenire a condizione che l'UE proceda sulla strada del proprio sviluppo e che i paesi candidati siano in grado di far fronte ai loro obblighi di Stati membri. È inoltre necessario che i cittadini dell'Unione siano disposti ad accettare un ulteriore allargamento e che abbiano una maggiore consapevolezza della posta in gioco, in modo tale che la legittimità democratica del processo in termini di percezione dell'opinione pubblica ne esca rafforzata. L'impostazione illustrata nella presente relazione si basa su queste tre componenti:

- Capacità dell'UE di mantenere inalterato il ritmo dell'integrazione europea
- Capacità dei paesi candidati di rispettare le rigide condizioni previste
- Migliore comunicazione

Negli ultimi anni si è acceso un dibattito sui confini definitivi dell'Unione europea che ha permesso alla Commissione di trarre alcune conclusioni. L'aggettivo "europea" ingloba una serie di fattori – geografici, storici e culturali – che contribuiscono tutti insieme alla costruzione dell'identità europea. La condivisione di idee e di valori e l'esperienza comune di interazione storica non possono essere condensate in una semplice formula eterna e immutabile, ma vengono invece sottoposte alla disamina di ogni nuova generazione.

La base giuridica del processo di allargamento è contenuta nell'articolo 49 del trattato sull'Unione europea: *“Ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell'articolo 6, paragrafo 1, può domandare di diventare membro dell'Unione”*. Questa disposizione del trattato, tuttavia, non implica che tutti i paesi europei debbano presentare domanda di adesione, né che l'UE sia tenuta ad accettare tutte le domande. L'Unione europea si definisce prima di tutto sulla base dei suoi valori.

## **PANORAMICA STORICA DELLA CAPACITÀ DI INTEGRAZIONE DIMOSTRATA DALL'UE**

L'Unione ha valutato la sua capacità di integrare nuovi Stati membri nel corso degli allargamenti precedenti. Il Consiglio ha basato l'eventuale decisione di apertura dei negoziati di adesione con i paesi candidati sui pareri della Commissione in merito alle domande di adesione. In questi documenti si è esaminata la capacità dei paesi in questione di farsi carico degli obblighi derivanti dall'adesione, con particolare riguardo all'accettazione delle politiche comunitarie. Nel caso dei primi quattro allargamenti, i pareri hanno fornito inoltre una valutazione globale dell'impatto dell'adesione nell'Unione per quanto riguarda, ad esempio, il funzionamento del sistema di rotazione della presidenza del Consiglio, le previsioni dei trasferimenti finanziari netti sulla base delle politiche comuni in vigore o l'aggiunta di altre lingue ufficiali dell'UE.

Nel 2004 la Commissione ha presentato uno studio sulle conseguenze dell'eventuale adesione della Turchia, corredato dalla raccomandazione di intavolare i negoziati di adesione. Nello studio si avanzava l'ipotesi che i preparativi necessari per l'adesione sarebbero proseguiti almeno per il prossimo decennio; esso illustrava inoltre le previsioni dell'impatto sul bilancio derivante dall'adesione della Turchia e identificava i settori particolarmente problematici: agricoltura, coesione, energia, migrazioni, confini esterni e politica estera.

Nel corso dei preparativi per i precedenti allargamenti, la Commissione ha esaminato in documenti di strategia distinti le conseguenze per l'UE di una serie di problemi comuni alle domande di adesione provenienti da più paesi. In questi documenti si è posto l'accento sul rafforzamento delle istituzioni comunitarie, sull'approfondimento dell'integrazione economica e sull'elaborazione di politiche comuni quali condizioni ineludibili per l'integrazione europea.

Nel 1997, dopo aver analizzato il probabile impatto del quinto allargamento, la Commissione ha proposto una serie di riforme in materia di bilancio e di politiche destinate a preparare la strada per l'adesione. Uno dei principali obiettivi della "Agenda 2000" era garantire che le politiche dell'UE fossero pronte per l'allargamento.

Sul piano economico, l'Unione ha avviato i preparativi per il quinto processo di allargamento fin dal 1991, con la firma dei primi accordi europei con alcuni Stati dell'Europa centrale e orientale, ai quali hanno fatto seguito altri paesi. Grazie a tali accordi l'UE è diventata in breve tempo il primo partner commerciale di questi paesi; la maggior parte del commercio bilaterale di prodotti industriali tra l'Unione e i paesi in questione è stata liberalizzata ben prima dell'adesione, facilitandone così in larga misura l'integrazione economica.

L'unione doganale con la Turchia, promuovendo il dinamismo e le riforme economiche, contribuisce anche ad agevolare l'integrazione economica. Per quanto riguarda i paesi dei Balcani occidentali, i preparativi vengono predisposti tramite le disposizioni degli accordi di stabilizzazione e di associazione relative a una graduale liberalizzazione degli scambi e all'aiuto economico. Il contemporaneo processo di allargamento e modernizzazione dell'Accordo centroeuropeo di libero scambio (*Central European Free Trade Agreement - CEFTA*) getta le basi per una più vasta e profonda integrazione economica dell'Europa sudorientale.

Anche nel corso dei negoziati di adesione si è continuato a esaminare la capacità dell'Unione di integrare nuovi paesi. La Commissione ha proposto delle misure destinate a specifici settori politici per far fronte alle ripercussioni dell'allargamento sugli Stati già membri dell'Unione:

nel quadro del quinto processo di ampliamento tali misure riguardavano la circolazione dei lavoratori e il trasporto su strada. Le stime della Commissione sugli importi di bilancio necessari a finanziare il quinto allargamento sono servite da base per la conclusione dei negoziati, anche in materia di pagamenti agricoli.

L'Unione ha aiutato i paesi candidati a prepararsi ad assumere gli obblighi che comporta la loro futura adesione. Nel quadro del quinto allargamento è stata adottata una strategia di preadesione che prevedeva un severo monitoraggio dei progressi compiuti da ciascun paese candidato e la presentazione di relazioni periodiche su questo tema, la definizione di priorità contenute nei partenariati per l'adesione e un'assistenza finanziaria. Accordi di associazione ad ampio raggio hanno consentito agli Stati candidati, ancor prima dell'adesione, di assumere taluni obblighi e di avvalersi di alcuni diritti derivanti dall'acquis in determinati settori del mercato unico quali la politica della concorrenza, la proprietà intellettuale, i trasporti marittimi e la certificazione dei prodotti industriali. I paesi candidati, inoltre, hanno preso parte all'attività di agenzie e comitati dell'UE. Una volta firmati i trattati di adesione, i paesi in via di adesione hanno partecipato al processo legislativo comunitario in qualità di osservatori.

Una simile strategia, il cui scopo era fare in modo che gli stessi paesi candidati provvedessero a dotarsi di una solida preparazione prima dell'adesione, ne ha facilitato l'integrazione senza scosse nell'UE. A due anni dall'adesione, i dieci nuovi Stati membri sono pervenuti a un eccellente livello di osservanza delle normative comunitarie, come viene sottolineato dalla Commissione nel quadro di valutazione del mercato interno e nelle relazioni sull'attuazione del diritto comunitario. Non solo, ma anche l'impatto economico dell'adesione di questi paesi è stato positivo; le istituzioni dell'Unione hanno continuato a funzionare, così come il processo decisionale, al quale i nuovi Stati hanno preso attivamente parte.

A due anni dall'adesione dei nuovi paesi (1° maggio 2004), la Commissione ha realizzato uno studio sulla dimensione economica del processo di allargamento dal quale si evince che i risultati del biennio trascorso sono stati in larga misura positivi<sup>7</sup>: l'ampliamento verso Est ha infatti incentivato la crescita e creato nuovi posti di lavoro nell'economia europea. Fondamentale per il buon esito dell'adesione è stato l'attento lavoro di preparazione compiuto nel decennio precedente.

Sebbene la maggioranza dei cittadini dell'UE e dei paesi candidati abbiano sostenuto l'allargamento. La posta in gioco, tuttavia, è notevole e nell'opinione pubblica permangono alcune preoccupazioni, in realtà non fondate, alle quali occorre comunque dare una risposta.

### **L'ATTUALE CAPACITÀ DI INTEGRAZIONE DELL'UE**

È necessario che l'Unione garantisca di poter mantenere l'attuale capacità di funzionamento, nell'interesse tanto dei cittadini degli Stati membri quanto dei cittadini dei paesi di futura adesione. Mentre l'Unione predispose l'approfondimento delle riforme istituzionali interne, una gestione attenta e scrupolosa permetterà il proseguimento del processo di adesione.

La presente sezione delinea, sulla base dell'esperienza acquisita in passato, un metodo di valutazione della capacità dell'Unione europea in previsione degli allargamenti futuri.

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione – L'allargamento due anni dopo – Un successo economico – COM(2006) 200 del 3.5.2006.

## **Capacità dell'UE di mantenere inalterato il ritmo dell'integrazione europea**

La capacità dell'Unione di mantenere inalterato il ritmo dell'integrazione europea di pari passo con il suo ampliamento si articola in tre componenti principali: le istituzioni, le politiche comuni e il bilancio. Occorre che l'UE garantisca la continuità e l'efficienza di funzionamento delle istituzioni, il conseguimento degli obiettivi stabiliti dalle politiche comuni e la formazione di un bilancio commisurato ai suoi scopi e alle risorse finanziarie di cui dispone.

### ***Istituzioni***

La necessità di una nuova architettura istituzionale non dipende unicamente dalle esigenze dell'ampliamento, ma è indispensabile anche per garantire un migliore funzionamento dell'attuale UE a 25. L'Unione deve garantire l'efficienza e la continuità di funzionamento delle istituzioni comunitarie e dei processi decisionali, come pure il mantenimento del livello di responsabilità corrispondente alle une e agli altri, sia per l'attuale UE a 25 che in vista di un ulteriore allargamento.

Nel corso degli allargamenti precedenti la questione dell'integrazione dei nuovi paesi nelle istituzioni comunitarie era stata affrontata durante i negoziati di adesione, provvedendo a introdurre nei trattati di adesione con ciascuno di questi Stati gli opportuni adeguamenti alle disposizioni istituzionali. L'ultimo allargamento è stato preceduto da una riforma delle istituzioni. Le disposizioni istituzionali contenute nei trattati di adesione conclusi con i dieci nuovi Stati membri che hanno aderito nel 2004 e con la Bulgaria e la Romania si basano sul trattato di Nizza.

Il trattato di Nizza prevede disposizioni per un'UE composta da non più di 27 Stati membri, inclusa quindi l'adesione, tra qualche mese, di Bulgaria e Romania. Il trattato prevede però che, quando l'Unione annovererà 27 Stati membri, il numero dei membri della Commissione dovrà essere inferiore al numero di Stati membri. Il numero dei membri della Commissione sarà fissato dal Consiglio, che delibererà all'unanimità. Questa norma si applicherà dalla data di entrata in funzione della prima Commissione successiva alla data di adesione del ventisettesimo Stato membro. Il Consiglio stabilirebbe inoltre le modalità di attuazione di un sistema di avvicendamento basato sul principio di parità ("rotazione paritaria").

Il trattato di Nizza non stabilisce disposizioni per adattare la composizione e il funzionamento delle altre istituzioni in un'Unione composta da più di 27 Stati membri. L'assegnazione dei seggi al Parlamento europeo e la ponderazione dei voti al Consiglio hanno, ovviamente, un impatto determinante sulla capacità decisionale dell'UE. Di conseguenza, prima di un'eventuale nuova tornata di adesioni, l'UE dovrà decidere in merito alla portata e alla sostanza di tali riforme istituzionali.

L'ampliamento avrà anche conseguenze pratiche per il funzionamento delle istituzioni dell'UE, ad esempio per quanto riguarda l'uso delle lingue. Una valutazione dell'impatto sotto questo profilo sarà inclusa, pertanto, nei pareri formulati dalla Commissione su qualsiasi nuova domanda di adesione all'Unione.

Una nuova configurazione istituzionale dovrebbe aver visto la luce nel momento in cui il prossimo paese candidato avrà presumibilmente ultimato i preparativi per l'adesione. Un più efficace funzionamento dell'Unione europea è nell'interesse sia dell'Unione allargata che dei potenziali Stati membri per gli anni a venire.

## ***Politiche comunitarie***

Gli allargamenti precedenti hanno rafforzato le politiche comunitarie, dal momento che i nuovi Stati membri hanno apportato al progetto europeo comune il contributo delle rispettive esperienze e orientamenti politici in ambito nazionale: l'attuale *acquis* dell'UE – in settori diversi quali la politica di coesione, l'agricoltura, la pesca, la tutela dell'ambiente, le relazioni esterne, la trasparenza, l'assunzione di responsabilità e la cittadinanza europea – rispecchia, in parte, l'impatto delle precedenti adesioni. Talune politiche comunitarie potrebbero portare vantaggi anche più consistenti una volta estese, in condizioni adeguate, a un numero maggiore di paesi, ad esempio nel caso del mercato interno o dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza.

Anche con le nuove adesioni, l'Unione deve essere in grado di continuare a garantire lo sviluppo e l'attuazione delle politiche comuni in tutti i settori. L'impatto dell'allargamento sulle politiche comunitarie sarà valutato durante tutte le fasi essenziali del processo.

In futuro, i pareri della Commissione sulle domande di adesione di ciascun paese candidato comprenderanno una valutazione dell'impatto dell'adesione del paese interessato sulle politiche dell'UE. Tale valutazione verrà presa in considerazione nel quadro di definizione del mandato per i negoziati di adesione.

I quadri negoziali per la Croazia e la Turchia propongono un pacchetto di provvedimenti destinati ad agevolare l'integrazione dei due paesi nelle politiche comunitarie e definiscono una serie di misure per garantire il corretto funzionamento di tali politiche dopo l'adesione, cioè periodi di transizione, deroghe, disposizioni specifiche e misure di salvaguardia permanenti.

La Commissione analizzerà le conseguenze dei futuri allargamenti sulla politica agricola e sulla politica di coesione al momento della valutazione dell'impatto delle nuove adesioni sul bilancio dell'UE, tenendo debitamente conto degli sviluppi futuri di tali politiche.

Nel quadro dei negoziati di adesione la Commissione fornirà valutazioni sostanziali dell'impatto dell'allargamento in settori politici di primaria importanza, segnatamente la circolazione delle persone, la gestione delle frontiere, la politica agricola, la politica di coesione e i trasporti. Valutazioni analoghe saranno realizzate anche in materia di politica energetica e di politica estera e di sicurezza, tenendo conto delle motivazioni strategiche dell'UE nel procedere all'allargamento in termini di maggiore stabilità, di vantaggi sul piano della politica estera e di sicurezza o sotto il profilo dell'approvvigionamento energetico sicuro. Gli Stati membri potranno così definire le posizioni comuni dell'Unione da adottare nell'ambito dei negoziati sui capitoli interessati, con particolare riguardo, se pertinente, ai periodi di transizione o ad altre disposizioni.

## ***Bilancio comunitario***

L'Unione deve essere in grado di continuare a finanziare le politiche comunitarie in modo sostenibile, perciò l'impatto delle nuove adesioni sul bilancio dell'UE sarà oggetto di una scrupolosa disamina nel corso dell'intero processo dell'allargamento. I pareri della Commissione sulle domande di adesione di ciascun paese candidato forniranno una stima circa il corrispondente impatto sul bilancio comunitario.

L'UE dovrà decidere, prima di ogni nuova adesione, quali siano le risorse complessive di bilancio necessarie, in funzione delle quali la Commissione proporrà, nei futuri negoziati di adesione, un pacchetto di misure finanziarie necessarie. L'analisi della Commissione prenderà in considerazione tanto gli aspetti di bilancio quanto l'accresciuto dinamismo economico determinato dalle adesioni.

### **Capacità dei paesi candidati di rispettare le rigide condizioni previste**

La condizionalità è uno dei pilastri della strategia di ampliamento della Commissione. I paesi candidati che si sono preparati seriamente all'adesione si integrano con maggiore facilità nell'UE. Svolgere un lavoro preparatorio in profondità è quindi diventato fondamentale man mano che si estende la portata delle attività dell'Unione. Questo giustifica la rigorosa applicazione della condizionalità nella fase di preadesione e la necessità di rispettare appieno i requisiti previsti in ogni fase del processo di adesione.

La strategia di preadesione della Commissione prevede il rigoroso monitoraggio dei progressi compiuti da ciascuno dei paesi candidati all'adesione sulla base di criteri politici, economici e di rispetto dell'*acquis*. Particolare attenzione sarà rivolta all'istituzione delle strutture necessarie a garantire lo stato di diritto, compresa la capacità amministrativa e giudiziaria e le strutture di lotta contro la frode e la corruzione. Questi problemi dovrebbero essere affrontati nella prima fase del processo di preadesione.

In funzione dei risultati constatati, la Commissione proporrà priorità a breve e a medio termine in materia di riforme per i partenariati per l'adesione o i partenariati europei da concludere con ciascun paese candidato. Tali quadri politici si sono dimostrati strumenti efficaci per la definizione delle priorità nel corso del lavoro preparatorio al quinto allargamento. La Commissione proporrà aggiornamenti periodici. L'assistenza finanziaria destinata a sostenere i futuri Stati membri sarà concentrata sulle riforme individuate come obiettivi prioritari nell'ambito del partenariato. Tale sostegno comunitario ai preparativi per l'adesione sarà reso ancora più efficace dall'introduzione nel 2007 di un nuovo strumento finanziario unico per l'insieme dei fabbisogni della preadesione.

Gli accordi di associazione con i paesi candidati svolgono un ruolo fondamentale per il lavoro di preparazione all'adesione. La Commissione valuterà l'effettivo rispetto dei requisiti previsti, dal momento che un livello soddisfacente di adempimento degli obblighi bilaterali è un fattore essenziale perché l'Unione possa prendere in considerazione una domanda di adesione.

I passi in avanti di un paese nell'ambito dei negoziati di adesione dipenderanno dal rispetto o meno dei criteri di adesione definiti nel rispettivo quadro negoziale: il livello di adempimento sarà valutato individualmente per ciascun paese. I paesi candidati dovranno dimostrare di aver registrato progressi quanto all'osservanza di precisi parametri prima che venga decisa l'apertura o la chiusura di un determinato capitolo. Il mancato rispetto di un parametro potrà determinare la sospensione o la riapertura dei negoziati sul capitolo in questione.

In futuro il ritmo complessivo dei negoziati dipenderà in misura ancora maggiore dai progressi compiuti nel campo delle riforme politiche: l'esito del dialogo con i paesi candidati sui passi in avanti nell'adempimento dei criteri politici di adesione alimenterà direttamente il processo negoziale. La Commissione svolgerà il lavoro preparatorio delle discussioni con gli Stati membri, ai quali riferirà nelle sedi pertinenti del Consiglio. In quest'ultima istituzione sono state adottate nuove disposizioni per far sì che i funzionari degli Stati membri incaricati

di monitorare i progressi in materia di riforme e i funzionari responsabili dei negoziati di adesione partecipino agli stessi gruppi di lavoro.

L'attuale quadro negoziale prevede inoltre un capitolo relativo al sistema giudiziario e ai diritti fondamentali nel cui ambito rientrano le questioni politiche. Tale capitolo consente di registrare progressi in settori sui quali occorre esercitare un rigido controllo. I negoziati di adesione possono essere sospesi in caso di violazione grave e persistente dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto.

L'esito del dialogo con i paesi candidati sulle riforme economiche da essi realizzate alimenterà direttamente il processo negoziale. La Commissione svolgerà il lavoro preparatorio delle discussioni con gli Stati membri, ai quali riferirà nelle sedi pertinenti del Consiglio. Il dialogo è incentrato sul rispetto dei criteri economici e sulla convergenza con le economie dell'Unione. Poiché è fondamentale che, prima dell'adesione, le economie dei paesi candidati possano essere considerate economie di mercato funzionanti e in grado di far fronte alla concorrenza sul mercato interno, l'assistenza preadesione sarà destinata soprattutto al conseguimento di questo obiettivo.

Unitamente ai quadri negoziali e alla definizione di parametri per l'apertura e la chiusura dei capitoli di negoziato, queste disposizioni garantiranno un metodo rigoroso per lo svolgimento dei negoziati di adesione.

Se è vero che tra le aspettative dei paesi candidati può esserci quella di fissare essi stessi le scadenze del processo di adesione per meglio guidare l'azione di riforma, l'UE dovrebbe evitare di stabilire tali date fintantoché non siano stati portati a termine i negoziati di adesione. Si dovrebbe mantenere saldo il principio che la data di completamento dei negoziati dipende dai progressi compiuti dal paese in questione.

### **Comunicare più efficacemente**

È di fondamentale importanza che il processo di allargamento si basi sulla legittimità democratica. Le tappe fondamentali dell'adesione di un paese sono decise all'unanimità dai governi democraticamente eletti degli Stati membri dell'UE e dei paesi candidati, ratificate dai parlamenti nazionali e approvate dal Parlamento europeo, i cui membri sono eletti direttamente dai cittadini.

Per l'Europa, legittimità democratica significa anche prestare ascolto alle aspettative dei cittadini e affrontare i problemi che li preoccupano mediante politiche adeguate. Per introdurre una politica, e la politica di ampliamento non fa eccezione, l'UE deve poter godere del sostegno dei cittadini europei, il cui mantenimento è però subordinato al rispetto di condizioni rigorose durante l'intero processo. Altrettanto importante al riguardo è la fiducia nella capacità di integrazione dell'UE. Una comunicazione più efficace costituisce inoltre un fattore essenziale del processo di allargamento. Se, in generale, le precedenti adesioni si sono guadagnate il favore dell'opinione pubblica, lungo il percorso non sono tuttavia mancati dubbi e preoccupazioni non fondate. I cittadini europei devono essere preparati meglio ai futuri allargamenti.

La comunicazione dell'UE sui vantaggi e le difficoltà dell'allargamento deve diventare più efficace. Spetta in primo luogo agli Stati membri e ai paesi candidati la responsabilità di spiegare e difendere le loro scelte. Sono i dirigenti politici nazionali, regionali e locali i soli a

poter sondare lo stato d'animo dei loro elettori e a poter comunicare direttamente con loro. Gli Stati membri impegnati nel processo di allargamento devono informare meglio i loro cittadini circa i vantaggi concreti che ne deriveranno. La Commissione avrà un ruolo importante da svolgere assieme al Parlamento europeo, alle autorità nazionali, agli enti regionali e locali, al mondo accademico e ai "laboratori di idee" (*think tank*) e, infine, alla società civile. La Commissione si adopererà in particolare per migliorare la disponibilità e la facilità di accesso di informazioni oggettive, sia sulle questioni legate alla politica di allargamento sia su aspetti pratici quali l'applicazione della condizionalità tramite il controllo dell'attuazione delle riforme, la definizione di parametri e lo svolgimento di valutazioni dell'impatto.

L'Unione, gli Stati membri e i paesi candidati devono intensificare gli sforzi per promuovere la conoscenza e la comprensione reciproche e per un sempre maggiore coinvolgimento nel comune progetto europeo. L'azione dovrà essere costante e sostenuta per un lungo periodo di tempo. Il dialogo con la società civile, instaurato con la Turchia nel 2004 ed esteso ai paesi dei Balcani occidentali nel 2006, andrebbe ulteriormente sviluppato: la Commissione intende infatti estenderlo ad altri settori della società e dell'economia, in collaborazione con il Comitato economico e sociale europeo, con il Comitato delle regioni e con altri organismi che operano in questo campo. È importante che i cittadini partecipino a questo dialogo perché sia possibile affrontarne le ansie e le preoccupazioni.

La Commissione promuove una maggiore trasparenza per avvicinare sempre più i cittadini al processo di allargamento: sono consultabili non solo i pareri della Commissione sulle domande di adesione e le relazioni sui progressi compiuti dai singoli paesi, ma anche i quadri negoziali per la Croazia e la Turchia, mentre dovrebbero essere presto pubblicati altri documenti fondamentali relativi ai negoziati di adesione. Nel quadro del quinto allargamento, taluni paesi candidati avevano adottato la politica della trasparenza quanto allo stato di avanzamento dei loro negoziati. La Commissione ritiene che le relazioni di screening, i parametri fissati per l'apertura dei capitoli di negoziato e le posizioni assunte dall'UE nel quadro dei negoziati debbano essere consultabili pubblicamente su Internet.

L'impostazione definita nella presente relazione consoliderà la base democratica del processo di allargamento. È interesse di tutte le parti in causa in tale processo evitare il divario tra i responsabili delle politiche, da un lato, e l'opinione pubblica, dall'altro. Gli insegnamenti tratti dalla quinta tornata di adesioni serviranno all'Unione europea per portare avanti il processo di allargamento negli anni a venire.

## ALLEGATO 2

### **Conclusioni relative ad Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia, Kosovo<sup>8</sup> e Turchia**

#### *Albania*

Per quanto riguarda i **criteri politici**, l'Albania ha compiuto alcuni passi in avanti in materia di democrazia e stato di diritto, in particolare nella lotta contro la corruzione, che è una delle priorità fondamentali del partenariato europeo. Si è mantenuta una politica costruttiva nei confronti della regione, ma è necessario intensificare gli sforzi quanto alle altre priorità stabilite dal partenariato.

Qualche progresso è stato realizzato in materia di *democrazia e stato di diritto*, benché in maniera non uniforme. Il *Parlamento* svolge oggi pienamente la sua funzione politica e dispone di un comitato per l'integrazione europea estremamente attivo. L'assemblea parlamentare dà attualmente prova di maggiore trasparenza e di relazioni più efficienti con altri organi costituzionali, sebbene soffra ancora di alcune carenze sul piano tecnico e amministrativo. Per realizzare nuovi e importanti progressi – ad esempio in materia di riforma elettorale e di osservanza degli obblighi previsti dall'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) – è necessaria una maggiore collaborazione tra governo e opposizione.

Il *governo* ha adottato un programma per l'adempimento degli obblighi definiti dal partenariato europeo e dall'ASA che consiste nel creare le strutture di coordinamento delle azioni essenziali per le riforme volute dall'UE e le strutture di gestione delle risorse necessarie ad attuarle. Il coordinamento tra queste strutture è fondamentale. Occorre inoltre utilizzare al meglio l'assistenza dei consulenti nella redazione delle proposte di legge. La ristrutturazione di parecchi ministeri ha temporaneamente ridotto la capacità in alcuni settori della *pubblica amministrazione*. Oggi è importante prendere come base le riforme introdotte per rafforzarne l'efficacia. Sono state apportate alcune modifiche degli organici senza tener conto della legge sulla funzione pubblica. Le nomine nell'amministrazione continuano ad essere influenzate dalla politica. La gestione della pubblica amministrazione, la struttura delle carriere e i salari sono tuttora inadeguati.

Una nuova normativa dovrebbe migliorare la struttura delle carriere e il metodo di assegnazione delle cause ai giudici. Il *sistema giudiziario* dà prova di una maggiore trasparenza e si sono fatti passi in avanti quanto all'effettiva esecuzione delle sentenze. In generale, tuttavia, si constatano progressi solo limitati nel sistema giudiziario, e occorre migliorare ulteriormente le procedure di assunzione dei magistrati e le condizioni di lavoro degli amministratori giudiziari. Si devono ripartire adeguatamente le competenze dei due ispettorati giudiziari. Occorre una migliore collaborazione tra le forze di polizia e il sistema giudiziario. Nel complesso il livello di esecuzione delle sentenze rimane insufficiente. La certezza del diritto è indispensabile per creare un contesto favorevole al commercio e agli investimenti.

L'azione di *lotta contro la corruzione* ha determinato licenziamenti su vasta scala nella pubblica amministrazione; il numero di funzionari pubblici sotto processo con l'accusa di corruzione è aumentato. È stata istituita una *task force* ad alto livello contro la corruzione ed è

---

<sup>8</sup> A norma della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

stata migliorata la legge sul conflitto di interessi. L'Alto ispettorato per la verifica delle dichiarazioni patrimoniali funziona oggi più efficacemente e sono state prese disposizioni per rafforzare la trasparenza della funzione pubblica. La Corte costituzionale è intervenuta laddove le misure di lotta alla corruzione avevano travalicato i limiti costituzionali. Sono però necessarie ulteriori misure di natura istituzionale per prevenire la corruzione, che rimane un problema grave nel paese. La lotta alla corruzione è una delle priorità per l'attuazione dell'ASA.

Si sono registrati progressi limitati in materia di *diritti umani e tutela delle minoranze*. Oggi il personale del sistema giudiziario riceve una formazione obbligatoria in materia di diritti umani. Le norme che regolamentano la custodia cautelare sono state migliorate. Il Mediatore dell'Albania si è dimostrato più attivo sulla questione dei diritti umani. Tuttavia, rimane ancora inadeguata l'applicazione delle norme internazionali in materia di prevenzione della tortura, condizioni carcerarie e diritti dei detenuti, soprattutto quelli in regime di custodia cautelare. Occorre attuare correttamente le modifiche introdotte di recente nella composizione dell'Autorità di vigilanza sui mezzi di informazione. Il quadro normativo relativo alla libertà dei media rimane carente e non adeguatamente applicato, mentre invece la promozione della libertà dei mezzi di informazione è una delle priorità fondamentali del partenariato europeo. Un'altra di queste priorità fondamentali è la restituzione delle proprietà, processo che la creazione di una nuova agenzia esecutiva potrebbe accelerare ma che, per il momento, non registra quasi alcun progresso. La garanzia del diritto di proprietà è essenziale per il rispetto degli impegni sottoscritti nel quadro dell'ASA. L'Albania ha avviato la creazione di un quadro normativo per la tutela delle minoranze; tuttavia, l'osservanza degli obblighi assunti sul piano internazionale è ancora insufficiente e sono necessari ulteriori sforzi per promuovere la tolleranza. La strategia adottata dal governo albanese per la minoranza Rom ha prodotto alcune iniziative valide, ma dovrebbe poter disporre di maggiori risorse. Sono soprattutto i bambini Rom ad essere esposti al rischio di coinvolgimento nella tratta di esseri umani.

Per quanto riguarda le *questioni regionali e gli obblighi in campo internazionale*, l'Albania ha continuato a svolgere un ruolo positivo: il paese partecipa attivamente a una serie di iniziative regionali in campo politico, commerciale, ambientale, economico e nei settori della sicurezza, dell'aviazione e dell'energia. L'Albania ha ulteriormente sviluppato le relazioni con i paesi limitrofi e con altri Stati della regione, segnatamente mantenendo una posizione costruttiva sulla questione del Kosovo.

In materia di rispetto dei **criteri economici**, l'Albania ha, nel complesso, raggiunto il livello di stabilità macroeconomica, il che le ha consentito di compiere progressi verso il traguardo di un'economia di mercato funzionante. Occorre realizzare risolutamente ulteriori e significative iniziative di riforma per permettere all'economia albanese di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

Il consenso politico sugli elementi chiave delle politiche economiche è stato mantenuto. Il paese è riuscito a preservare la stabilità macroeconomica. La crescita economica si è mantenuta forte, con ricadute positive sulla riduzione del livello di povertà. Il dosaggio di politiche macroeconomiche adottate continua a essere valido. La politica monetaria del paese è credibile ed è riuscita a contenere il tasso di inflazione. Si sono registrati nuovi progressi quanto al consolidamento fiscale e le riforme della pubblica amministrazione e dell'amministrazione fiscale hanno contribuito a migliorare la politica di bilancio. Sono stati ridotti gli ostacoli amministrativi all'ingresso nel mercato.

Tuttavia, il disavanzo dei conti esteri si è notevolmente aggravato e la base di esportazione rimane largamente insufficiente. Occorre migliorare il quadro normativo in materia di appalti, privatizzazioni e concessioni. La crescita economica è ostacolata da un contesto delle attività imprenditoriali che presenta una serie di carenze, dall'incertezza giuridica all'applicazione inadeguata delle leggi, dalle infrastrutture insufficienti a un approvvigionamento di energia elettrica irregolare. L'effettiva tutela dei diritti di proprietà continua a non essere sempre garantita e si sono registrati progressi soltanto marginali nel migliorare l'efficienza del sistema giudiziario. Un problema importante da affrontare è il consolidamento del quadro di regolamentazione e di vigilanza del settore finanziario non bancario. Occorre intensificare gli sforzi per far emergere e regolarizzare l'area molto consistente dell'economia sommersa. Il processo di privatizzazione non è stato ancora portato a termine; occorre provvedere senza ulteriori ritardi alla ristrutturazione delle aziende di proprietà statale, in particolare dell'ente pubblico per l'elettricità.

L'Albania ha realizzato passi in avanti nell'allineare la legislazione e le politiche nazionali e nel conformare le sue capacità alle *norme europee*, soprattutto nei settori delle dogane, della concorrenza e della lotta alla criminalità organizzata. Per un'adeguata attuazione dell'ASA è essenziale registrare progressi nella riforma dei settori degli appalti pubblici, della proprietà intellettuale e dei controlli veterinari e fitosanitari.

Benché siano stati fatti passi in avanti in alcuni settori del *mercato interno*, in altri molto resta ancora da fare per soddisfare gli obblighi dell'ASA. Qualche progresso è stato realizzato anche nell'adozione delle norme e nel controllo della loro applicazione. Si sta provvedendo a rafforzare la capacità in materia di accreditamento, metrologia e vigilanza del mercato, ma occorre ancora migliorare la normativa e aumentare il coordinamento. Le strutture responsabili per la salute e la tutela dei consumatori funzionano oggi in modo più coerente, sebbene sia necessario potenziarle. Tra gli impegni previsti dall'ASA figurano la *circolazione dei lavoratori*, la libera prestazione di *servizi* e la libertà di *stabilimento*: non si sono però registrati sviluppi di qualche rilievo in materia di libera circolazione dei lavoratori. Sono state abolite le discriminazioni nei confronti delle aziende straniere per quanto riguarda l'imposta di registrazione. Le procedure di registrazione delle imprese, pur essendo state semplificate, rimangono piuttosto farraginose; non sono stati eliminati gli ostacoli al diritto di stabilimento e le restrizioni ai movimenti di capitali.

Un'amministrazione delle *dogane* efficiente è essenziale per dare attuazione all'ASA. Grazie alle sostanziali riforme introdotte nel settore, le entrate derivanti dai dazi doganali sono aumentate. Passi in avanti si sono registrati quanto all'informatizzazione, alla regolamentazione doganale e alla gestione delle norme in materia di origine. La cooperazione tra le forze di polizia e le dogane è stata rafforzata: ora occorre potenziare le infrastrutture e conseguire un ulteriore allineamento all'*acquis*. Si è provveduto a semplificare l'amministrazione del *fisco* e si sono registrati progressi quanto all'informatizzazione e all'analisi dei rischi. Attualmente si deve ravvicinare maggiormente la legislazione a quella comunitaria e adottare una strategia globale di riscossione e controllo delle imposte.

L'Albania ha sottoscritto nel quadro dell'ASA una serie di impegni nel settore della *concorrenza*. In materia di *antitrust*, l'Autorità garante della concorrenza funziona in modo più efficiente, benché disponga di un organico carente con personale non abbastanza qualificato. Sono a buon punto i preparativi per adempiere agli obblighi previsti dall'ASA in materia di *aiuti di Stato*, dato che il quadro normativo e l'inventario degli aiuti sono stati completati. Ora occorre garantire l'indipendenza di funzionamento della direzione responsabile per gli aiuti di Stato.

Benché sia in attesa di approvazione una nuova normativa sugli *appalti pubblici* e sia stata rafforzata la formazione richiesta in materia, l'attuale quadro normativo non è conforme all'*acquis* e il funzionamento dell'agenzia per gli appalti pubblici è tuttora carente. È indispensabile registrare passi in avanti in questo campo onde migliorare la *governance* del settore pubblico (una delle priorità fondamentali del partenariato europeo) e rispettare gli obblighi previsti dall'ASA. Per quanto riguarda i *diritti di proprietà intellettuale*, è stata avviata la creazione di una banca dati per marchi commerciali, brevetti e disegni industriali; all'interno dell'amministrazione doganale è stata inoltre istituita un'unità specializzata in questo settore. Tuttavia, visto che l'Ufficio per i diritti d'autore non è ancora operativo e che la tutela effettiva dei diritti di proprietà intellettuale è ancora carente, molto resta ancora da fare in materia per far fronte agli impegni assunti nell'ambito dell'ASA.

Si registrano progressi solo limitati nel settore dell'*occupazione* e alcuni passi in avanti in quello dell'*istruzione*, segnatamente l'approvazione delle strategie nazionali per la scuola superiore e per la formazione professionale. Il tasso di iscrizione scolastica, tuttavia, rimane relativamente basso.

Sono stati fatti passi in avanti per quanto riguarda alcune *politiche settoriali*. Nel settore dell'*industria e delle PMI*, sono stati adottati un programma d'azione riveduto per eliminare gli ostacoli amministrativi alle attività d'impresa ed è stato istituito un nuovo organismo di coordinamento per la promozione degli investimenti, delle esportazioni e delle PMI. Non si registrano però progressi sostanziali quanto al miglioramento del contesto imprenditoriale e alla riduzione dell'economia informale. Pochissimi passi in avanti sono stati fatti anche nel settore dell'*agricoltura*: benché per alcuni prodotti si osservi un incremento delle vendite e degli investimenti, la produttività e la competitività del settore rimangono insufficienti. L'osservanza dei requisiti stabiliti dall'UE in campo *veterinario e fitosanitario* – fondamentale per poter usufruire efficacemente delle disposizioni commerciali dell'ASA e dell'accordo interinale – rimane inadeguata. I servizi della *pesca* controllano lo sbarco del pesce, ma continua lo sfruttamento eccessivo e illegale degli stock.

In materia di *ambiente e trasporti* sono stati fatti passi in avanti per quanto riguarda la legislazione orizzontale, ma l'attuazione e lo sviluppo delle infrastrutture sono tuttora insufficienti. Il settore dell'*energia* continua a presentare gravi carenze: l'Albania ha ratificato il trattato che istituisce la Comunità dell'energia e ha iniziato ad adottare le normative pertinenti, ma le perdite di energia elettrica sono aumentate e i risultati della riscossione delle fatture di elettricità appaiono disastrosi. Il paese è in ritardo nei preparativi per tener fede agli impegni sottoscritti nel quadro dell'ASA in materia di *società dell'informazione e media*. Occorre dare attuazione e applicazione alle normative sulla liberalizzazione nei settori delle comunicazioni elettroniche e delle tecnologie dell'informazione. Il quadro normativo non è ancora allineato all'*acquis* e l'autorità di disciplina delle telecomunicazioni non funziona adeguatamente. In materia di *controllo finanziario*, il governo ha approvato il documento di strategia sul controllo finanziario interno nel settore pubblico; si sono registrati progressi, soltanto iniziali, quanto al quadro normativo e di regolamentazione. Passi in avanti soddisfacenti si osservano nel settore delle *statistiche*.

Si sono registrati progressi in alcuni settori in materia di *giustizia, libertà e sicurezza*, ma serve ancora un'azione ad ampio raggio risoluta e costante in questo campo. L'amministrazione responsabile per i *visti* dispone oggi di una formazione migliore e rilascia documenti di viaggio più sicuri. Non è stata ancora realizzata una rete informatica centralizzata né sono state introdotte le modifiche necessarie alla legislazione. Sono stati fatti passi in avanti in materia di *gestione delle frontiere* grazie alle nuove attrezzature e a un

migliore coordinamento, ma non è stata ancora attuata una strategia integrata di gestione delle frontiere. Occorre potenziare le infrastrutture necessarie in questo settore. La normativa sull'*asilo* è conforme alle norme internazionali, ma è necessario migliorarne l'applicazione. Il governo albanese ha potenziato il coordinamento interno e la collaborazione con i paesi vicini allo scopo di contrastare la *migrazione illegale*. È importante che l'amministrazione albanese disponga di organici adeguati per far fronte agli obblighi derivanti dall'applicazione degli accordi di riammissione.

In materia di lotta al *riciclaggio di denaro*, l'unità di intelligence finanziaria e le procure sono state potenziate e la cooperazione internazionale in materia è migliorata, ma occorrono ulteriori sforzi per rafforzarle e per migliorare il quadro normativo. Un maggiore impegno politico e una cooperazione internazionale rafforzata hanno permesso un aumento degli arresti dei grandi *trafficienti di droga*, ma sono necessari migliori capacità di intelligence in materia di criminalità, maggiore coordinamento interno tra agenzie e specifiche procedure per i sequestri delle partite di stupefacenti. Il traffico di stupefacenti rimane un problema serio nel paese. Si sta provvedendo a migliorare l'organizzazione delle *forze di polizia*. Benché sia migliorata la cooperazione con i servizi doganali e di intelligence, sono necessari ulteriori sforzi per una migliore gestione dei casi e per potenziare le strutture di controllo interno.

Sono stati fatti passi in avanti in materia di *lotta contro la criminalità organizzata*, che costituisce una priorità fondamentale del partenariato europeo. Una salda volontà politica di arginare il fenomeno ha condotto ad operazioni di polizia dirette contro i principali gruppi criminali. La collaborazione a livello operativo con i paesi limitrofi è notevolmente migliorata, e qualche progresso si è registrato anche nella cooperazione tra forze di polizia e magistratura. Tuttavia, molto resta ancora da fare per migliorare e soprattutto ottenere risultati concreti: occorre ad esempio un maggiore coordinamento tra forze di polizia e magistrati a livello locale, ed è necessario intensificare gli sforzi per lottare contro la corruzione ad alto livello nelle due istituzioni. I programmi di protezione dei testimoni devono essere rafforzati. Il governo ha adottato una strategia nazionale per combattere la *tratta di esseri umani* e potenziato le strutture di attuazione in questo campo. Malgrado continuo con buoni risultati a essere celebrati i processi e a venire comminate condanne contro i trafficanti, la tratta di esseri umani resta un grave problema, che richiede maggiori risorse e un migliore coordinamento interno e internazionale. La direzione di polizia responsabile dell'*antiterrorismo* ha sequestrato ingenti quantitativi di armi, ma occorre ancora potenziarne le infrastrutture e migliorare la cooperazione tra agenzie. Continua ad apparire preoccupante la situazione nel settore della protezione dei *dati personali*.

## **Bosnia-Erzegovina**

La Bosnia-Erzegovina ha continuato a realizzare progressi al fine di soddisfare i **criteri politici**, sebbene ad un ritmo meno sostenuto. Le priorità politiche fondamentali previste dal partenariato europeo sono state conseguite soltanto in parte. Molti aspetti importanti devono essere ancora affrontati prima della conclusione dei negoziati in previsione di un accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) con il paese.

Sono stati realizzati progressi solo limitati in materia di *democrazia e stato di diritto*. Le elezioni generali tenutesi il 1° ottobre scorso sono state le prime, dagli accordi di Dayton-Parigi, interamente gestite dalle autorità della Bosnia-Erzegovina. Secondo le conclusioni provvisorie dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE, queste elezioni hanno segnato una tappa positiva nel consolidamento della democrazia e dello stato di diritto e si sono svolte, complessivamente, nel rispetto delle norme

internazionali. La mancata modifica della *Costituzione* ha tuttavia impedito che le elezioni risultassero pienamente conformi ai requisiti previsti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Sono stati adottati provvedimenti per garantire che i ministeri e le istituzioni statali dispongano delle risorse necessarie per svolgere i loro compiti, ma sarà necessario intensificare gli sforzi per conseguire questa priorità fondamentale contenuta nel partenariato europeo. Sono stati realizzati progressi solo limitati al fine di dotare il *Parlamento nazionale* di risorse tecniche sufficienti e di un organico adeguato. Il coordinamento tra lo Stato centrale e le entità rimane insoddisfacente e non è stato introdotto nessun nuovo meccanismo per migliorarlo. I risultati complessivi registrati dai poteri esecutivo e legislativo rimangono insufficienti.

Sul piano della stabilità e della sicurezza, i risultati ottenuti dalla Bosnia-Erzegovina negli ultimi anni hanno permesso al Consiglio per l'attuazione della pace di pronunciarsi a favore della chiusura dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante (OHR) entro il 30 giugno 2007. Questa decisione sarà riesaminata all'inizio del 2007.

L'adozione di una strategia globale di riforma della *pubblica amministrazione* ha permesso di realizzare, in parte, una delle priorità fondamentali del partenariato europeo. Anche la normativa relativa al Mediatore (*ombudsman*) statale costituisce un positivo passo in avanti. L'Ufficio per il coordinamento dell'amministrazione pubblica è stato rafforzato e le procedure di assunzione delle agenzie per la funzione pubblica sono state migliorate. Occorre ora attuare la riforma dell'amministrazione pubblica per rafforzarne le capacità amministrative complessive.

Scarsi progressi sono stati registrati per quanto riguarda la questione chiave della riforma delle *forze di polizia*. L'azione avviata dalla direzione incaricata della ristrutturazione delle forze di polizia ha incontrato una serie di ostacoli, soprattutto a causa dell'impostazione adottata nella Repubblica Srpska. Questa situazione ha comportato ritardi nell'applicazione dell'accordo dell'ottobre 2005 sulla riforma delle forze di polizia, che rappresenta una delle priorità fondamentali del partenariato europeo.

Per quanto riguarda il *sistema giudiziario*, il Tribunale di Stato, la Procura e il Consiglio superiore della magistratura hanno svolto i loro compiti in modo soddisfacente. Tali istituzioni si vanno sempre più facendo carico delle rispettive competenze a mano a mano che diminuisce la loro dipendenza dalla comunità internazionale. L'indipendenza e l'efficacia del sistema giudiziario devono tuttavia essere ancora rafforzate.

È stata adottata una nuova strategia di *lotta contro la corruzione*, fenomeno che continua a costituire fonte di gravi preoccupazioni in Bosnia-Erzegovina. Occorre rafforzare le indagini e processare gli accusati di questo reato con maggiore fermezza.

Si sono registrati progressi limitati in materia di *diritti umani e tutela delle minoranze*. La commissione per i diritti umani della Corte costituzionale ha portato avanti la sua attività con buoni risultati. Occorre tuttavia rivolgere maggiore attenzione alla corretta esecuzione delle sentenze in materia di diritti dell'uomo e all'effettiva applicazione delle convenzioni internazionali in materia. La discriminazione etnica rimane un problema cruciale e occorrono ulteriori sforzi per lottare contro l'intolleranza e migliorare le condizioni dei detenuti nelle carceri. Misure concrete devono anche essere adottate per offrire sostegno alla minoranza Rom.

Le normative sul settore radiotelevisivo statale sono state adottate nel quadro della tutela della libertà d'espressione e dei media. Una legge corrispondente a livello delle entità è stata adottata dalla Republika Srpska ma non dalla Federazione. La riforma del sistema radiotelevisivo pubblico è stata attuata solo in parte, e, pertanto, l'obiettivo prioritario del partenariato europeo in questo settore non è stato interamente conseguito.

Il Fondo per il rientro dei profughi è ormai operativo e la Bosnia-Erzegovina ha partecipato attivamente al processo di Sarajevo. Sono comunque necessarie ulteriori iniziative per facilitare e sostenere il rientro dei profughi e degli sfollati interni e, soprattutto, per agevolare l'inserimento sul piano sociale ed economico.

Si sono registrati progressi limitati per quanto riguarda le **questioni regionali e gli obblighi in campo internazionale**. Sono state prese alcune iniziative per garantire la cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TPIJ) – una delle priorità fondamentali del partenariato europeo – ma la situazione può essere migliorata. Devono essere adottati ulteriori provvedimenti per ritrovare i ricercati ancora in libertà e contrastare le reti di relazioni che li proteggono. Alcuni miglioramenti sono stati constatati nei processi per crimini di guerra celebrati dinanzi al Tribunale di Stato, ma è necessario intensificare gli sforzi per quel che riguarda i processi nelle entità.

La Bosnia-Erzegovina ha continuato a mantenere buone relazioni con i paesi vicini. Diverse questioni bilaterali, fra cui la delimitazione delle frontiere e gli scambi, devono però essere ancora affrontate.

Per quanto riguarda il rispetto dei **criteri economici**, la Bosnia-Erzegovina ha compiuto progressi solo limitati sulla strada per diventare un'economia di mercato funzionante. Occorrerà intensificare notevolmente gli sforzi perché il paese sia in grado di fare fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

Il coordinamento delle politiche fiscali è migliorato e nel gennaio 2006 è stata introdotta con esito positivo un'imposta sul valore aggiunto (IVA) su tutto il territorio. Anche la capacità di analisi necessaria per l'elaborazione delle politiche ha registrato un certo miglioramento. La crescita economica è rimasta sostenuta. Il consolidamento fiscale è proseguito. Le esportazioni registrate nel corso del primo semestre del 2006 sono aumentate grazie all'introduzione dell'IVA e all'incremento della produzione di alcuni prodotti di base. Il processo di privatizzazione è continuato, in particolare nella Republika Srpska, e sono stati adottati alcuni emendamenti alla legislazione per favorire la ristrutturazione delle imprese.

In numerosi settori, tuttavia, il ritmo di attuazione delle riforme rimane insufficiente. Gli squilibri della bilancia commerciale e della bilancia delle partite correnti rimangono sostanziali, il che si spiega con la mancanza di dinamismo delle imprese e con i forti consumi delle famiglie. La base necessaria alla crescita economica continua a essere inadeguata. La politica di bilancio non rispecchia adeguatamente l'ampiezza degli squilibri macroeconomici. I processi decisionali applicabili alla politica economica e fiscale del paese rimangono complessi e non sufficientemente coordinati. Inoltre, la pressione sulla spesa pubblica è aumentata nonostante quest'ultima sia già a un livello relativamente elevato e presenti un tasso di rendimento abbastanza basso. Nel complesso, il clima di sviluppo delle attività imprenditoriali e la *governance* societaria sono ancora a livelli insoddisfacenti. Il processo di privatizzazione e di ristrutturazione delle aziende è lento, in particolare nella Federazione. Per gran parte delle imprese, il lavoro di ristrutturazione non appare ancora adeguato.

I progressi realizzati dalla Bosnia-Erzegovina per conformare la sua legislazione e le sue politiche alle **norme europee** sono stati limitati. Il paese dovrà quindi rafforzare maggiormente la capacità di osservanza dei requisiti previsti dal partenariato europeo in questo settore.

Per quanto riguarda il **mercato interno**, si sono registrati scarsi progressi in materia di *libera circolazione delle merci*. I preparativi nei settori della normazione, certificazione, metrologia e vigilanza del mercato sono ancora in una fase iniziale e l'attuazione della nuova legislazione in materia non è adeguata. La mancanza di organismi e di procedure di valutazione della conformità continua a rappresentare un ostacolo per le capacità di esportazione. Occorre istituire quanto prima una struttura di vigilanza del mercato fondata su una normativa adeguata in materia di prodotti e provvedere con urgenza all'eliminazione progressiva di quei meccanismi di controllo preliminare all'immissione sul mercato che risultino confliggenti tra loro.

Nessun passo in avanti significativo è stato osservato in materia di *circolazione dei lavoratori*. Progressi solo limitati si segnalano nel settore dei *servizi* e nessuno sviluppo di rilievo per quanto riguarda il *diritto di stabilimento* e il *diritto societario*. La vigilanza bancaria non è stata inserita tra le competenze dello Stato centrale e resta dunque riservata alle entità.

Sebbene non si sia registrato nessuno sviluppo significativo in materia di *libera circolazione dei capitali*, i preparativi della Bosnia-Erzegovina in questo settore sono a buon punto. Per quanto riguarda le *norme doganali*, i nuovi progressi realizzati sono limitati. La legislazione doganale è stata adottata e risulta in larga misura allineata all'*acquis*. Deve tuttavia esserne garantita la piena applicazione, in particolare in materia di norme di origine, valore in dogana e procedure semplificate. In materia di *fiscaltà*, i buoni risultati ottenuti con l'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) costituiscono un elemento positivo. Progressi limitati sono stati realizzati nel settore della fiscalità diretta.

Per quel che riguarda la *concorrenza*, la Bosnia-Erzegovina registra regolari progressi nel settore del controllo antitrust, ma nessun passo in avanti nel campo degli aiuti di Stato. Si segnala qualche sviluppo positivo nel settore degli appalti pubblici, in particolare grazie alla creazione dell'agenzia per gli appalti pubblici e dell'organismo di controllo del settore. Progressi limitati sono stati compiuti nell'attuazione e l'applicazione dei *diritti di proprietà intellettuale*.

Pochi cambiamenti sono intervenuti per quanto riguarda le *politiche dell'occupazione*. Il mercato del lavoro in Bosnia-Erzegovina deve ancora risolvere i problemi del tasso di disoccupazione, della sostanziale frammentazione del mercato e dell'assenza di una valida politica occupazionale. Scarsi progressi sono stati realizzati nel settore dell'*istruzione*. Non sono ancora state adottate una legge sull'insegnamento superiore e altre leggi fondamentali in questo campo. La separazione dei bambini nelle scuole in funzione di criteri etnici continua a costituire un grave problema.

Non sono stati realizzati particolari progressi al fine di garantire la nascita di un vero mercato interno in Bosnia-Erzegovina, benché si tratti di una delle priorità fondamentali previste dal partenariato europeo.

Per quanto riguarda le **politiche settoriali**, nessuno sviluppo significativo può essere segnalato nel settore dell'*industria e delle piccole e medie imprese (PMI)*. La strategia industriale e la strategia di sviluppo delle PMI non sono state ancora adottate.

Si segnalano nel complesso progressi limitati nel settore dell'*agricoltura*. La politica agricola continua ad essere definita a livello delle entità, con un coordinamento tuttora insufficiente. L'elaborazione di una strategia agricola globale registra ritardi dovuti, in parte, alla mancanza del quadro normativo e istituzionale necessario a livello di Stato centrale. La normativa di attuazione è stata adottata nel settore veterinario, ma l'effettiva applicazione rimane ancora inadeguata soprattutto a causa delle scarse risorse umane e finanziarie e del grado insufficiente di coordinamento tra i servizi veterinari dello Stato centrale e delle entità. I preparativi della Bosnia-Erzegovina nel settore dell'*ambiente* sono appena agli inizi. Non è stata ancora adottata una normativa ambientale a livello dello Stato centrale, che dovrebbe definire il quadro necessario a una tutela uniforme dell'ambiente su tutto il territorio nazionale, né è stata istituita l'Agenzia nazionale per l'ambiente.

Proseguono a ritmo sostenuto gli sforzi per consentire la partecipazione della Bosnia-Erzegovina allo sviluppo della rete transeuropea di trasporto. La Bosnia-Erzegovina provvede ad attuare il protocollo d'intesa del giugno 2004 relativo allo sviluppo della rete principale di trasporto regionale dell'Europa sudorientale. Il paese ha firmato l'accordo sullo Spazio aereo comune europeo (ECAA), il cui obiettivo è l'istituzione di un mercato europeo unico dell'aviazione in cui si applichino le norme comunitarie per il settore dell'aviazione. Ha inoltre compiuto notevoli progressi sul piano dell'allineamento all'*acquis* in materia di aviazione.

Alcuni passi in avanti sono stati fatti nel settore dell'*energia*, ad esempio con la ratifica del trattato che istituisce la Comunità dell'energia. Nel settore dell'elettricità sono state scorporate le attività di trasmissione e sono stati istituiti, sotto il profilo giuridico, il gestore di sistema indipendente e la società nazionale di trasmissione dell'energia elettrica, benché debba ancora essere completato il trasferimento di attività e passività tra i due enti, il che impedisce loro di funzionare a pieno regime. Non è stata ancora adottata una strategia su scala nazionale in materia di energia.

Per quanto riguarda la *società dell'informazione e i media*, l'autorità indipendente di disciplina delle comunicazioni ha partecipato attivamente ai preparativi in previsione di una concorrenza effettiva sul mercato delle telecomunicazioni. Pochi, tuttavia, i progressi compiuti per quanto riguarda il settore radiotelevisivo pubblico e la creazione di un'agenzia per la società dell'informazione. Nessuno sviluppo di rilievo da segnalare in materia di *controllo finanziario interno nel settore pubblico*.

Sono state adottate delle misure nel settore delle *statistiche*, in particolare con la firma di un accordo di cooperazione tra gli istituti di statistica del paese a livello dello Stato centrale e delle entità. Tuttavia, sforzi considerevoli sono ancora necessari per realizzare un sistema di statistiche efficiente e conforme alle norme comunitarie.

In materia di *giustizia, libertà e sicurezza* si segnalano alcuni progressi per quanto riguarda *l'amministrazione incaricata del rilascio dei visti, la gestione delle frontiere, l'asilo e la migrazione*. È stata confermata la soppressione dell'esigenza di rilascio di un visto a tutti i cittadini dell'UE. La Bosnia-Erzegovina ha concluso parecchi accordi di riammissione con alcuni Stati membri dell'Unione europea e con paesi terzi e si è dichiarata disposta a negoziare un accordo di questo tipo a livello di UE. Il numero di visti rilasciati ai posti di frontiera è diminuito. Ulteriori progressi sono stati realizzati per istituire un meccanismo di asilo efficace e lottare contro la migrazione illegale. Si sono fatti passi in avanti in materia di gestione delle frontiere, aggiornando la strategia nazionale del 2005 per la gestione integrata delle frontiere e grazie alla messa a punto definitiva del piano d'azione relativo a tale gestione integrata.

Tuttavia, i fondi necessari all'attuazione di questi programmi rimangono insufficienti. I controlli alle frontiere possono ancora essere migliorati. Occorre peraltro rimediare alle carenze di organico e di strutture in tutti i settori.

Progressi solo modesti sono stati compiuti in materia di lotta contro il *riciclaggio di denaro*. L'organico dell'unità di intelligence finanziaria, creata nell'ambito dell'Agenzia di investigazione e di protezione dello Stato, rimane insufficiente. Non è stata adottata nessuna nuova normativa sulla lotta al riciclaggio di denaro e le misure di repressione restano limitate. Alcune disposizioni sono state prese nel quadro della lotta *antidroga* grazie all'adozione della legge sulla prevenzione dell'abuso di stupefacenti e di precursori. È necessario definire una politica di lotta antidroga a livello di Stato centrale in conformità con le norme comunitarie.

La Bosnia-Erzegovina ha registrato alcuni progressi in materia di *lotta contro la criminalità organizzata, la tratta degli esseri umani e il terrorismo*. È stata adottata una strategia nazionale per la lotta contro la criminalità organizzata. Il quadro normativo per contrastare la criminalità organizzata esiste già, anche se l'attuazione delle disposizioni legislative deve essere migliorata. L'Agenzia di investigazione e di protezione dello Stato ha incrementato il numero di indagini svolte e di arresti operati; deve ora raggiungere la piena capacità, in particolare in termini di organico. Il piano nazionale d'azione 2005-2007 per la lotta contro la *tratta degli esseri umani* è in fase di attuazione. Le incoerenze tra la legislazione a livello dello Stato centrale e delle entità continuano ad ostacolare la celebrazione dei processi. La Bosnia-Erzegovina ha inoltre adottato una strategia di lotta contro il *terrorismo*. Per quanto riguarda la *protezione dei dati*, è stata adottata la legge sulla protezione dei dati personali ma non è stata ancora istituita l'agenzia competente in materia. Continua ad apparire preoccupante la situazione nel settore della protezione dei *dati personali*.

## **Croazia**

La Croazia seguita a soddisfare i **criteri politici**. Ha realizzato nel complesso dei progressi, ma necessita di sforzi costanti in un certo numero di settori: ha conseguito, ad esempio, solo in parte gli obiettivi prioritari a breve termine previsti dal partenariato per l'adesione.

Si constatano ulteriori miglioramenti in materia di *democrazia e stato di diritto*. Molto resta ancora da fare, tuttavia, per quanto riguarda il settore giudiziario, la pubblica amministrazione e la lotta alla corruzione, settori in cui è indispensabile realizzare progressi significativi se si vogliono gettare solide basi per pervenire all'attuazione integrale dell'*acquis*.

Sono stati avviati i preparativi per una strategia di *riforma della pubblica amministrazione*, con l'adozione nel settembre del 2006 di un documento strategico con cui il governo si impegna alla stesura della revisione di una legge complessiva sulle procedure amministrative entro il luglio del 2007. Dovrebbe già essere stato adottato da tempo, tuttavia, un quadro strategico globale inteso ad affrontare questa questione essenziale. Il sistema legislativo alla base dell'amministrazione in vigore è farraginoso e va semplificato, dato che l'ampio margine discrezionale delle normative comporta inefficienza e incertezza giuridica, oltre a favorire la corruzione. Nel gennaio del 2006 è entrata in vigore una nuova legge sulla funzione pubblica e sono state adottate alcune normative di attuazione in materia. Nonostante ciò, la pubblica amministrazione continua a soffrire di indebite ingerenze politiche, un alto tasso di ricambio del personale e mancanza di competenze adeguate.

È stata avviata l'attuazione della *riforma giudiziaria*, che costituisce una delle priorità fondamentali del partenariato per l'adesione. Sono state introdotte modifiche sul piano

legislativo e organizzativo per migliorare il funzionamento del sistema giudiziario. L'arretrato giudiziario, pur essendo stato ridotto, è ancora elevato. La riforma ha mosso solo i primi passi: il sistema giudiziario soffre ancora di gravi carenze e molto deve ancora essere fatto per ridurre la durata dei processi, migliorare la gestione delle cause, razionalizzare la rete dei tribunali e garantire la corretta esecuzione delle sentenze. Occorre inoltre migliorare le procedure per la nomina e la formazione dei funzionari dell'ordinamento giudiziario e le procedure disciplinari cui sono sottoposti, onde garantire il principio di imparzialità. Nel marzo del 2006 è stato adottato un nuovo programma di lotta alla *corruzione*. È stato rafforzato l'Ufficio per la repressione della corruzione e della criminalità organizzata (USKOK) e sono stati recentemente presi dei provvedimenti in alcuni casi di corruzione sui quali non erano state aperte inchieste. Sebbene queste iniziative rientrino, in parte, nel conseguimento di una priorità fondamentale prevista dal partenariato per l'adesione, il fenomeno della corruzione rimane un grave problema in Croazia. Spesso le autorità preposte non indagano sulle denunce di corruzione presentate e, pertanto, i reati di corruzione rimangono impuniti. L'attuazione del programma di lotta alla corruzione è ancora nella fase iniziale. È necessario rafforzare l'USKOK e gli altri enti che partecipano alla realizzazione di tale programma e migliorare il loro coordinamento reciproco. Occorre dare piena attuazione al programma e si richiede una forte volontà politica di moltiplicare gli sforzi in questo campo, segnatamente per i casi di corruzione ad alto livello.

Si registrano progressi costanti, benché a un ritmo piuttosto lento, in materia di *diritti umani e tutela delle minoranze*: è stato introdotto il quadro normativo appropriato, ma occorre accelerare l'effettiva attuazione delle normative.

La riforma del Codice penale del giugno 2006 ha, tra l'altro, abolito le pene detentive per il reato di diffamazione e fornito una più ampia definizione di "reati ispirati dall'odio". Per quel che riguarda le minoranze, si segnalano una maggiore attenzione dell'esecutivo alla questione dei Rom e un aumento dei finanziamenti pubblici destinati al programma d'azione adottato nel quadro del "Decennio di integrazione dei Rom", come pure l'impegno ad agire per l'inserimento sociale delle minoranze dimostrato da alcuni politici di rilievo.

Maggiori sforzi sono comunque necessari per combattere l'intolleranza e promuovere la riconciliazione; occorre inoltre che i colpevoli di reati motivati in apparenza dalla discriminazione etnica vengano sottoposti a indagini adeguate e processati. L'applicazione della legge costituzionale sulle minoranze nazionali continua a procedere a rilento, soprattutto per quanto riguarda le disposizioni della legge in materia di occupazione, benché si tratti di questioni incluse tra le priorità fondamentali del partenariato per l'adesione. Non è ancora stato adottato un piano globale strategico e di azione per la lotta a tutte le forme di discriminazione.

Si segnalano casi di ingerenza del potere politico sui media. Sono stati adottati programmi intesi a rafforzare il rispetto dei diritti di donne e bambini, ai quali si dovrebbe oggi dare attuazione.

Per quanto riguarda *le questioni regionali e gli obblighi in campo internazionale*, la Croazia continua a offrire piena collaborazione al Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TPIJ) – una delle priorità fondamentali del partenariato per l'adesione – nonché ad assicurare nel complesso il rispetto degli accordi di Dayton e di Erdut. Sebbene i processi per crimini di guerra in Croazia vengano celebrati in modo sempre più corretto, il persistere dei pregiudizi etnici nei confronti degli imputati serbi è un problema ancora non del tutto risolto. Il Procuratore di Stato sta prendendo seri provvedimenti in merito alla questione della

protezione dei testimoni, dal momento che il sistema giudiziario non prevede garanzie sufficienti in questo campo. Si segnalano progressi diseguali in materia di rimpatrio dei profughi – un'altra priorità fondamentale del partenariato per l'adesione: se complessivamente i problemi della ricostruzione e del recupero delle abitazioni sono stati affrontati con un certo successo, i programmi di fornitura di alloggi agli ex titolari dei diritti di affitto che intendono rientrare nel paese procedono a rilento; non sono stati fatti passi in avanti per la convalida dei diritti alla pensione. Occorre quindi adoperarsi per creare più rapidamente le condizioni economiche e sociali necessarie per rendere duraturo il rientro dei profughi.

Si segnalano complessivamente progressi costanti nel settore della cooperazione regionale, progressi che il paese deve continuare a realizzare. Ben pochi passi in avanti sono però stati fatti in vista di una soluzione definitiva per una serie di questioni bilaterali ancora in sospeso con i paesi vicini, soprattutto per le vertenze sulla delimitazione delle frontiere. Anche in questo caso si tratta di una priorità fondamentale del partenariato per l'adesione. Occorre intensificare gli sforzi per rafforzare la cooperazione e le relazioni di buon vicinato con i paesi limitrofi.

Quanto al rispetto dei **criteri economici**, la Croazia può essere considerata un'economia di mercato funzionante che dovrebbe essere in grado di far fronte, a medio termine, alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione purché prosegua risolutamente il suo programma di riforme onde eliminare le significative carenze che tuttora sussistono.

Nel complesso, il governo ha mantenuto il consenso politico sugli orientamenti fondamentali della politica economica. Le politiche macroeconomiche orientate alla stabilità hanno contribuito a contenere il tasso di inflazione, a stabilizzare i tassi di cambio e a una lieve accelerazione della crescita. Gli investimenti nel settore privato sono aumentati e il tasso di disoccupazione è diminuito. Il consolidamento fiscale è proseguito gradualmente, sostenuto da un forte aumento delle entrate. Sono stati adottati provvedimenti per il controllo della spesa per l'assistenza sanitaria. Sono state ulteriormente semplificate le procedure di registrazione delle imprese. È proseguita l'espansione del settore bancario ed è stato istituito un nuovo ente di vigilanza del settore finanziario non bancario. Sono state potenziate e migliorate le infrastrutture per il trasporto su strada. Passi in avanti sono stati fatti per rafforzare la concorrenza nel settore delle telecomunicazioni. Si sono prese le prime misure per ristrutturare il settore ferroviario in perdita. L'economia croata presenta un alto grado di integrazione con quella dell'Unione europea.

Tuttavia, i notevoli squilibri (per di più in aumento) della bilancia commerciale e della bilancia delle partite correnti e l'elevato debito estero rappresentano una minaccia per la stabilità macroeconomica. Le sovvenzioni a imprese in perdita e il livello elevato di spesa corrente continuano a gravare sul bilancio dello Stato. L'attuazione delle riforme strutturali procede complessivamente a rilento. Si segnalano progressi limitati nel realizzare i programmi di privatizzazione e ristrutturazione delle aziende. Lo sviluppo di un settore privato più dinamico è stato rallentato dalle carenze della pubblica amministrazione e dell'ordinamento giudiziario, che rendono farraginose le procedure di entrata e di uscita dal mercato e ostacolano l'effettiva applicazione dei diritti di proprietà e dei diritti dei creditori. L'intervento dello Stato nell'economia continua a essere rilevante. Occorre inoltre moltiplicare gli sforzi per incrementare il tasso di partecipazione alle attività di formazione continua.

La Croazia ha registrato dei progressi quanto alla **capacità di farsi carico degli obblighi che comporta l'adesione**. I miglioramenti sono intervenuti in gran parte dei settori, soprattutto in

termini di allineamento della legislazione, sebbene con notevoli differenze tra un capitolo e l'altro dell'*acquis*. Molto resta comunque ancora da fare quanto al livello globale di allineamento e alla capacità amministrativa; in parecchi settori le priorità a breve termine stabilite dal partenariato per l'adesione devono ancora essere conseguite.

Scarsi e non uniformi appaiono i progressi compiuti in materia di *libera circolazione delle merci*. I miglioramenti intervenuti in materia di direttive della nuova strategia e della strategia globale non sono stati accompagnati da eguali progressi quanto alle direttive della vecchia strategia. Notevoli sforzi devono ancora essere realizzati, a tutto campo, in materia di capacità legislativa e amministrativa. Progressi limitati si registrano quanto alla *libera circolazione dei lavoratori*. Molto resta ancora da fare per rafforzare le capacità di coordinamento dei sistemi previdenziali. Pochi i passi in avanti registrati anche in materia di *diritto di stabilimento e libertà di prestare servizi*. Nel complesso l'allineamento all'*acquis* appare accettabile, benché si richiedano ulteriori, significativi sforzi in alcuni settori. Si segnalano alcuni progressi in materia di *libera circolazione dei capitali*, ma anche in questo campo occorre moltiplicare le iniziative, soprattutto in materia di riciclaggio di denaro e di procedure per l'acquisto di proprietà immobiliari da parte di cittadini dell'Unione europea.

Pochi i passi in avanti compiuti nel settore degli *appalti pubblici*. Notevoli sforzi saranno ancora necessari per definire una strategia complessiva per l'allineamento all'*acquis* in materia e per consolidare il quadro istituzionale. Positivi invece gli sviluppi registrati per quanto riguarda il *diritto societario*. Sostanziali modifiche sono state introdotte nelle normative in materia di contabilità e revisione contabile delle imprese. Il processo di allineamento è sulla buona strada, ma occorreranno continui sforzi per garantire il controllo e l'effettivo rispetto degli obblighi che incombono alle aziende. Qualche progresso è stato fatto in materia di *diritti di proprietà intellettuale*, in particolare per quel che concerne l'effettiva applicazione delle normative, ma è necessario intensificare le iniziative in questo settore.

Per quanto riguarda la *politica di concorrenza*, il paese ha continuato a registrare progressi sia nel settore dell'antitrust che in quello degli aiuti di Stato. Deve tuttavia intensificare le iniziative: in particolare, è necessario un ulteriore e sostanziale lavoro di allineamento legislativo e occorre rafforzare le capacità amministrative e ottenere maggiori risultati in termini di effettiva applicazione delle normative. Si devono adottare con urgenza programmi di ristrutturazione validi ed efficienti per il settore siderurgico e quello della cantieristica. Permane il problema delle agevolazioni fiscali. Il paese non adempie ancora agli obblighi previsti in queste materie dall'accordo di stabilizzazione e di associazione.

La Croazia ha compiuto alcuni passi in avanti nel settore dei *servizi finanziari*, segnatamente accelerando l'allineamento delle normative sulle assicurazioni e istituendo un'autorità per la vigilanza integrata del settore non bancario. Il lavoro di allineamento procede con risultati abbastanza buoni, ma occorre intensificarne il ritmo.

Si è registrato qualche progresso per quanto riguarda la *società dell'informazione e i media*: la concorrenza nel mercato delle telecomunicazioni è stata rafforzata e si segnala qualche passo in avanti nel lavoro di allineamento all'*acquis* sulle comunicazioni elettroniche e sulle tecnologie dell'informazione. Occorre tuttavia potenziare l'agenzia nazionale per le telecomunicazioni e conseguire un ulteriore allineamento della legislazione croata relativa ai media e al settore audiovisivo.

Nel settore dell'*agricoltura* si segnalano progressi di un certo rilievo, segnatamente per quanto riguarda l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale, la politica della qualità e l'agricoltura

biologica. Tuttavia, la creazione delle strutture amministrative necessarie per l'attuazione, la gestione e il controllo della politica agricola comune è ancora nella fase iniziale. La Croazia ha compiuto passi in avanti nel settore della *pesca*, con l'ulteriore allineamento all'*acquis* in materia di risorse e gestione della flotta e con un certo rafforzamento dei servizi ispettivi. Occorreranno maggiori sforzi per rimediare ad alcune carenze importanti, in particolare l'istituzione di un registro informatizzato della flotta peschereccia, il sistema di controllo dei pescherecci via satellite, la raccolta dati e il potenziamento dei sistemi di ispezione. Si deve inoltre provvedere all'allineamento della legislazione in materia di aiuti di Stato. Alcuni passi in avanti sono stati constatati quanto all'allineamento in materia di *sicurezza alimentare e di politica veterinaria e fitosanitaria*. Molto resta però ancora da fare in questo campo: soprattutto, è urgente adottare una strategia globale relativa alla sicurezza alimentare e il corrispondente quadro normativo.

Buoni risultati si sono ottenuti per quel che riguarda la *politica dei trasporti*. È proseguito l'allineamento all'*acquis* in materia di trasporti su strada, aerei e marittimi, ma occorre adottare un numero maggiore di normative di attuazione e intensificare gli sforzi, soprattutto per quanto concerne la capacità amministrativa. Qualche passo in avanti è stato fatto nel settore dell'*energia*, specie per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e il mercato interno dell'energia e del gas. La Croazia ha ratificato il trattato che istituisce la Comunità dell'energia. Occorre tuttavia moltiplicare le iniziative, in particolare in materia di efficienza energetica, sicurezza nucleare e rafforzamento della regolamentazione del settore.

Pochi i progressi constatati nel settore della *fiscalità*, con qualche limitato passo in avanti complessivo per quel che riguarda l'allineamento della legislazione. È necessario un processo di profonda modernizzazione dell'amministrazione del fisco, migliorandone anche il livello di interconnettività dei sistemi informatici. Il paese ha realizzato qualche progresso anche in materia di *unione economica e monetaria*, settore in cui i preparativi sono complessivamente a buon punto, sebbene occorranno maggiori sforzi soprattutto per garantire la piena indipendenza della banca centrale. Progressi soddisfacenti a tutto campo si segnalano anche nel settore delle *statistiche*, dove però è necessario proseguire nell'azione avviata e, in particolare, disporre di risorse finanziarie sostenibili sul bilancio statale.

Quanto alla *politica sociale e all'occupazione*, si segnalano progressi solo limitati e l'esigenza di intensificare notevolmente gli sforzi per potenziare l'inadeguata capacità amministrativa del settore. Nel campo della *politica industriale e delle imprese* non si sono registrati risultati uniformemente positivi: se infatti si segnalano passi in avanti quanto alla creazione di un clima propizio alle attività imprenditoriali e alla politica per le PMI, notevoli difficoltà permangono nell'opera di ristrutturazione delle aziende, specie quelle dell'industria siderurgica e della cantieristica. Qualche passo in avanti è stato fatto anche per quanto riguarda le *reti transeuropee*, come pure in materia di *politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali*, ma occorre ancora intensificare gli sforzi per poter realizzare le strutture amministrative necessarie all'attuazione dei fondi comunitari.

Per quanto riguarda il *sistema giudiziario e i diritti fondamentali*, benché si segnalino alcuni progressi sono necessari sostanziali miglioramenti in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione. Si possono fare ulteriori progressi in materia di diritti fondamentali. Nel settore della *giustizia, libertà e sicurezza* la Croazia ha registrato passi in avanti soprattutto per quanto riguarda la gestione delle frontiere, la politica dei visti e l'asilo; dovrebbe tuttavia aggiornare il piano d'azione sulla gestione integrata delle frontiere e migliorare le attrezzature e gli strumenti necessari in questo campo. Occorre poi garantire iniziative sostanziali e

continue per rafforzare l'effettiva applicazione delle normative e la capacità amministrativa, specie per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata.

Ulteriori buoni risultati sono stati ottenuti per quanto riguarda i capitoli *scienza e ricerca* e *istruzione e cultura*, con un livello complessivo soddisfacente di preparazione in entrambi i settori. Progressi complessivamente positivi anche nel settore dell'*ambiente*, soprattutto relativamente a qualità dell'aria e delle acque, protezione della natura, prodotti chimici e OGM. Data però la vasta portata e la complessità di questo capitolo, sono necessari ancora sforzi molto significativi: la capacità amministrativa appare insufficiente e inadeguate le strategie adottate per garantire gli ingenti finanziamenti richiesti. Modesti progressi si segnalano in materia di *salute e tutela dei consumatori*. Gran parte del lavoro di allineamento legislativo resta ancora da fare e la sorveglianza del mercato è ben lontana dal livello richiesto dalle norme europee.

La Croazia ha compiuto alcuni passi in avanti in materia di *unione doganale*, soprattutto con l'ulteriore allineamento delle procedure doganali e della protezione doganale dei diritti di proprietà intellettuale. È tuttavia necessario rafforzare in misura significativa la capacità amministrativa e l'interconnettività dei sistemi informatici. Si segnalano alcuni passi in avanti nel settore delle *relazioni esterne* e sono proseguiti i progressi realizzati in materia di *politica estera, di sicurezza e di difesa*. La Croazia ha seguito ad allineare sistematicamente la sua posizione alle dichiarazioni dell'UE e agli altri strumenti previsti dalla PESC.

Qualche progresso si è registrato nel settore del *controllo finanziario*, specie in materia di controllo finanziario interno nel settore pubblico, audit esterno e protezione dell'euro dalla contraffazione. Sono però necessarie maggiori capacità nei settori dell'audit interno e della gestione finanziaria. Le strutture necessarie per la tutela degli interessi finanziari dell'UE devono diventare operative. Non si segnalano particolari passi in avanti per quanto riguarda le *disposizioni finanziarie e di bilancio*.

### **Ex Repubblica jugoslava di Macedonia**

Il parere dello scorso anno sulla candidatura all'adesione presentata dall'ex Repubblica jugoslava di Macedonia aveva già evidenziato come il paese sia sulla buona strada per soddisfare i **criteri politici**. Occorre tuttavia intensificare gli sforzi in questo settore, poiché nel 2006 il ritmo di attuazione delle riforme è rallentato e gli obiettivi politici prioritari stabiliti dal partenariato europeo sono stati conseguiti soltanto in parte.

Le iniziative per proseguire l'attuazione dell'accordo quadro di Ohrid hanno contribuito alla stabilità del paese e al consolidamento della *democrazia e dello stato di diritto*. Per poter realizzare nuovi progressi è necessario che tutti i partiti politici si adoperino per raggiungere un consenso, nel pieno rispetto sia della lettera che dello spirito dell'accordo.

Si segnalano passi in avanti per quanto riguarda il rafforzamento del processo elettorale in vista delle elezioni *politiche* di luglio. Il quadro normativo e istituzionale che disciplina il processo elettorale è stato riformato, in osservanza delle raccomandazioni dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) e in linea con una delle priorità fondamentali del partenariato europeo. Le elezioni di luglio si sono svolte in modo sostanzialmente conforme alle norme internazionali, malgrado qualche irregolarità constatata sia prima che durante la consultazione. Sarà necessario moltiplicare gli sforzi per fare in modo che le prossime elezioni si svolgano nel pieno rispetto delle norme. Deve essere instaurato un dialogo costruttivo tra tutti i partiti politici, tanto al governo come all'opposizione, in

particolare in sede parlamentare, in modo da garantire il regolare funzionamento delle istituzioni.

Per quanto riguarda la *riforma della pubblica amministrazione*, è proseguita l'attuazione della legge del 2000 sulla funzione pubblica. Sono state adottate delle misure per migliorare la gestione dell'amministrazione e la trasparenza delle decisioni della pubblica amministrazione. Il processo di decentramento è proseguito e i servizi pubblici hanno iniziato a registrare dei miglioramenti. Tanto il governo centrale quanto i comuni devono dar prova di una salda determinazione per far fronte alle difficoltà che ancora permangono. Le nomine e le revoche dei funzionari pubblici continuano tuttavia ad essere influenzate da considerazioni politiche. Con il nuovo esecutivo la pubblica amministrazione ha subito una profonda trasformazione: è ora necessario rafforzarne l'indipendenza e la professionalità nonché le capacità amministrative.

È stata avviata un'importante riforma del *sistema giudiziario*, come stabilito dal partenariato europeo. Il paese dispone ormai, in sostanza, del quadro costituzionale e normativo necessario per l'istituzione di un potere giudiziario indipendente ed efficiente. Il buon esito di tale riforma rimane una delle sfide principali da affrontare e una delle priorità fondamentali del partenariato europeo; in quanto tale, richiederà sforzi costanti e il conseguimento di risultati duraturi. Ulteriori provvedimenti devono essere adottati per garantire l'effettivo rispetto dello stato di diritto su tutto il territorio. Dopo continui ritardi che avevano rallentato la riforma delle forze di polizia, l'adozione della nuova normativa per il settore costituisce la realizzazione di una priorità fondamentale del partenariato europeo; occorre ora una fattiva collaborazione tra governo e opposizione per garantire un'efficace attuazione della nuova legge.

Il quadro giuridico e istituzionale in materia di *lotta contro la corruzione* è stato rafforzato e si è provveduto a migliorare la cooperazione e il coordinamento tra gli organismi interessati. La corruzione rimane tuttavia largamente diffusa. Numerose denunce di corruzione devono ancora essere esaminate. Si rendono necessarie la piena applicazione della legislazione in materia e una salda volontà politica di intensificare gli sforzi.

Per quel che riguarda i *diritti umani e la tutela delle minoranze*, si segnalano passi in avanti nell'attuazione dell'accordo quadro di Ohrid. Le relazioni tra le diverse etnie hanno seguito a registrare, nel complesso, dei miglioramenti. Occorre tuttavia intensificare notevolmente le iniziative in un certo numero di settori. Il Codice penale è stato modificato onde abolire le pene detentive per il reato di diffamazione. È necessario rafforzare i meccanismi d'indagine sui maltrattamenti inflitti ai detenuti, in particolare tramite la cooperazione tra il Mediatore e il ministero dell'Interno. Le intercettazioni telefoniche continuano a essere praticate nella totale assenza di un adeguato quadro normativo di disciplina. Occorre intensificare le azioni per instaurare la fiducia reciproca tra le comunità etniche, le quali non sono tutte ugualmente rappresentate nella pubblica amministrazione. Qualche passo in avanti è stato fatto nell'attuare i programmi d'azione adottati nel quadro del "Decennio di integrazione dei Rom" (2005-2015), ma la situazione della comunità Rom rimane preoccupante.

Per quanto riguarda *le questioni regionali e gli obblighi in campo internazionale*, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha continuato a cooperare pienamente con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TPIJ). Ulteriori progressi in materia di riforma del sistema giudiziario sono essenziali in vista del rinvio alle giurisdizioni nazionali di cause trattate dal TPIJ. Il paese ha continuato a dare prova di un atteggiamento costruttivo per quanto riguarda le discussioni sullo status del Kosovo. L'accordo bilaterale di non consegna

concluso con gli Stati Uniti è tuttora non conforme ai principi guida dell'UE relativi agli accordi tra uno Stato parte allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale e gli Stati Uniti.

L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è rimasta un partner attivo nel settore della cooperazione regionale e ha ulteriormente sviluppato le relazioni bilaterali con gli Stati vicini; nessun passo in avanti è stato però registrato sulla questione del nome del paese, problema tuttora insoluto. Occorre intensificare gli sforzi e adottare un approccio costruttivo onde pervenire con la Grecia, sotto l'egida delle Nazioni Unite, a una soluzione negoziata della questione che sia accettabile per entrambi i paesi, il che rappresenterebbe un contributo alla cooperazione regionale e all'instaurazione di relazioni di buon vicinato.

Per quanto riguarda il rispetto dei **criteri economici**, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha compiuto notevoli progressi verso la realizzazione di un'economia di mercato funzionante: oggi deve proseguire l'azione avviata sul piano della stabilizzazione e delle riforme per poter fare fronte, a medio termine, alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

Il paese è riuscito a mantenere un ampio consenso sugli orientamenti di base della politica economica. Grazie a un dosaggio oculato di politiche in campo economico la stabilità e la prevedibilità macroeconomiche si sono ulteriormente rafforzate. L'inflazione rimane sotto controllo. I conti pubblici sono stati mantenuti in una situazione prossima all'equilibrio e il debito pubblico, già relativamente basso, ha registrato una nuova diminuzione. Il processo di liberalizzazione dei prezzi e degli scambi è quasi ultimato ed è proseguita la privatizzazione delle imprese di proprietà statale. Gli ostacoli all'entrata e all'uscita dal mercato sono stati ridotti semplificando e sveltendo le procedure fallimentari e le procedure di registrazione, in conformità a una delle priorità fondamentali previste dal partenariato europeo. La stabilità del settore finanziario è aumentata. Inoltre, sono stati presi provvedimenti per migliorare la qualità del capitale umano e modernizzare le infrastrutture del paese. I flussi di investimenti esteri diretti hanno registrato un incremento significativo, grazie soprattutto alle iniziative adottate in materia di privatizzazioni. Ottimi risultati sono stati ottenuti quanto all'integrazione economica con l'Unione europea.

Il buon funzionamento dell'economia di mercato continua a essere ostacolato da una serie di carenze istituzionali quali la lentezza delle procedure amministrative, la corruzione, l'eccesso di burocrazia e il grado insufficiente di certezza del diritto. Le lacune del sistema giudiziario rimangono un freno a un più rapido miglioramento del contesto per le attività imprenditoriali. Inoltre, i problemi di funzionamento che continuano a registrarsi nel mercato del lavoro e nel mercato finanziario rallentano la diminuzione del tasso di disoccupazione, particolarmente elevato, e il finanziamento delle aziende tramite il credito. Il sistema dell'istruzione non corrisponde in misura adeguata ai fabbisogni del paese. Questi fattori hanno determinato una crescita economica soltanto modesta. L'esistenza di un vasto settore informale seguita a essere fonte di gravi distorsioni economiche. La struttura dei prodotti di base esportati è estremamente concentrata.

Il paese ha continuato ad adoperarsi per rafforzare la sua **capacità di farsi carico degli obblighi che comporta l'adesione**. Permangono tuttavia notevoli difficoltà per quanto riguarda l'attuazione e l'effettiva applicazione delle normative. Si segnala qualche progresso quanto al conseguimento delle priorità a breve termine stabilite dal partenariato europeo.

In materia di *libera circolazione delle merci* sono stati fatti passi in avanti per quanto riguarda le misure orizzontali, ma gran parte dell'*acquis* in questo settore deve essere ancora recepito e attuato. Progressi limitati si registrano nel settore della *libera circolazione dei lavoratori*, dove i preparativi sono solo nella fase iniziale. Nessun progresso è stato osservato per quanto riguarda il *diritto di stabilimento e la libera prestazione di servizi*: occorre intensificare gli sforzi per conseguire l'allineamento all'*acquis* in questo settore. Alcuni passi in avanti sono stati realizzati nel settore della *libera circolazione dei capitali*, segnatamente per quanto riguarda i sistemi di pagamento, ma è necessario moltiplicare le iniziative e, in particolare, rafforzare il quadro normativo e istituzionale in materia di riciclaggio di denaro.

Si registrano progressi rilevanti nel settore degli *appalti pubblici*, dove sono state gettate le basi per l'elaborazione di un sistema efficiente di aggiudicazione. Ulteriori sforzi saranno tuttavia necessari, in particolare per mettere a punto meccanismi di ricorso efficaci. Notevoli passi in avanti sono da segnalare inoltre in materia di *diritto societario*, soprattutto l'instaurazione del sistema dello "sportello unico" per la registrazione delle imprese, secondo le direttive del partenariato europeo. Occorre ora moltiplicare gli sforzi per garantire l'effettiva attuazione delle norme adottate. Per quel che riguarda la *legislazione sulla proprietà intellettuale*, si sono fatti passi in avanti in particolare nel settore dei diritti di proprietà industriale, ma è necessario intensificare ancora le azioni per potenziare le capacità in materia di applicazione delle normative, nonché per rafforzare le strutture amministrative e la volontà politica di lottare contro la pirateria commerciale e la contraffazione delle merci, onde conformarsi alle disposizioni dell'ASA. I preparativi in materia di allineamento all'*acquis* relativo a questo settore sono soltanto nella fase iniziale.

I progressi registrati in materia di *concorrenza* si limitano per la maggior parte al solo quadro normativo. Occorre intensificare in misura significativa gli sforzi per pervenire a un'attuazione molto più efficace della legislazione in vigore, in particolare per quanto riguarda il funzionamento della commissione incaricata della protezione della concorrenza.

Qualche passo in avanti è stato fatto nel settore dei *servizi finanziari*, dal momento che le autorità hanno proseguito l'opera di allineamento della legislazione nazionale alle norme comunitarie in vigore nei diversi settori. Permangono tuttavia delle lacune, segnatamente per quanto riguarda le norme di vigilanza nel settore bancario e in quello delle assicurazioni.

Progressi importanti sono stati realizzati per alcune componenti del settore della *società dell'informazione e dei media*: l'allineamento all'*acquis* comunitario è continuato nel campo delle comunicazioni elettroniche e delle tecnologie dell'informazione, come pure nel settore audiovisivo. Occorre però registrare progressi in materia di liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni, per garantire il principio di non discriminazione tra gli operatori e l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione del settore, in modo tale da porre fine alla violazione delle disposizioni dell'accordo di stabilizzazione e di associazione e da conseguire una delle priorità fondamentali del partenariato europeo.

Si segnalano progressi nel settore dell'*agricoltura e dello sviluppo rurale*. Il lavoro di allineamento all'*acquis* è stato avviato, ma è soltanto nella fase iniziale. Sono stati fatti passi in avanti su alcuni aspetti del capitolo relativo alla *politica veterinaria, fitosanitaria e della sicurezza alimentare*. Tuttavia, la promulgazione e l'attuazione delle disposizioni legislative intese ad allineare le normative all'*acquis* procedono a rilento. Anche nel settore della *pesca* i preparativi necessari in materia di ravvicinamento alla legislazione comunitaria sono appena agli inizi.

Buoni risultati sono stati realizzati in alcuni settori della *politica dei trasporti*, ma occorrerà intensificare considerevolmente gli sforzi onde allineare e rafforzare le capacità amministrative necessarie per tutte le componenti di questo settore. Si registrano progressi significativi per quanto riguarda alcuni aspetti del settore dell'energia. L'adozione della normativa di attuazione è un obiettivo prioritario, soprattutto allo scopo di rispettare gli impegni assunti ai sensi del trattato che istituisce la Comunità dell'energia, che l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha ratificato nel maggio del 2006.

L'allineamento della legislazione all'*acquis* nel settore della *fiscalità* è proseguito, ma saranno necessari notevoli sforzi per garantire un ulteriore ravvicinamento, assicurare l'effettiva applicazione delle normative e rafforzare le capacità amministrative in materia di riscossione delle imposte.

Scarsi i progressi registrati nel settore della *politica economica e monetaria*. Nel complesso, tuttavia, i preparativi sono a buon punto. Malgrado qualche passo in avanti sia stato realizzato nel settore delle *statistiche*, occorre proseguire l'allineamento all'*acquis* e rafforzare in misura considerevole le capacità amministrative.

Progressi non trascurabili sono stati realizzati in materia di *politica sociale e dell'occupazione*, soprattutto per quanto riguarda la legislazione nel settore del lavoro e delle pari opportunità. La maggior parte dell'*acquis* deve però essere ancora recepita, in particolare nel settore della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro; occorre inoltre intensificare considerevolmente le iniziative in materia di politica occupazionale per risolvere la difficile situazione del mercato del lavoro. Progressi limitati si segnalano nel settore della *politica delle imprese e della politica industriale*. Si lamenta l'assenza di strategie nei settori industriale, delle tecnologie e dell'innovazione: ulteriori sforzi saranno necessari per elaborare strumenti e politiche settoriali. L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia partecipa alle iniziative regionali riguardanti le reti transeuropee; tuttavia, la mancanza di risorse finanziarie resta un freno alla modernizzazione delle infrastrutture. Modesti i progressi osservati nel settore della *politica regionale e del coordinamento degli strumenti strutturali*. Il paese dovrà realizzare sforzi significativi per allineare all'*acquis* la legislazione nazionale in materia di sviluppo regionale e per rafforzare il quadro istituzionale e le capacità amministrative.

Nel settore del *sistema giudiziario e dei diritti fondamentali*, la Costituzione e il quadro normativo sono stati modificati in modo da permettere l'attuazione della riforma giudiziaria. Sono stati apportati alcuni miglioramenti al quadro normativo e istituzionale che disciplina la lotta contro la corruzione. Una delle maggiori difficoltà rimane comunque garantire l'indipendenza e l'efficienza del sistema giudiziario; la lotta contro la corruzione richiederà una volontà politica molto forte. Si possono realizzare ulteriori progressi per quanto riguarda i diritti fondamentali. Rimane sempre preoccupante la situazione nel settore della protezione dei dati personali. Si segnalano dei passi in avanti su alcuni aspetti del settore *giustizia, libertà e sicurezza*, in particolare in materia di migrazione, visti e gestione delle frontiere: in quest'ultimo campo occorre proseguire l'attuazione della relativa strategia. I progressi compiuti sono più modesti in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia nonché di lotta contro la criminalità organizzata e il traffico di stupefacenti. Ulteriori e costanti iniziative saranno necessarie per rafforzare le capacità di effettiva applicazione delle leggi e le capacità amministrative.

L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha avviato l'elaborazione di una politica più integrata e globale nel settore della *scienza e della ricerca*. Progressi sono stati realizzati nel settore dell'*istruzione e della cultura*. Benché siano stati fatti passi in avanti per rafforzare il quadro

normativo nel settore dell'*ambiente*, i preparativi per l'allineamento all'*acquis* comunitario sono soltanto agli inizi e, pertanto, occorrerà intensificare considerevolmente gli sforzi per garantire l'attuazione e l'effettiva applicazione della legislazione. Si registrano progressi in materia di legislazione del settore della *salute e tutela dei consumatori*, soprattutto per quanto riguarda le misure legate alla sicurezza. È tuttavia necessario continuare l'opera di allineamento della legislazione e proseguire gli sforzi per realizzare su tutto il territorio un sistema efficace e operativo di tutela dei consumatori e della salute.

Progressi sostanziali dal punto di vista legislativo sono stati realizzati in materia di *unione doganale*. Le tariffe che costituivano una violazione delle disposizioni dell'accordo di stabilizzazione e di associazione sono state eliminate, conformemente a una delle priorità fondamentali stabilite dal partenariato europeo. Sarà tuttavia necessario continuare a rafforzare le capacità amministrative in termini di organico, di attrezzature informatiche e di altro genere, in modo da garantire l'effettiva applicazione delle normative.

Sono stati fatti alcuni passi in avanti in materia di *relazioni esterne*, in particolare per quel che riguarda i beni a duplice uso e l'integrazione regionale nel quadro dell'Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA). Si registrano progressi anche su alcuni aspetti della *politica estera, di sicurezza e di difesa*, ma sarà necessario proseguire il lavoro di allineamento all'*acquis*, in particolare per quanto riguarda le misure restrittive adottate a livello internazionale.

Sebbene siano stati realizzati dei progressi in campo legislativo nel settore del *controllo finanziario*, ulteriori e notevoli sforzi saranno necessari soprattutto per rafforzare il controllo finanziario interno nel settore pubblico, l'audit esterno e le capacità di lotta contro le frodi. Modesti i passi in avanti compiuti nel settore delle *disposizioni finanziarie e di bilancio*: i principi fondamentali che disciplinano la materia sono però stati sanciti e sono state create le istituzioni di base.

## **Montenegro**

Il Montenegro ha registrato alcuni passi in avanti per quanto riguarda il rispetto dei **criteri politici** e ha affrontato, nel complesso, le priorità fondamentali definite dal partenariato europeo, pur senza produrre per il momento risultati significativi.

Le autorità sono riuscite a gestire senza scosse l'intero processo che ha condotto il paese all'indipendenza, in particolare l'organizzazione e lo svolgimento del referendum del 21 maggio 2006, che si è tenuto conformemente a quanto prescritto dalla carta costituzionale e alle raccomandazioni formulate dall'Unione europea. Il Montenegro è oggi impegnato nel realizzare gli ordinamenti giuridici e le strutture istituzionali resi necessari dalle sue nuove competenze di Stato indipendente. Le autorità montenegrine dovranno soprattutto adottare una nuova Costituzione, che dovrebbe essere conforme alle norme europee e scaturire da un ampio consenso. Il paese dovrà inoltre firmare e ratificare gli accordi internazionali che erano stati sottoscritti dall'Unione statale di Serbia e Montenegro.

Per quanto riguarda la *democrazia e lo stato di diritto*, le *elezioni* politiche del 10 settembre 2006 si sono svolte nel rispetto delle norme internazionali.

Il *governo* e il *Parlamento* si sono adoperati con sforzi sostenuti per rafforzare la loro efficienza: l'esecutivo ha provveduto a creare meccanismi di coordinamento nei suoi principali settori d'attività, mentre il Parlamento ha adottato un nuovo regolamento interno. Si

assiste al delinearsi di un consenso politico sulle scelte fondamentali, segnatamente in materia di integrazione europea. Occorre portare avanti con determinazione tale processo di integrazione, in particolare attraverso i lavori del Parlamento.

Si è continuato a registrare progressi quanto all'istituzione del quadro normativo per la riforma della *pubblica amministrazione*; sono state introdotte nuove procedure per le assunzioni ed è migliorata la formazione offerta ai funzionari pubblici. Nonostante ciò, la funzione pubblica continua a presentare gravi carenze: è quindi necessario svincolarla dalle ingerenze politiche e garantirne la professionalità, conformemente a una delle priorità fondamentali definite dal partenariato europeo.

È proseguita l'opera di complessivo consolidamento del *sistema giudiziario*, che rappresenta un'altra delle priorità fondamentali del partenariato europeo. L'adozione di una legge sulla formazione giudiziaria e la creazione di un Centro nazionale di formazione giudiziaria costituiscono altrettante iniziative nella direzione giusta. Nella pratica, tuttavia, permangono i problemi di efficienza e indipendenza dell'ordinamento giudiziario. Il consenso emergente sulla riforma giudiziaria dovrebbe essere accompagnato da concrete misure di attuazione e dall'elaborazione, prima possibile, di programmi completati dall'assegnazione di risorse adeguate. Le nomine e le promozioni di giudici e pubblici ministeri devono essere sottratte alle ingerenze politiche e fondate su criteri professionali e oggettivi.

Si osserva un'accresciuta volontà di registrare progressi nel settore della *lotta contro la corruzione*, come dimostrano in particolare l'adozione di un certo numero di documenti di programmazione da parte del governo e i miglioramenti constatati quanto alla comunicazione di informazioni. La direzione responsabile della lotta contro la corruzione ha iniziato a rinviare i casi di sospetta corruzione alle autorità competenti. Tuttavia, la corruzione resta un problema di vaste proporzioni in Montenegro: tutte le strutture giuridiche ed istituzionali presentano lacune che favoriscono il fenomeno e ostacolano la capacità dello Stato di prevenirlo e reprimerlo efficacemente. Il Parlamento non è stato in grado di modificare la legge sul conflitto di interessi, che dovrebbe essere oggetto di una profonda revisione e di un'applicazione effettiva e risoluta.

In materia di *diritti umani e tutela delle minoranze* il Montenegro è appena agli inizi del processo di creazione delle strutture giuridiche e istituzionali necessarie dopo la dichiarazione d'indipendenza. Nei prossimi mesi dovrà essere rivolta un'attenzione particolare all'introduzione delle adeguate garanzie costituzionali in materia di diritti umani e delle minoranze, in particolare nelle carceri, alla libertà religiosa, al principio di non discriminazione nonché alla situazione della minoranza Rom e dei rifugiati. Occorre rafforzare l'indipendenza e la professionalità dei media e attuare con maggiore determinazione la normativa sull'accesso all'informazione. Occorre inoltre preservare l'indipendenza dell'autorità di disciplina del settore radiotelevisivo.

Per quanto riguarda le *questioni regionali e gli obblighi in campo internazionale*, attualmente la *cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia* (TPIJ) risulta soddisfacente, conformemente a quanto previsto da una delle priorità fondamentali del partenariato europeo, e dovrebbe essere mantenuta a questi livelli. L'indagine in corso sulla scomparsa di alcuni profughi bosniaci nel 1992 è fonte di preoccupazione. Il Montenegro è impegnato nel campo della *cooperazione regionale*: partecipa attivamente a tutta una serie di iniziative regionali – in particolare nei settori dell'aviazione, delle infrastrutture di trasporto e dell'energia – e ha instaurato buone relazioni con i paesi limitrofi. Dopo la proclamazione dell'indipendenza, la risoluzione senza particolari difficoltà delle questioni in sospeso con la

Serbia ha contribuito ad accrescere la stabilità regionale. Il Montenegro ha mantenuto un approccio costruttivo per quel che riguarda il Kosovo, in linea con una delle priorità fondamentali del partenariato europeo.

Per quanto riguarda il rispetto dei **criteri economici**, il Montenegro ha registrato alcuni passi in avanti sulla strada per diventare un'economia di mercato funzionante. Deve inoltre proseguire gli sforzi intrapresi in materia di riforme per essere in grado di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

Il paese è riuscito a mantenere un ampio consenso sugli orientamenti di base della politica economica e a rafforzare la stabilità macroeconomica. La crescita economica, in particolare, ha registrato un'accelerazione, mentre l'inflazione è rimasta contenuta. Il debito pubblico è stato ridotto e le entrate di bilancio hanno continuato ad aumentare. Gli investimenti esteri diretti si sono mantenuti ingenti. La liberalizzazione dei prezzi è stata quasi completata. Il programma di privatizzazioni è a buon punto e le procedure di registrazione delle imprese sono state ulteriormente semplificate. Sono migliorate le capacità del sistema giudiziario nel risolvere le vertenze commerciali. L'intermediazione finanziaria si è intensificata e la ristrutturazione delle industrie di rete è in fase di realizzazione.

Tuttavia, la crescita economica continua a dipendere da alcuni settori e imprese chiave. Gli squilibri esterni si sono aggravati. Il mercato del lavoro rimane rigido e il tasso di disoccupazione elevato. Occorre aggiornare il sistema di audit finanziario, a livello di controlli sia interni che esterni. Il quadro normativo e regolamentare, in particolare a livello di comuni, continua a rappresentare un ostacolo alla creazione di un contesto propizio alle attività imprenditoriali. Il livello degli investimenti in infrastrutture è insufficiente. I debiti e gli arretrati di pagamento di alcune imprese pubbliche nei confronti del bilancio statale sono molto rilevanti. Occorre potenziare i meccanismi degli aiuti di Stato e istituire un sistema di controlli ex ante di tutte le nuove misure di aiuto. Le imprese pubbliche attendono tuttora un'ulteriore processo di ristrutturazione e il programma di privatizzazioni non è stato portato a termine nella sua interezza. Recentemente si sono registrati passi in avanti in materia di apertura dei mercati e di integrazione commerciale con l'UE, le quali rimangono comunque piuttosto limitate. Le procedure di privatizzazione devono essere eque ed efficienti.

Il Montenegro ha compiuto alcuni progressi quanto al ravvicinamento della legislazione e delle politiche nazionali alle **norme europee** nella maggior parte dei settori e ha ulteriormente rafforzato le sue capacità amministrative, in particolare in materia di coordinamento delle questioni di integrazione europea, inclusi i negoziati in vista di un ASA. Il lavoro preparatorio è tuttavia ancora agli inizi e occorrerà destinare ingenti risorse per il completamento del processo legislativo e la sua attuazione.

Per quanto riguarda il **mercato interno**, il Montenegro ha avviato i preparativi sotto il profilo legislativo e amministrativo onde farsi pienamente carico delle nuove competenze in materia di normazione, certificazione, metrologia, vigilanza del mercato e diritti di proprietà intellettuale. L'azione nel campo della tutela dei consumatori e della salute, in particolare per quanto riguarda i controlli veterinari e fitosanitari e il settore della pesca, è ancora in una fase iniziale. È necessario registrare dei passi in avanti quanto a una più efficace applicazione della legislazione sui diritti di proprietà intellettuale. Il Montenegro dovrà inoltre aderire a tutti gli accordi internazionali relativi a questo settore di cui faceva parte l'Unione statale.

Sono stati realizzati dei progressi nel settore dei *servizi*, del *diritto di stabilimento* e della *libera circolazione dei capitali*.

Malgrado i passi in avanti registrati nell'attuare la riforma delle *dogane*, permangono problemi significativi in merito al relativo quadro giuridico e all'applicazione delle norme di origine. L'allineamento alle norme comunitarie in questo settore è essenziale per la conclusione e la successiva attuazione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione. La recente apertura di negozi in franchigia (*duty-free*) in punti di attraversamento delle frontiere terrestri desta preoccupazioni, poiché aumenta il rischio di contrabbando. Si dovrebbe anche proseguire il processo di riforma nel settore della fiscalità.

Si segnalano progressi per quanto riguarda la *concorrenza*; occorre tuttavia intensificare gli sforzi al fine di dotare l'autorità garante della concorrenza dell'indipendenza operativa e delle risorse necessarie, e di portare a termine i preparativi per l'introduzione e l'attuazione del quadro normativo sugli aiuti di Stato. Qualche progresso è stato realizzato nel settore degli *appalti pubblici*: le modifiche, attualmente in preparazione, che verranno apportate alla legislazione e alle relative disposizioni di attuazione dovrebbero rendere più efficienti le autorità competenti in materia. Nel complesso, tuttavia, l'applicazione delle normative sugli appalti pubblici non appare soddisfacente e deve essere rafforzata. È indispensabile che il paese compia dei progressi in tutti questi settori ai fini dell'attuazione dell'ASA. Pochi i passi in avanti osservati in materia di politiche dell'*occupazione*. La disoccupazione resta un problema grave in Montenegro, dal momento che i provvedimenti adottati non appaiono adeguati a far coincidere i fabbisogni del mercato e le qualifiche dei lavoratori. Gran parte dell'*acquis* comunitario in questo settore deve ancora essere recepita, in particolare in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro e di pari opportunità. Per quel che riguarda il settore dell'*istruzione*, le riforme attualmente in corso consentiranno, a termine, l'integrazione del Montenegro nello spazio europeo dell'istruzione superiore previsto dal processo di Bologna. Importanti sforzi devono ancora essere fatti, tuttavia, per adattare le competenze e le qualifiche ai fabbisogni dell'economia.

In materia di *politiche settoriali*, il Montenegro ha realizzato solo in misura limitata le priorità stabilite dal partenariato europeo nel settore dell'industria e delle PMI. Scarsi anche i progressi compiuti per quanto riguarda la razionalizzazione dei sistemi di concessione delle licenze. È necessario semplificare le procedure amministrative per creare un contesto più favorevole allo sviluppo delle attività imprenditoriali. Il settore siderurgico deve subire un processo di ristrutturazione per diventare competitivo ed efficiente sotto il profilo economico-finanziario.

Qualche passo in avanti è stato realizzato nel settore dell'*agricoltura*: il governo montenegrino ha adottato delle strategie di sviluppo dell'agricoltura e della pesca, strategie sottoposte in seguito all'esame dell'opinione pubblica. Le autorità del Montenegro hanno elaborato programmi di sviluppo del settore veterinario. Nel complesso, il paese ha registrato alcuni risultati nel campo delle riforme sostenute dall'UE e dell'assegnazione delle risorse di bilancio, sebbene l'applicazione appaia insufficiente rispetto a quanto previsto dalle norme europee e debba essere migliorata.

I preparativi nel settore dell'*ambiente* sono ancora nella fase iniziale. Nonostante l'adozione di documenti di strategia e di atti legislativi in materia, le capacità amministrative nel settore ambientale degli organismi competenti per la gestione e il controllo devono essere rafforzate in misura sostanziale.

Si segnalano dei progressi nei settori dei *trasporti* e dell'*energia*. Il Montenegro prende attivamente parte alle reti regionali di trasporto e definisce le sue priorità sulla base di tale partecipazione. L'adozione della legge relativa al trasporto su strada costituisce un passo in

avanti. Per quel che riguarda l'energia si sono registrati progressi soprattutto in materia di ristrutturazione dei settori dell'elettricità e del gas e di promozione dell'efficienza energetica. Il paese ha ratificato il trattato che istituisce la Comunità dell'energia.

Si sono registrati progressi in materia di *controllo finanziario interno nel settore pubblico* e di *audit esterno*. La Corte dei conti ha continuato a rafforzare le sue capacità. Tuttavia, il Montenegro dovrà potenziare considerevolmente il suo sistema di controllo interno ed esterno, mentre la Corte dei conti dovrebbe trasformarsi in un ente, dotato di garanzie costituzionali, che rappresenti l'ultima istanza del controllo finanziario, conformemente alle migliori pratiche dell'UE.

Nel settore delle *statistiche* sono stati realizzati alcuni progressi per quanto riguarda l'istituzione di un sistema statistico nazionale, benché la qualità dei dati statistici rimanga complessivamente piuttosto bassa. L'Istituto statistico del Montenegro e gli altri enti che compongono il sistema statistico nazionale devono subire un sostanziale processo di modernizzazione onde poter far fronte agli impegni assunti e fornire in tempo utile statistiche attendibili ed accurate, conformemente alle norme comunitarie.

In materia di ***giustizia, libertà e sicurezza*** si segnalano dei passi in avanti per quanto riguarda la *gestione delle frontiere*. Dopo la proclamazione dell'indipendenza il Montenegro si è fatto interamente carico delle responsabilità nei settori della *politica dei visti, dell'asilo* e della *migrazione*, e ha avviato il lavoro preparatorio per creare il quadro normativo e istituzionale necessario all'attuazione di tali politiche.

È stato compiuto qualche passo in avanti in materia di lotta contro il *riciclaggio di denaro*. La direzione responsabile dell'azione in questo settore, che opera in quanto unità di intelligence finanziaria, ha rafforzato la sua cooperazione con gli enti preposti all'effettiva applicazione della legge e con i paesi limitrofi. Occorre, tuttavia, migliorare e incrementare in misura significativa il coordinamento e lo scambio di informazioni.

Alcuni progressi sono stati realizzati in materia di lotta *antidroga*. Il Montenegro è un paese di transito per il narcotraffico; il fenomeno della tossicodipendenza è in aumento.

Qualche progresso è stato realizzato per quanto riguarda la riforma complessiva delle forze di polizia. Queste ultime, tuttavia, continuano a disporre di risorse e strumenti inadeguati e insufficienti, in particolare per contrastare la criminalità organizzata.

Qualche passo in avanti è stato compiuto dal governo montenegrino sul piano della *lotta alla criminalità organizzata*. Nell'agosto del 2006 è stato adottato un piano d'azione che attua la strategia di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, piano che dovrebbe comportare un miglioramento delle capacità di attuazione degli enti preposti all'effettiva applicazione della legge. Alcuni progressi sono stati ottenuti per quel che riguarda la *lotta contro la tratta di esseri umani*: grazie ai finanziamenti pubblici è stato ad esempio realizzato un centro di accoglienza per le vittime. È in corso il lavoro preparatorio per la stesura di una legge sulla protezione dei dati personali, che è uno dei criteri principali previsti dall'ASA. La situazione nel settore della protezione dei *dati personali* continua a rimanere preoccupante. Il Montenegro sta provvedendo a rafforzare le sue capacità in materia di lotta contro il *terrorismo*.

## Serbia

Per quanto riguarda i **criteri politici**, la Serbia ha compiuto dei passi in avanti in conformità con quanto previsto dal partenariato europeo. Deve tuttavia ancora risolvere una serie di questioni: in particolare, il governo serbo non offre la sua piena collaborazione al Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TPIJ), contravvenendo quindi non solo a un obbligo stabilito sul piano internazionale, ma anche a una delle condizioni per la ripresa dei negoziati relativi alla conclusione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione.

In materia di *democrazia e stato di diritto*, si deve osservare che, a seguito della proclamazione di indipendenza del Montenegro, la Serbia è diventata lo Stato successore dell'Unione statale di Serbia e Montenegro, conformemente alla carta costituzionale della medesima Unione statale. Le autorità hanno guidato la transizione in modo responsabile. La soluzione delle questioni ancora aperte tra le due Repubbliche procede senza particolari difficoltà. La Serbia sta provvedendo (il processo non è ancora completato) ad adottare in quanto nuovo Stato sovrano le politiche e le istituzioni della disciolta Unione statale.

L'adozione di una nuova *Costituzione* rappresenta uno dei passi in avanti auspicati, sebbene alcuni aspetti destino preoccupazione, soprattutto per quanto riguarda l'indipendenza del potere giudiziario. Il quadro costituzionale deve essere attentamente elaborato e attuato per rafforzare la democrazia e lo stato di diritto e garantirne la conformità in caso di adesione del paese all'UE in futuro. Per quanto riguarda il Kosovo, il futuro status della regione sarà determinato dal processo politico avviato nel quadro della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Il *parlamento* serbo ha proseguito la sua intensa attività legislativa, rafforzando la sua trasparenza e aprendosi al controllo da parte dell'opinione pubblica. La revisione del regolamento interno dell'Assemblea parlamentare è accolta con soddisfazione, malgrado il suo funzionamento presenti alcune lacune: la revoca del mandato di alcuni parlamentari, ad esempio, è avvenuta in modo discutibile. L'attività dell'*esecutivo* è diventata più trasparente. L'Ufficio per l'integrazione europea ha continuato ad operare in modo soddisfacente, in particolare per quanto riguarda il piano d'azione per l'attuazione del partenariato europeo. Tuttavia, all'interno della compagine di governo il coordinamento rimane insufficiente, e i diversi ministeri competenti nel settore dell'integrazione europea continuano a presentare una notevolissima disparità quanto a dotazione di capacità e risorse necessarie per affrontare tali questioni.

Per quanto riguarda *la riforma della pubblica amministrazione* – una delle priorità fondamentali del partenariato europeo – si segnalano ulteriori passi in avanti nella realizzazione del quadro normativo di disciplina della funzione pubblica, che oggi risulta conforme alle norme europee più generali. La Serbia dispone di buone capacità amministrative in un certo numero di settori, ma deve potenziarle ulteriormente in tutta la pubblica amministrazione. Il Parlamento non ha ancora nominato un Mediatore, come è previsto dalla normativa in materia.

La riforma delle *forze armate* è proseguita, sebbene abbia incontrato difficoltà e resistenze da parte di alcuni elementi dell'esercito. Il controllo civile sulle forze armate, che rappresenta una priorità fondamentale del partenariato europeo, non appare ancora adeguato: la nuova Costituzione e il regolamento interno riveduto del Parlamento consentono alle autorità civili di esercitare un controllo più efficace.

La strategia di riforma del *settore giudiziario* è stata adottata e ne è stata avviata l'attuazione. L'indipendenza del potere giudiziario, questione inclusa in una delle priorità fondamentali del partenariato europeo, continua tuttavia a essere minacciata da ingerenze di natura politica. Uno sviluppo positivo è rappresentato dalla maggiore celerità dei processi celebrati nei tribunali commerciali. L'amministrazione della giustizia, tuttavia, non è ancora a un livello soddisfacente. L'istituzione dei tribunali amministrativi e delle corti d'appello è stata nuovamente rinviata.

Sono stati adottati la strategia nazionale e il corrispondente piano d'azione in materia di *lotta contro la corruzione*. Malgrado i risultati concreti ottenuti in alcuni settori, la corruzione resta un fenomeno preoccupante in Serbia. Un quadro istituzionale chiaro ed efficace in questo campo deve ancora essere realizzato.

Per quanto riguarda *i diritti umani e la tutela delle minoranze*, si sono continuati a registrare complessivi miglioramenti nel settore dei diritti umani. Il ministero dei Diritti dell'uomo e delle minoranze della disciolta Unione statale è stato sostituito da un Ufficio alle dirette dipendenze del primo ministro, la cui efficacia operativa deve ancora essere messa alla prova. La nuova legge sui culti e le organizzazioni religiose non garantisce parità di trattamento tra i gruppi religiosi. Non è ancora stata adottata una normativa generale in materia di lotta contro la discriminazione e occorre intensificare le azioni di promozione della tolleranza. Ulteriori sforzi sono anche necessari per impedire il ricorso alla tortura. La questione della restituzione delle proprietà rimane tuttora irrisolta.

Sono state prese delle misure per incoraggiare l'inserimento dei membri delle *minoranze* nel sistema dell'istruzione e per aumentarne il livello di rappresentanza nell'ambito dell'amministrazione pubblica. Permangono tuttavia delle difficoltà nel settore dell'informazione veicolata nelle lingue minoritarie. Le relazioni tra le diverse etnie in Voivodina sono andate migliorando. La situazione nella Serbia meridionale rimane tesa. Nel Sandžak si sono verificati degli incidenti all'interno della comunità bosniaca. Il governo ha adottato una serie di piani d'azione relativi alla minoranza Rom, la cui situazione rimane tuttavia precaria. L'integrazione dei profughi, in particolare dei più vulnerabili, nelle comunità locali rimane difficile.

Per quanto riguarda *le questioni regionali e gli obblighi in campo internazionale*, la Serbia ha continuato a dare il suo contributo alla cooperazione *regionale* e a perseguire politiche intese a migliorare le relazioni con i paesi vicini. Sono stati fatti passi in avanti in materia di cooperazione regionale nei settori dell'aviazione, delle infrastrutture di trasporto e dell'energia. Il paese, tuttavia, è ancora inadempiente quanto all'obbligo, stabilito sul piano internazionale, di offrire la sua piena cooperazione al TPIJ (che è, tra l'altro, una priorità fondamentale del partenariato europeo). Le autorità serbe partecipano alle discussioni politiche sul futuro status del Kosovo, discussioni avviate nel 2005 sotto l'egida delle Nazioni Unite. Belgrado, tuttavia, scoraggia la partecipazione dei serbi del Kosovo alle attività delle istituzioni provvisorie di autogoverno. In tale contesto la Serbia deve assumere un atteggiamento costruttivo, conformemente a una delle priorità fondamentali del partenariato europeo.

Per quanto riguarda il rispetto dei **criteri economici**, la Serbia ha realizzato notevoli progressi lungo il cammino in direzione di un'economia di mercato funzionante. Gli sforzi di stabilizzazione e di riforma dovranno del resto proseguire per permettere al paese di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

Nel 2005 il governo serbo ha mantenuto il consenso sull'orientamento globale della politica economica e delle riforme. La crescita economica è continuata. Il disavanzo delle partite correnti è diminuito, grazie anche alla ripresa delle esportazioni. Le riserve in valuta estera sono fortemente aumentate per via degli ingenti capitali affluiti sotto forma di proventi delle privatizzazioni e di prestiti erogati da imprese e banche commerciali estere. Gli investimenti esteri diretti hanno continuato a registrare un incremento principalmente in relazione alle privatizzazioni. Nel 2005 è stata adottata una politica monetaria più rigorosa e il consolidamento fiscale è proseguito grazie ai tagli alla spesa e all'aumento delle entrate fiscali. Il debito pubblico è diminuito. Evidenti progressi sono stati realizzati nei settori della riforma delle pensioni e della registrazione delle società. Passi in avanti sono stati fatti anche per quanto riguarda la privatizzazione delle imprese collettive e del settore bancario. Si sono intensificati i preparativi in previsione della ristrutturazione e della privatizzazione delle imprese pubbliche. Qualche progresso è stato realizzato per quanto riguarda l'istituzione del quadro normativo necessario per le industrie di rete. È proseguito il processo di integrazione economica con l'UE.

Nonostante questi sviluppi positivi, tuttavia, l'inflazione e il disavanzo con l'estero sono rimasti a livelli relativamente elevati. Dall'inizio del 2006 il consolidamento fiscale ha subito una battuta d'arresto. La prevista accelerazione degli investimenti pubblici rischia di compromettere ulteriormente il risanamento di bilancio e la stabilità macroeconomica. Il debito estero è aumentato, il che si spiega con l'incremento dei prestiti del settore privato. Il tasso di disoccupazione ha continuato a crescere. Gli investimenti in stabilimenti o impianti interamente nuovi sono rimasti a livelli trascurabili. Il settore delle imprese rimane complessivamente debole, anche a causa dell'assenza di concorrenza sui mercati nazionali e della lentezza dei progressi registrati quanto alla ristrutturazione e privatizzazione delle aziende nonché nel campo delle procedure per consentire loro di uscire dal mercato. La nuova legge in materia fallimentare spesso non viene applicata. I mercati finanziari nel paese sono appena nella fase di avvio. L'intervento dello Stato nell'economia rimane la regola.

La Serbia ha realizzato progressi soddisfacenti per quanto riguarda il ravvicinamento della legislazione e delle politiche alle **norme europee** nella maggior parte dei settori. Le autorità serbe, nel complesso, hanno continuato a rafforzare le capacità amministrative onde poter attuare correttamente l'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA). Lungo il cammino verso la futura integrazione nell'UE, tuttavia, maggiori sforzi saranno necessari per completare il processo legislativo e garantirne l'attuazione, soprattutto nei settori in cui persistono forti interessi consolidati.

La Serbia ha registrato buoni risultati per quanto riguarda l'allineamento sul piano legislativo e amministrativo all'*acquis* comunitario relativo al **mercato interno**. Tenendo sempre presente l'obiettivo di soddisfare i criteri dell'accordo di stabilizzazione e di associazione, durante lo scorso anno il paese ha continuato ad adoperarsi per ravvicinare la sua legislazione a quella in vigore nell'UE. Sono stati realizzati passi in avanti soprattutto nei seguenti settori: *normazione, valutazione della conformità e accreditamento, metrologia, circolazione dei servizi, legislazione antitrust, diritto societario e dogane*. Il quadro normativo in materia di normazione, certificazione e metrologia è stato definito e deve essere attuato. È stata adottata una serie di leggi sui servizi finanziari onde allineare ulteriormente le norme in materia a quelle dell'UE. È stata finalmente istituita un'autorità indipendente per il settore dell'antitrust. L'amministrazione doganale ha realizzato notevoli progressi per quanto riguarda il controllo e la gestione della legislazione doganale.

In alcuni settori la Serbia deve moltiplicare gli sforzi non solo con l'obiettivo di dare attuazione al futuro accordo ma anche per poterne beneficiare appieno. Il paese deve rafforzare le sue strutture amministrative, in particolare nei seguenti settori: *fiscalità, controllo degli aiuti di Stato, appalti pubblici, diritti di proprietà intellettuale e tutela dei consumatori*. Se l'elaborazione del quadro normativo è relativamente a buon punto in materia di appalti pubblici e diritti di proprietà intellettuale, saranno necessarie ulteriori iniziative per garantirne una corretta attuazione e l'effettiva applicazione. La Serbia deve rivedere l'imposizione fiscale sui prodotti stranieri, discriminatoria rispetto a quelli nazionali, e impegnarsi a rispettare il codice di condotta comunitario in materia di tassazione delle imprese. Deve essere ancora adottato il quadro normativo relativo al controllo degli aiuti di Stato e occorre rafforzare la capacità amministrativa in questo campo. Il Consiglio per la tutela dei consumatori deve essere ulteriormente potenziato.

Il paese ha realizzato progressi soddisfacenti per quanto riguarda una serie di *politiche settoriali*: *istruzione, occupazione e politica sociale, politica delle PMI, politica agricola, statistiche, energia, aviazione e infrastrutture di trasporto*. La Serbia ha adottato un nuovo quadro normativo per l'insegnamento superiore; ha continuato ad attuare in modo adeguato la Carta europea delle PMI; si è ulteriormente adoperata nel processo di riforma e di modernizzazione del settore agricolo e ha contribuito attivamente a potenziare le reti di trasporto regionali. Ha firmato inoltre l'accordo sullo Spazio aereo comune europeo (ECAA) e partecipa attivamente all'attuazione del protocollo d'intesa relativo allo sviluppo della rete principale di trasporto regionale dell'Europa sudorientale e ai lavori dell'osservatorio dei trasporti dell'Europa sudorientale. Infine, ha ratificato il trattato che istituisce la Comunità dell'energia.

Si richiedono ulteriori sforzi in alcuni settori onde poter adempiere agli obblighi previsti dal futuro ASA e realizzare le priorità stabilite dal partenariato europeo. Questo implica soprattutto un maggiore allineamento alla legislazione dell'UE nei settori della *sicurezza alimentare, dell'ambiente, della società dell'informazione e del controllo finanziario*. Occorre rafforzare ulteriormente la capacità amministrativa in materia di sicurezza alimentare, con particolare riguardo al settore fitosanitario. Anche per quanto riguarda l'ambiente, la Serbia deve rafforzare la capacità amministrativa, elaborare una nuova legislazione e garantirne un'adeguata attuazione e l'effettiva applicazione. Quanto alle tecnologie dell'informazione, l'autorità di disciplina delle telecomunicazioni deve essere rafforzata per migliorare la concorrenza nel settore. Il quadro normativo che regola il settore dei media presenta qualche carenza, soprattutto per quanto riguarda le capacità dell'autorità di disciplina. Nel settore del controllo finanziario, la Serbia deve adottare una strategia onde realizzare un sistema di controllo finanziario interno nel settore pubblico.

In materia di *giustizia, libertà e sicurezza*, la Serbia ha ripreso, in quanto nuovo Stato sovrano, le competenze della disciolta Unione statale nei settori del rilascio dei *visti*, della *gestione delle frontiere*, dell'*asilo* e della *migrazione*. La legge sugli stranieri, che definirà il futuro regime dei visti, deve essere ancora adottata, mentre sono stati adottati la strategia nazionale di gestione integrata delle frontiere e il programma d'azione destinato ad attuarla. Non si è provveduto all'adozione di una legge sui confini nazionali. Prosegue il trasferimento delle competenze in materia di controllo delle frontiere dalle autorità militari a quelle civili. In materia di asilo, deve essere ancora adottata la normativa di attuazione volta a regolamentare le procedure di accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo. Si osserva la mancanza di infrastrutture adeguate e di personale qualificato. Sono stati firmati alcuni accordi di riammissione, ma non è stato ancora introdotto un quadro normativo e finanziario relativo al

reinserimento delle persone riammesse. La migrazione illegale rimane un fenomeno preoccupante, nonostante si sia registrato qualche risultato positivo nella lotta per contrastarlo.

L'attuazione della nuova normativa sulle *forze di polizia* procede piuttosto a rilento. La legge sui servizi di sicurezza non è stata ancora adottata. Sono stati apportati dei miglioramenti alla legislazione in materia di lotta al *riciclaggio di denaro*, ma la cooperazione tra gli enti competenti rimane pur sempre insufficiente.

La *criminalità organizzata* in Serbia continua a rappresentare un fenomeno grave e preoccupante. Non è stato ancora ultimato il piano d'azione per l'attuazione della strategia nazionale di lotta alla criminalità organizzata. È necessario potenziare ulteriormente i servizi specializzati all'interno delle forze di polizia, in particolare quelli con compiti di indagine sulla criminalità finanziaria. Occorre inoltre adottare una legislazione adeguata in materia di confisca e congelamento dei beni, dei conti bancari e dei proventi di reato. L'applicazione della legge sulla protezione dei testimoni si è rivelata carente. Per quanto riguarda la *tratta di esseri umani*, sono state modificate le norme di diritto penale in materia e sono state pronunciate le prime sentenze di condanna per questo reato. Nel Codice penale sono stati introdotti gli specifici reati di *terrorismo* e di finanziamento del terrorismo, ma occorre accelerare la ratifica e l'attuazione delle convenzioni internazionali applicabili in materia. Il livello di protezione dei *dati personali* nel paese seguita a essere insufficiente e, pertanto, costituisce fonte di preoccupazione.

## **Kosovo**

La situazione è rimasta stabile in Kosovo per quanto riguarda i **criteri politici**, con buoni risultati quanto al trasferimento di sempre maggiori competenze alle istituzioni provvisorie di autogoverno. Ulteriori sforzi saranno necessari per rafforzare lo stato di diritto, mentre le priorità fondamentali a breve termine stabilite dal partenariato europeo sono state realizzate soltanto in parte.

Per quanto riguarda la *democrazia e lo stato di diritto*, la *questione dello status* del Kosovo è rimasta al centro dell'attività politica. I principali partiti politici albanesi del Kosovo hanno instaurato un dialogo più costruttivo che dovrà essere portato avanti con continuità. La centralità del problema dello status ha permesso la rapida attuazione di una serie di norme fissate dalle Nazioni Unite, ma ha comportato dei ritardi nelle riforme. La risoluzione di tale questione fondamentale dovrebbe consentire di gettare le basi di una democrazia stabile per tutti i kosovari, indipendentemente dalla loro appartenenza etnica, consolidare lo stato di diritto e rafforzare i diritti umani e delle minoranze. Le istituzioni devono iniziare a elaborare una visione per il futuro del Kosovo dopo che sarà stato finalmente deciso lo status della regione, ponendo l'accento su un processo decisionale rigoroso, politiche di bilancio prudenti, istituzioni efficienti e la buona *governance* a tutti i livelli.

Sono stati fatti passi in avanti per quanto riguarda il potenziamento del ruolo dell'*Assemblea*. È stato adottato un importante pacchetto di riforme che ha permesso di migliorare il controllo dell'esecutivo, come pure la responsabilità finanziaria e la trasparenza. Le commissioni dell'Assemblea non sono però sempre in grado di svolgere i compiti che spettano loro nel processo legislativo, in parte per via della mancanza di personale competente nei rispettivi segretariati. Dette commissioni non hanno ancora adottato la prassi dei *relatori* designati.

La successione del defunto presidente Rugova e la formazione di un nuovo *governo* si sono svolte senza particolari difficoltà. Obiettivo prioritario di base del nuovo esecutivo è realizzare dei passi in avanti nel quadro del processo di stabilizzazione e di associazione: a tale scopo è stata istituita un'Agenzia per l'integrazione europea ed è stato adottato un piano d'azione per il conseguimento delle priorità del partenariato europeo.

Le istituzioni provvisorie hanno creato una commissione indipendente di controllo della *pubblica amministrazione* e un comitato incaricato delle nomine degli alti funzionari pubblici, oltre a riorganizzare i nuovi ministeri della Giustizia e dell'Interno. Il governo ha registrato progressi nel migliorare il coordinamento al suo interno e le sue capacità decisionali. Le autorità esercitano un controllo limitato su alcune aree serbe del Kosovo, in particolare nei comuni settentrionali della regione. Tuttavia, la capacità amministrativa del Kosovo è insufficiente e gli organici della funzione pubblica appaiono pletorici, perciò è indispensabile una riforma complessiva della pubblica amministrazione. Le nomine dei funzionari pubblici continuano a essere influenzate da considerazioni politiche.

Per quanto riguarda il *sistema giudiziario*, sono stati istituiti il Consiglio della magistratura del Kosovo e l'Istituto giudiziario del Kosovo. Funzioni importanti sono state trasferite alle istituzioni provvisorie di autogoverno per rafforzare la partecipazione e l'assunzione di responsabilità a livello locale. Il ruolo attualmente svolto dall'Assemblea nella nomina di giudici e pubblici ministeri nuoce all'indipendenza del potere giudiziario e consente a considerazioni di ordine politico ed etnico di interferire in una procedura di assunzione che dovrebbe limitarsi ad essere puramente oggettiva e tecnica. Le istituzioni giudiziarie del Kosovo hanno realizzato scarsi progressi in materia di giustizia civile e penale: l'arretrato giudiziario è aumentato e non sempre le sentenze dei tribunali vengono eseguite. La pronuncia delle sentenze nei processi relativi agli scontri del marzo 2004, ampiamente trattati dai mezzi di informazione, rimane ostacolata dalla negligenza dimostrata dalla polizia nel corso delle indagini, dalle pene eccessivamente miti e dalla mancanza di collaborazione dei testimoni.

Per soddisfare una delle priorità fondamentali del partenariato europeo, il governo ha approvato un piano d'azione in materia di *lotta contro la corruzione* e ha istituito un comitato competente in materia, mentre l'Assemblea ha provveduto a nominare il direttore dell'agenzia di lotta contro la corruzione. La corruzione resta comunque un fenomeno largamente diffuso in Kosovo e, di fatto, ben pochi passi in avanti sono stati fatti per tentare di contrastarlo efficacemente.

In materia di *diritti umani e tutela delle minoranze*, è stato istituito un comitato consultivo incaricato di vagliare le denunce presentate da presunte vittime di violazioni dei *diritti dell'uomo* ad opera dell'UNMIK ("Missione delle Nazioni Unite nel Kosovo"). Il mandato del Mediatore internazionale è scaduto alla fine del 2005, ma l'Assemblea ha nominato un Mediatore kosovaro ad interim.

Nella primavera del 2006 il presidente e il primo ministro hanno lanciato una campagna ad ampio raggio d'azione e ad alta visibilità destinata alle *minoranze*, esortandole a considerare il Kosovo come il loro paese e a collaborare con le istituzioni provvisorie di autogoverno. Le minoranze restano tuttavia in una situazione di svantaggio e, di conseguenza, è necessario intensificare le azioni di lotta contro l'intolleranza. Si sono registrati violenti attacchi ai danni dei serbi del Kosovo, soprattutto nel corso dell'estate del 2006. Le condizioni di un ritorno duraturo dei profughi e degli sfollati permangono difficili.

Le relazioni tra i serbi e gli albanesi del Kosovo rimangono tese: Belgrado scoraggia la partecipazione dei serbi del Kosovo alle attività delle istituzioni provvisorie di autogoverno, e questi ultimi, per parte loro, seguitano a boicottare l'azione delle istituzioni provvisorie.

Per quanto riguarda *le questioni regionali e gli obblighi in campo internazionale*, il Kosovo partecipa oggi più attivamente ai forum di discussione e alle iniziative di cooperazione in ambito regionale – in conformità con una delle priorità fondamentali del partenariato europeo – in particolare nei settori dei trasporti e dell'energia. È entrato in vigore un accordo di libero scambio con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e sono stati firmati altri due accordi dello stesso tipo con la Croazia e la Bosnia-Erzegovina.

Per quel che riguarda il rispetto dei **criteri economici**, il Kosovo non ha fatto sostanziali passi in avanti verso il traguardo di un'economia di mercato funzionante: dovrà quindi intensificare in misura significativa gli sforzi per riuscire a far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

Nel complesso, permane il consenso generale sugli orientamenti di base della politica economica adottata in Kosovo. Il ricorso all'euro come unica valuta avente corso legale ha permesso di continuare a salvaguardare la stabilità monetaria. La politica fiscale è stata resa più rigorosa, il che si spiega con la rapida diminuzione degli aiuti dei donatori e il prevedibile esaurimento delle riserve di depositi in contante accumulati. Conformemente a una delle raccomandazioni di base del partenariato europeo, il Kosovo ha definito il quadro di politica economica a medio termine prefiggendosi di garantire una politica di bilancio sostenibile. È stato adottato il primo quadro di spesa a medio termine, che offre una visione d'insieme (consolidata) del fabbisogno di finanziamento in bilancio e fuori bilancio, in particolare per quanto riguarda i progetti di investimenti pubblici. Notevoli progressi sono stati realizzati in materia di privatizzazione delle imprese collettive, come pure nella costituzione in società delle imprese di proprietà statale, che è uno degli obiettivi fondamentali del partenariato europeo.

Tuttavia, il livello di stabilità macroeconomica non può ancora definirsi soddisfacente, soprattutto a causa della fragile situazione di bilancio e dell'insostenibile posizione con l'estero. Il tasso di disoccupazione resta elevato, anche per via di costi del lavoro eccessivi, i quali rallentano anche lo sviluppo del settore privato e la competitività delle esportazioni. L'attuazione degli impegni politici sottoscritti dalle autorità, in particolare per quanto riguarda una politica di bilancio sostenibile a medio termine, seguita a presentare serie difficoltà. L'attività economica continua a essere ostacolata da un potere giudiziario inefficiente e dall'incertezza giuridica quanto all'effettivo rispetto dei diritti di proprietà. Le piccole e medie imprese hanno un accesso limitato al finanziamento esterno. Le infrastrutture restano inadeguate e spesso di cattiva qualità. L'approvvigionamento di energia elettrica seguita a essere irregolare, il che ovviamente ostacola lo sviluppo economico. La ristrutturazione delle imprese pubbliche, in particolare della "Kosovo Energy Corporation", dovrebbe essere ulteriormente accelerata.

Il Kosovo ha registrato buoni risultati per quanto riguarda l'allineamento della legislazione e delle politiche nazionali alle **norme europee**, benché si segnalino invece scarsi progressi quanto all'attuazione e all'effettiva applicazione delle normative adottate. Si richiedono quindi ulteriori sforzi per creare un quadro amministrativo che garantisca un maggiore ravvicinamento legislativo alle norme europee.

Nel settore del *mercato interno* sono stati fatti dei passi in avanti per quanto riguarda la creazione di un sistema di *normazione, certificazione, metrologia, accreditamento e valutazione della conformità*. Scarsi invece i progressi realizzati in altri settori importanti, quali quelli degli *appalti pubblici*, della *concorrenza* e della tutela dei *diritti di proprietà intellettuale*. Altrettanto modesti i risultati realizzati nei settori dell'*occupazione*, della *politica sociale* e dell'*istruzione*. Qualche limitato passo in avanti si è osservato per quanto riguarda la *libera circolazione dei capitali*.

La legislazione *doganale* è complessivamente allineata all'*acquis*; sono stati realizzati sostanziali progressi quanto al conseguimento delle priorità del partenariato europeo in molti settori legati alla capacità amministrativa del settore delle dogane (ad es. informatizzazione, analisi dei rischi, lotta contro la corruzione). È entrata in vigore una tariffa integrata riveduta per il Kosovo. I servizi doganali dell'UNMIK sono stati riorganizzati in profondità e si è provveduto a potenziare le unità di intelligence e di indagine. Qualche progresso è stato realizzato nel settore della *fiscaltà*, benché i risultati della riscossione delle imposte lascino tuttora a desiderare.

Per quanto riguarda lo sviluppo delle *politiche settoriali*, sono stati realizzati progressi significativi nel settore dei *trasporti*, in conformità degli obiettivi prioritari del partenariato europeo. Il governo del Kosovo ha adottato un documento di strategia sul trasporto multimodale e ha firmato l'accordo sulla creazione di uno Spazio aereo comune europeo (ECAA).

Si segnala qualche passo in avanti per quanto riguarda la ristrutturazione dei servizi pubblici di approvvigionamento dell'*energia*. L'Ufficio di regolamentazione per il settore energetico è entrato in funzione e ha pubblicato tutta una serie di normative di attuazione. Il Kosovo ha ratificato il trattato che istituisce la Comunità dell'energia. Tuttavia, l'efficienza economico-finanziaria e l'affidabilità del settore dell'energia in Kosovo rimangono precarie. I risultati della riscossione delle fatture sono pressoché inesistenti, mentre i furti e le perdite dovute a cause tecniche sono ingenti.

In materia di *ambiente* i progressi realizzati sul piano legislativo sono piuttosto soddisfacenti. Si segnala qualche passo in avanti nel settore agricolo, in particolare in campo veterinario. Buoni anche i risultati registrati nel settore del *controllo finanziario*.

Sensibili miglioramenti si osservano per quanto riguarda la politica del settore *audiovisivo* e dei media. La legge sul settore radiotelevisivo del Kosovo è stata promulgata nell'aprile del 2006. Scarsi invece i progressi compiuti nel settore delle comunicazioni elettroniche e della società dell'informazione.

Sono stati registrati progressi nel settore delle *statistiche*. È in preparazione un censimento demografico e degli alloggi: è stata organizzata un'operazione internazionale di monitoraggio per aiutare l'Istituto di statistica nei preparativi e fare in modo che il censimento si svolga nel rispetto delle norme internazionali. Sono stati presi anche dei provvedimenti per incoraggiare le minoranze a partecipare alla fase sperimentale (azioni pilota) del censimento. Le capacità dell'Istituto di statistica restano tuttavia globalmente insufficienti.

In materia di *giustizia, libertà e sicurezza* sono stati realizzati dei passi in avanti per quanto riguarda la *gestione delle frontiere*. Nel gennaio del 2006 il corpo delle guardie di frontiera e i servizi doganali hanno concluso un protocollo d'intesa destinato a facilitare la gestione integrata delle frontiere.

Il Centro di informazione finanziaria ha rivisto le normative sulla lotta al *riciclaggio di denaro* con il contributo dell'Autorità bancaria e dei pagamenti del Kosovo.

Nessun progresso è da segnalare per quanto riguarda la *lotta antidroga*, un settore in cui si dovrebbero rafforzare le capacità di lotta al narcotraffico delle forze di polizia locali.

I servizi di polizia del Kosovo migliorano costantemente e sono sulla buona strada per diventare *forze di polizia* professionali. Sono stati nominati un vicecommissario di polizia kosovaro e quattro commissari aggiunti dei servizi di polizia del Kosovo. Ulteriori sforzi saranno necessari per creare un servizio di polizia efficiente e potenziare le capacità d'indagine a livello locale per quanto riguarda la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Sono a buon punto i preparativi per intensificare la lotta alla *criminalità organizzata*, che in Kosovo continua a rappresentare un grave problema. Le reti di organizzazioni criminali si sono infiltrate in numerosi settori della società, dell'economia e della politica. Il reclutamento di funzionari di polizia kosovari altamente qualificati resta sempre molto difficile. Non esistono ancora disposizioni di legge che impongano la riservatezza sull'identità degli informatori che collaborano con i tribunali. Si segnalano pochi passi in avanti nella lotta contro la *tratta di esseri umani*, e il Kosovo rimane una regione di origine, di transito e di destinazione per tale tratta. Non si è registrato nessun progresso nel settore della protezione dei dati personali, il che costituisce motivo di preoccupazione.

## **Turchia**

Sebbene la Turchia continui a soddisfare in misura sufficiente i **criteri politici** di Copenaghen e abbia proseguito lungo la strada delle riforme politiche, durante lo scorso anno il ritmo di attuazione è rallentato e, pertanto, sono ancora necessari sforzi sostanziali in questo campo specie, per quanto riguarda la libertà di espressione. Il paese deve tutelare maggiormente i diritti delle comunità religiose non musulmane, delle donne e dei sindacati e migliorare la situazione per quanto riguarda il controllo civile sull'esercito.

Per quanto riguarda *la democrazia e lo stato di diritto*, è stata adottata una legge istitutiva della funzione di Mediatore nel settore della *pubblica amministrazione*; tuttavia, non si segnalano progressi quanto alla riforma della funzione pubblica.

In materia di *relazioni tra autorità civili e militari*, il Parlamento ha adottato una riforma delle procedure dei tribunali militari che offre maggiori garanzie agli imputati. Malgrado ciò, alti ufficiali delle Forze armate hanno continuato a rilasciare dichiarazioni pubbliche nel tentativo di influenzare ambienti o settori che non rientrano nelle loro competenze.

Sono stati realizzati progressi nel settore della *riforma giudiziaria*, benché l'applicazione delle nuove normative da parte del sistema giudiziario risulti fino a oggi piuttosto diseguale e occorra riaffermare con maggiore determinazione l'indipendenza di tale potere giudiziario.

Qualche modesto progresso è stato registrato in materia di riforma della legislazione sulla lotta contro la *corruzione*, che resta ampiamente diffusa. Le misure di lotta alla corruzione sono insufficienti e le autorità incaricate di contrastare il fenomeno devono essere rafforzate.

Per quanto riguarda i *diritti umani e la tutela delle minoranze*, sono stati segnalati ancora meno casi di *tortura e di maltrattamenti*; malgrado ciò, le denunce di torture e maltrattamenti

perpetrati al di fuori dei centri di detenzione e nella regione sudorientale del paese rimangono preoccupanti, come pure l'impunità di cui godono i responsabili di questi atti. È necessario esaminare con molta attenzione le eventuali conseguenze per le libertà fondamentali delle modifiche apportate alla legislazione antiterrorismo, le quali hanno introdotto un lungo elenco di reati qualificati "di terrorismo" e hanno ridotto le garanzie offerte agli imputati.

In generale, il dibattito libero e aperto su un'ampia serie di questioni – anche su argomenti tradizionalmente sensibili – è sempre più la norma nella società turca. Tuttavia, il quadro normativo vigente non garantisce ancora la *libertà d'espressione* secondo i dettami delle norme europee. In una sua recente sentenza la Corte di cassazione ha stabilito un'interpretazione dell'articolo 301 del Codice penale che comporta una limitazione della libertà d'espressione. Non solo, ma parecchie persone hanno dovuto subire processi per avere espresso le loro opinioni in modo non violento. L'articolo 301 e altre disposizioni del Codice penale turco che limitano la libertà d'espressione devono essere resi conformi ai requisiti previsti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Le restrizioni alla *libertà di riunione e di associazione* si sono fatte meno rigide, grazie anche a una migliore applicazione delle misure adottate in questi ultimi anni. Si segnalano tuttavia alcuni casi di uso eccessivo della forza da parte dei servizi di polizia e di sicurezza nel corso di manifestazioni. La creazione di associazioni di promozione di una specifica identità culturale continua a incontrare parecchie difficoltà.

Per quanto riguarda la *libertà di culto*, l'adozione di una legge che dovrebbe migliorare la situazione delle *minoranze religiose* è stata più volte rinviata, né si segnalano progressi per quanto riguarda le difficoltà cui devono far fronte nella pratica quotidiana le comunità non musulmane. La situazione della comunità degli Alevi è rimasta invariata. Occorre istituire un quadro normativo, conforme ai requisiti della CEDU, affinché tutte le comunità religiose possano svolgere le loro attività senza indebite restrizioni.

La questione dei *diritti delle donne* viene dibattuta con crescente interesse e attenzione nella società turca; la società civile del paese è sempre più in grado di svolgere una funzione positiva in questo campo. Se il quadro normativo appare nel complesso soddisfacente, nella pratica non sempre i diritti delle donne sono tutelati, in particolare nelle regioni più povere della Turchia. È necessario che i cosiddetti "delitti d'onore" formino sistematicamente oggetto di indagini e che, eventualmente, i responsabili vengano processati e condannati.

Pochi gli sviluppi registrati per quel che riguarda i *diritti dei bambini*. Occorre migliorare l'attuazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione e occupazione dei bambini al di sotto dei quindici anni.

Nessun progresso sul piano legislativo è stato registrato in materia di *diritti sindacali*: la Turchia è tuttora inadempiente quanto al rispetto delle norme dell'UE e dell'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro), in particolare per quanto riguarda il diritto di sciopero e il diritto di contrattazione collettiva.

La posizione del governo turco in merito ai *diritti delle minoranze* prevede numerose restrizioni. La Turchia non ha ratificato gli strumenti giuridici internazionali in materia di diritti delle minoranze. Per quanto riguarda i *diritti culturali*, la diffusione di programmi radiofonici e televisivi in lingue diverse dal turco è limitata. Nell'ambito del sistema scolastico pubblico l'apprendimento di queste lingue continua inoltre a essere oggetto di restrizioni. Tutti gli istituti privati che offrivano corsi di insegnamento in lingua curda hanno cessato la loro

attività nell'agosto del 2005. In generale, l'uso di lingue diverse dal turco continua a essere oggetto di rigide limitazioni tanto nella vita politica quanto nell'accesso ai servizi pubblici.

Gli attentati terroristici sul territorio turco, perpetrati in particolare dal PKK – che figura nell'elenco delle organizzazioni terroristiche stilato dall'UE – si sono moltiplicati. L'Unione europea ha fermamente condannato questi atti di terrorismo.

La Turchia deve prendere provvedimenti per affrontare e risolvere i gravi problemi economici e sociali della *regione sudorientale* del paese e garantire alla popolazione curda il pieno godimento dei diritti e delle libertà fondamentali. L'elevato numero di sfollati all'interno del paese continua a destare serie preoccupazioni.

Per quanto riguarda *le questioni regionali e gli obblighi in campo internazionale*, la Turchia ha dimostrato un incessante sostegno alle iniziative delle Nazioni Unite per trovare una soluzione complessiva alla *questione di Cipro*. Malgrado ciò, non è possibile segnalare alcun progresso verso la normalizzazione delle relazioni bilaterali con la Repubblica di Cipro. Dalla firma, nel luglio del 2005, del protocollo aggiuntivo che adegua l'accordo di associazione CE-Turchia, la Turchia non ha compiuto passi in avanti verso l'attuazione integrale del protocollo né verso l'eliminazione di tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, soprattutto per quanto riguarda le restrizioni imposte ai collegamenti di trasporto diretti con Cipro. Nella riunione del giugno 2006 il Consiglio europeo ha ribadito la sua intenzione di valutare l'attuazione del protocollo aggiuntivo nei mesi successivi e di monitorare gli sviluppi relativi alle questioni che figurano nella dichiarazione dell'Unione europea del 21 settembre 2005.

Benché si siano registrati degli sviluppi positivi per quanto riguarda le *relazioni con la Grecia*, nessun passo in avanti è da segnalare in merito alla risoluzione della vertenza frontiera ancora aperta tra i due paesi. Nel corso di una riunione dei ministri degli Esteri di Grecia e Turchia è stata approvata una nuova serie di misure destinate a rafforzare la fiducia reciproca. Rimane fondamentale l'instaurazione di relazioni di buon vicinato.

Per quanto riguarda il rispetto dei **criteri economici**, la Turchia potrà essere considerata un'economia di mercato funzionante se riuscirà a proseguire con determinazione sul cammino intrapreso della stabilizzazione e dell'attuazione delle riforme. Dovrebbe inoltre essere in grado di far fronte a medio termine alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, a condizione di attenersi risolutamente alla strategia di stabilizzazione e di adottare nuovi e decisivi provvedimenti in termini di riforme strutturali.

Nel complesso, il consenso sugli orientamenti di base di un'economia di mercato è rimasto immutato nel paese. Le politiche macroeconomiche incentrate sulla stabilità hanno contribuito a mantenere una crescita forte e una sempre maggiore resistenza agli shock esterni. Il disavanzo di bilancio e il livello del debito pubblico sono stati sensibilmente ridotti e sono state adottate alcune misure essenziali volte a rafforzare il sistema di sicurezza sociale. L'indipendenza delle autorità di regolamentazione e di vigilanza è stata confermata e si sta provvedendo alla graduale abolizione degli speciali privilegi di cui beneficiano le banche pubbliche. Il processo di privatizzazione procede a ritmo più intenso. I settori finanziari bancario e non bancario hanno continuato a crescere e la vigilanza in materia è stata rafforzata. L'economia turca è più aperta agli scambi con l'estero e agli investimenti esteri. Prosegue la collaborazione tra la Banca centrale e le autorità pubbliche per attuare una politica deflazionistica.

Il fabbisogno, relativamente elevato, di finanziamento esterno e di finanziamenti pubblici continua a dipendere soprattutto dalla fiducia degli investitori, il che può costituire una minaccia per la stabilità macroeconomica. Appunto per questo gli sforzi di risanamento delle finanze pubbliche devono essere intensificati ed efficacemente sostenuti da misure strutturali. Un'attenzione particolare deve andare alla lotta contro il "lavoro nero". Gli squilibri del mercato del lavoro persistono e i tassi di occupazione, già molto bassi, sono in calo, in particolare per l'occupazione femminile. Le misure adottate per rimediare a questi squilibri appaiono modeste e i costi non salariali del lavoro restano troppo alti. Il livello medio dell'insegnamento è relativamente basso e il settore dell'istruzione è caratterizzato da grandi disparità. L'esistenza di barriere all'uscita dal mercato e la mancanza di trasparenza in materia di aiuti di Stato hanno inciso negativamente sul contesto in cui operano le imprese. Il processo di ristrutturazione del settore energetico è proseguito, benché abbastanza a rilento.

La Turchia ha rafforzato la sua **capacità di farsi carico degli obblighi che comporta l'adesione**. Si segnalano progressi nella maggior parte dei settori, benché la realizzazione delle priorità a breve termine nel quadro del partenariato per l'adesione sia rimasta sostanzialmente indietro. La Turchia è inadempiente ad alcuni degli obblighi che comporta l'adesione all'Unione doganale. Molto resta ancora da fare per migliorare il livello di allineamento all'*acquis* comunitario e rafforzare le capacità amministrative e istituzionali.

I progressi realizzati in materia di *libera circolazione delle merci* appaiono diseguali: se si segnalano miglioramenti per quel che riguarda l'*accreditamento*, la *normazione* e la *valutazione della conformità*, un certo numero di disposizioni continuano a contravvenire ai principi generali della libera circolazione delle merci e permangono degli ostacoli tecnici agli scambi. Nessuno sviluppo è stato constatato nel settore della *libera circolazione dei lavoratori*. Ancora insufficiente appare l'allineamento all'*acquis* comunitario in materia di *diritto di stabilimento* e di *libera prestazione dei servizi*. Molto scarsi i progressi compiuti dalla Turchia per quanto riguarda la *libera circolazione dei capitali*: l'allineamento all'*acquis* lascia ancora a desiderare, soprattutto in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. L'acquisto di proprietà immobiliari da parte di cittadini stranieri è soggetto a restrizioni.

I progressi registrati nel settore degli *appalti pubblici* sono molto limitati. Le esenzioni introdotte hanno ridotto il campo d'applicazione della legislazione in materia. In Turchia non esiste un organismo incaricato di vigilare sull'attuazione di una politica coerente in ogni aspetto del settore degli appalti pubblici. Qualche modesto passo in avanti è stato fatto in materia di *diritto societario*. La Turchia ha adottato la maggior parte dei principi contabili internazionali (IAS): tali norme non sono tuttavia giuridicamente vincolanti per la maggioranza delle imprese turche, le quali sono soggette soltanto all'obbligo di presentare le dichiarazioni fiscali. Il livello di allineamento all'*acquis* comunitario in questo settore è insufficiente. In materia di *legislazione sulla proprietà intellettuale* il ravvicinamento legislativo è a buon punto e le capacità amministrative sono state rafforzate. Occorre tuttavia intensificare ulteriormente gli sforzi, in particolare per la repressione dei reati di pirateria e contraffazione organizzate. Bisogna inoltre potenziare la cooperazione e il coordinamento tra le autorità competenti. I tribunali di primo grado, privi di competenze specifiche, incontrano difficoltà nell'applicare correttamente le normative in materia.

I progressi realizzati nel settore della *politica della concorrenza* appaiono diseguali. L'allineamento all'*acquis* comunitario in materia di antitrust è a buon punto e il controllo esercitato dall'autorità garante della concorrenza sull'effettiva applicazione della legislazione è soddisfacente. Occorre notare, tuttavia, che nessun progresso è stato realizzato nel settore degli aiuti di Stato: la Turchia non dispone del quadro normativo né delle strutture

amministrative necessarie per poter attuare le norme comunitarie al riguardo, ed è tuttora inadempiente quanto agli obblighi assunti in questo settore nel quadro dell'accordo di associazione.

Qualche passo in avanti è stato fatto nel settore dei *servizi finanziari*. Fra le migliori introdotte vanno segnalate la nuova legge sul settore bancario e la normativa sui fallimenti nei settori assicurativo e delle pensioni complementari. L'allineamento legislativo all'*acquis* sulle assicurazioni è limitato. Nel settore dei servizi di investimento e dei mercati dei valori mobiliari, occorre adattare ulteriormente il meccanismo di indennizzo degli investitori, la prestazione di servizi transfrontaliera, gli obblighi di comunicazione di informazioni e i prospetti di emissione dei titoli. Le capacità di vigilanza devono essere rafforzate, in particolare nei settori delle assicurazioni e dei mercati dei valori mobiliari.

Si rilevano progressi per alcuni aspetti del settore della *società dell'informazione* e dei *media*, in particolare per quanto riguarda la diffusione, a livello locale, di programmi radiotelevisivi in lingue diverse dal turco. La Turchia è già sulla buona strada e prosegue l'allineamento all'*acquis* comunitario nel settore delle comunicazioni elettroniche e delle tecnologie dell'informazione. Nel complesso, tuttavia, l'allineamento all'*acquis* in materia di politica del settore audiovisivo e dei media rimane largamente insufficiente.

Nel settore dell'*agricoltura* si sono registrati progressi, benché limitati, per quanto riguarda lo sviluppo rurale. Tuttavia, l'effettiva attuazione è stata rallentata da ritardi nell'adozione di misure legislative idonee e nella creazione delle relative strutture amministrative. Gran parte delle strutture amministrative necessarie all'attuazione della politica agricola comune (PAC) deve essere ancora realizzata. La politica delle autorità turche che consiste nel far dipendere sempre di più l'aiuto finanziario dai livelli di produzione non è conforme alla riforma della PAC. Globalmente, l'allineamento all'*acquis* rimane limitato. Per quanto riguarda il settore della *pesca*, non è possibile registrare alcun progresso: aspetti importanti dell'*acquis* comunitario in materia sono ignorati dalla legislazione nazionale, né si è provveduto a creare le strutture necessarie per l'attuazione della politica comune della pesca. Modesti i risultati quanto al ravvicinamento legislativo delle *politiche nei settori alimentare, veterinario e fitosanitario*. Il quadro normativo e le strutture amministrative necessarie all'attuazione dell'*acquis* non esistono ancora. In generale, i meccanismi di controllo sono inadeguati e insufficienti. Le difficoltà più gravi si registrano nel settore veterinario, soprattutto se si considera la situazione zoonitaria, data l'assenza di un sistema efficace di controllo delle malattie animali.

Alcuni progressi sono stati realizzati per quanto riguarda la *politica dei trasporti*. L'allineamento all'*acquis* è a buon punto nel settore del trasporto su strada, sebbene appaia invece non uniforme negli altri settori. Occorre riservare particolare attenzione alle capacità di attuazione e di effettiva applicazione delle normative. Si attende una decisione sulla struttura del settore ferroviario. Gli accordi conclusi nel settore del trasporto internazionale aereo e marittimo non sono stati completati dal recepimento dell'*acquis* comunitario applicabile in materia. Modesti i progressi compiuti nel campo delle *reti transeuropee*. In compenso, qualche passo in avanti è stato fatto nel settore dell'*energia*, sebbene anche in questo campo l'allineamento della legislazione nazionale all'*acquis* appaia diseguale. Non è stata ancora elaborata una legge quadro sull'efficienza energetica. Le capacità amministrative e l'indipendenza degli organismi di regolamentazione devono essere rafforzate.

Progressi solo limitati si registrano nel settore della *fiscalità*. Il regime fiscale turco è parzialmente conforme all'*acquis* comunitario, ma sono necessarie ulteriori iniziative, in

particolare per quanto riguarda il campo di applicazione e le aliquote dell'IVA, la struttura e le aliquote delle accise nonché, più in generale, la fiscalità diretta. Tutti gli aspetti discriminatori delle imposte sugli alcolici e sui prodotti del tabacco devono essere eliminati quanto prima.

La Turchia ha compiuto dei progressi nel settore dell'*Unione economica e monetaria*. Benché i preparativi siano complessivamente a buon punto, la legge che vieta il finanziamento del settore pubblico con strumenti monetari e la normativa che vieta l'accesso privilegiato delle autorità pubbliche alle istituzioni finanziarie non sono conformi all'*acquis* comunitario. Inoltre, l'efficacia della politica economica è limitata dalla mancanza di pratiche di coordinamento e di cooperazione efficienti. La Turchia ha realizzato alcuni progressi per quel che riguarda l'utilizzo di nomenclature uniformi e la disponibilità nel paese di *statistiche* settoriali. Se l'allineamento all'*acquis* rimane limitato, l'adozione di una nuova legge per il settore delle statistiche rappresenta un progresso importante.

La Turchia ha realizzato qualche limitato progresso nel settore della *politica sociale e dell'occupazione*, in particolare per quanto riguarda la protezione sociale e l'attuazione di una nuova legge sulle persone disabili. Non è ancora pienamente garantito, tuttavia, il rispetto dei diritti sindacali. Inoltre, occorre prestare particolare attenzione alla lotta al "lavoro nero", potenziando le capacità amministrative per garantire un'efficace applicazione delle leggi in questo settore.

La Turchia ha registrato buoni risultati in materia di *politica industriale e delle imprese*, in particolare per quanto riguarda la creazione sotto il profilo giuridico di un'Agenzia per la promozione e il sostegno agli investimenti. Sono stati fatti progressi anche in materia di privatizzazioni, allineamento all'*acquis* sulla definizione delle PMI e programmazione delle politiche. L'allineamento all'*acquis* è a buon punto.

Si segnalano passi in avanti in materia di *politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali*, soprattutto con l'adozione della legge istitutiva delle agenzie di sviluppo, il cui ruolo ed effettivo funzionamento suscitano qualche preoccupazione. Va potenziato il processo di appropriazione e assunzione di responsabilità, prevedendo ad esempio una ripartizione delle competenze tra i ministeri a livello regionale e a livello centrale. L'allineamento all'*acquis* comunitario resta ancora piuttosto limitato.

Per quanto riguarda il *sistema giudiziario* e i *diritti fondamentali*, alcuni progressi sono stati realizzati. Nel complesso, la Turchia ha continuato a registrare passi in avanti nel settore della riforma giudiziaria, sebbene l'attuazione della nuova legislazione da parte del potere giudiziario appaia fino a oggi piuttosto diseguale e l'indipendenza di tale potere debba essere consolidata. Qualche risultato è stato ottenuto in materia di lotta contro la corruzione, con particolare riguardo all'accresciuta trasparenza della pubblica amministrazione. La corruzione rimane però largamente diffusa nel paese, senza dire che le autorità preposte alla lotta contro tale fenomeno e le misure adottate per contrastarlo rimangono deboli e inadeguate. Il campo di applicazione dell'immunità parlamentare è eccessivamente ampio. In materia di libertà fondamentali i progressi sul piano legislativo sono stati limitati, anche se è proseguita l'attuazione delle riforme.

In materia di *giustizia, libertà e sicurezza*, la Turchia ha compiuto passi in avanti per quanto riguarda il diritto di asilo, la gestione delle frontiere, la lotta contro la tratta di esseri umani e la cooperazione doganale e di polizia. È in corso, sebbene non sia ancora stato completato, l'allineamento all'*acquis* nei settori della migrazione, della lotta contro la criminalità

organizzata, del riciclaggio di denaro e della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale.

Qualche ulteriore progresso si registra nei settori della *scienza* e della *ricerca*, con particolare riguardo alla partecipazione ai programmi di ricerca dell'UE e all'assegnazione di finanziamenti. Risultati soddisfacenti anche in materia di *istruzione e di cultura*. L'allineamento all'*acquis* comunitario in questi due settori è già a buon punto.

Procede bene anche l'allineamento all'*acquis* relativo al rumore e alla gestione dei rifiuti, ma su altri aspetti, in particolare per quanto riguarda le convenzioni internazionali, l'allineamento nel settore dell'*ambiente* è ancora insufficiente. Gli scarsi progressi compiuti in materia di legislazione orizzontale, con particolare riguardo alle questioni transfrontaliere e ai meccanismi di consultazione pubblica, destano crescente preoccupazione. Qualche limitato passo in avanti è stato fatto nel recepimento dell'*acquis* comunitario sulla qualità dell'aria, la protezione della natura e la qualità delle acque. Una volta attuata, la nuova normativa ambientale permetterà di rafforzare le capacità istituzionali. Il bilancio in materia di effettiva applicazione della legislazione è modesto.

Nel settore della *salute e tutela dei consumatori* si segnalano progressi per l'aspetto della tutela dei consumatori, dovuti soprattutto all'introduzione di un sistema di sorveglianza del mercato. Anche nel settore della sanità pubblica si osservano dei miglioramenti, in particolare grazie alla creazione di una rete di sorveglianza epidemiologica e di controllo delle malattie trasmissibili. Tuttavia, l'attuazione in entrambi i settori rimane limitata.

L'adesione all'*Unione doganale* ha preparato la Turchia a un grado elevato di ravvicinamento legislativo nel settore delle dogane. L'allineamento all'*acquis*, tuttavia, è assente per alcuni aspetti specifici come le zone di libero scambio, le esenzioni dai dazi doganali, la lotta contro la contraffazione e il controllo a posteriori. L'amministrazione doganale deve essere potenziata: occorre soprattutto avviare il lavoro onde garantire l'interconnettività dei sistemi informatici.

Se l'allineamento all'*acquis* comunitario nel settore delle *relazioni esterne* è già molto avanzato, non è invece ancora completato il ravvicinamento legislativo per quanto riguarda la politica commerciale comune dell'UE. È proseguito l'allineamento in materia di *politica estera e di sicurezza comune* (PESC) e di *politica europea di sicurezza e di difesa* (PESD). In politica estera, la Turchia ha intensificato la sua azione in Medio Oriente intesa a promuovere la stabilità della regione. Le frontiere con l'Armenia sono tuttora chiuse. La Turchia ha preso parte ad alcune missioni PESD, ma la sua partecipazione alla politica europea di sicurezza e di difesa continua a presentare alcune difficoltà. Il governo turco continua a impedire la partecipazione di Cipro e di Malta alla cooperazione strategica tra l'UE e la NATO. Non solo, la Turchia si oppone anche all'adesione di Cipro all'accordo di Wassenaar e deve ancora firmare lo Statuto della Corte penale internazionale.

Qualche progresso è stato realizzato nel settore del *controllo finanziario*. Sono state istituite alcune strutture amministrative e adottate delle normative di attuazione in materia, ma la legge sulla gestione e il controllo finanziario nel settore delle finanze pubbliche non viene ancora pienamente applicata. Malgrado l'adozione di misure provvisorie in materia, le strutture necessarie alla tutela degli interessi finanziari dell'UE non sono state ancora completate. Per quanto riguarda le *disposizioni finanziarie e di bilancio*, la Turchia dovrà introdurre, a tempo debito, le strutture di coordinamento e le disposizioni di attuazione

necessarie a garantire il corretto svolgimento del calcolo, della riscossione, del pagamento e del controllo delle risorse proprie.