

Bruxelles, 8.10.2014
COM(2014) 700 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2014-2015

{SWD(2014) 301 final}

{SWD(2014) 302 final}

{SWD(2014) 303 final}

{SWD(2014) 304 final}

{SWD(2014) 305 final}

{SWD(2014) 306 final}

{SWD(2014) 307 final}

COMPLETARE LE FONDAMENTA A VANTAGGIO DELLA CREDIBILITÀ

I. IL PROGRAMMA DI ALLARGAMENTO: REALIZZAZIONI E SFIDE

Negli ultimi cinque anni la Commissione ha rafforzato la **credibilità** e la **capacità di trasformazione** della politica di allargamento, mettendo maggiormente l'accento sulla realizzazione delle riforme fondamentali già dalle prime fasi del processo di allargamento. La strategia della Commissione insiste in particolare su tre pilastri: **Stato di diritto**, **governance economica** e **riforma della pubblica amministrazione**.

Nel 2012 la comunicazione della Commissione sulla strategia di allargamento¹ definiva un nuovo approccio allo Stato di diritto. La comunicazione del 2013², traendo spunto dall'esperienza del semestre europeo, ha definito un quadro per il rafforzamento della governance economica, mentre la presente comunicazione della Commissione presenta nuove idee per sostenere la riforma della pubblica amministrazione nei paesi dell'allargamento. Trattandosi di tre pilastri interconnessi, i loro progressi saranno fondamentali per stabilire quando i paesi saranno pronti a aderire a pieno titolo all'Unione.

La politica di allargamento dell'Unione offre vantaggi reciproci di pace, sicurezza e prosperità in Europa: se da un lato dà spessore politico e economico all'Unione, dall'altro esercita un forte potere di trasformazione sui paesi interessati. Un processo di adesione ben preparato garantisce che l'allargamento non comprometta l'efficacia dell'Unione.

Il primo decennio dalle adesioni del 2004, conclusosi lo scorso maggio, ci ricorda i progressi fin qui realizzati. Man mano che l'Unione si espande aumentano le opportunità per imprese, investitori finanziari, consumatori, turisti, studenti e proprietari di beni. I benefici sono tangibili tanto per i paesi che aderiscono che per i vecchi Stati membri. La crescita degli scambi e degli investimenti è stata accompagnata da un miglioramento della qualità di vita dei cittadini con il diffondersi delle norme dell'UE su ambiente, tutela dei consumatori e altri aspetti.

Per i paesi dei Balcani occidentali la chiara prospettiva di adesione all'Unione, concessa loro dagli Stati membri, esercita un importante effetto stabilizzatore. La prospettiva di adesione puntella i progressi verso il rispetto delle condizioni necessarie, in particolare quelle del processo di stabilizzazione e di associazione. In questo panorama le relazioni di buon vicinato e la cooperazione regionale rivestono un ruolo essenziale, un ambito questo che ha registrato progressi nell'ultimo anno, anche se rimangono sul tappeto una serie di questioni. In una regione così di recente teatro di conflitti, è necessario un impegno costante per risolvere le questioni bilaterali tra i paesi dell'allargamento e con gli Stati membri, eventualmente anche sotto gli auspici dell'ONU, e occorre voltare la pagina di una pesante eredità storica.

Il processo di adesione è improntato al rigore, a condizioni stringenti ma eque, a criteri prestabiliti e al principio meritocratico. Questo approccio è fondamentale per la credibilità della politica di allargamento, per incentivare i paesi interessati a lanciarsi in riordini di ampio respiro e per assicurare il sostegno dei cittadini dell'Unione. Gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione dovrebbero condurre, dal canto loro, un dibattito informato sugli effetti politici, economici e sociali della politica di allargamento.

* * *

¹ COM(2012) 600 final.

² COM(2013) 700 final.

Il presente programma di allargamento interessa i paesi dei Balcani occidentali, la Turchia e l'Islanda. L'anno fin qui trascorso è stato significativo per una serie di paesi dei Balcani occidentali.

Il **Montenegro** ha compiuto ulteriori passi nei negoziati di adesione, con l'apertura di dodici capitoli e l'avvio alle riforme sullo Stato di diritto. Risultati tangibili saranno ora fondamentali per valutare l'andamento complessivo dei negoziati.

L'avvio dei negoziati di adesione ha segnato un punto di svolta nelle relazioni UE–**Serbia**. Il paese è chiamato ora a mettere concretamente in atto le priorità di riforma a ritmo sostenuto, dato che l'andamento dei negoziati dipenderà dai progressi realizzati nei settori fondamentali, in particolare Stato di diritto e processo di normalizzazione con il Kosovo*. Per risolvere le principali questioni in sospeso e avviare una nuova fase del processo di normalizzazione delle relazioni tra i paesi occorrerà dare nuovo slancio al dialogo tra Belgrado e Pristina.

L'**Albania** ha ottenuto a giugno lo status di paese candidato in riconoscimento degli sforzi di riforma e dei progressi realizzati verso il rispetto delle condizioni richieste. Il processo di riforma va ora sviluppato e consolidato e occorre concentrare gli sforzi sulle sfide connesse all'integrazione nell'Unione, seguendo una linea sostenibile e inclusiva. Il governo e l'opposizione dovranno garantire che il dibattito politico si svolga principalmente nell'alveo parlamentare.

La sigla, a maggio, dell'accordo di stabilizzazione e di associazione con il **Kosovo** segna una tappa importante nelle relazioni UE–Kosovo. Il paese è ora chiamato a mettere in atto le riforme fondamentali, in particolare sullo Stato di diritto.

Il processo di adesione dell'**ex Repubblica jugoslava di Macedonia** è in una fase di stallo. Il paese dovrà porre rimedio con determinazione alle recenti derive, soprattutto nel settore della libertà di espressione e dei media e dell'indipendenza del potere giudiziario. Urge una soluzione negoziata e reciprocamente accettabile alla questione del nome. Il governo e l'opposizione dovranno adoperarsi perché il dialogo politico riprenda nell'alveo parlamentare.

Il processo di integrazione della **Bosnia–Erzegovina** rimane in una fase di stallo. Dopo le elezioni sarà essenziale che il paese si esprima in modo univoco, appronti con urgenza le riforme socioeconomiche e compia progressi nella realizzazione del programma europeo.

La **Turchia** ha continuato a tener fede a una serie di impegni di riforma, come il pacchetto democratizzazione del 2013, e ha intrapreso passi verso una soluzione della questione curda. Sussistono tuttavia seri motivi di preoccupazione per quanto riguarda l'indipendenza del sistema giudiziario e la tutela delle libertà fondamentali. Negoziati di adesione attivi e credibili rimangono il contesto più idoneo per sfruttare appieno le potenzialità delle relazioni UE–Turchia. L'avvio dei negoziati sui capitoli su Stato di diritto e diritti fondamentali potrebbe costituire una tabella di marcia per le riforme in questi importanti settori.

Su decisione dell'**Islanda**, i negoziati di adesione sono sospesi da maggio 2013.

* * *

Questo approccio della Commissione incentrato sui fondamentali dà priorità alle riforme in materia di Stato di diritto e diritti fondamentali, governance economica e competitività e sviluppo delle istituzioni democratiche. Vi rientra anche la pubblica amministrazione che, tuttora carente nella maggior parte dei paesi dell'allargamento, presenta limitate capacità amministrative, livelli elevati di politicizzazione e mancanza di trasparenza. Rafforzare il funzionamento delle istituzioni democratiche implica anche processi elettorali credibili, istituzioni parlamentari correttamente funzionanti e un dialogo costruttivo e duraturo su tutto

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

lo spettro politico. In tal senso occorre un maggiore impegno per promuovere un clima favorevole alle organizzazioni della società civile. Una società civile forte assicura una maggiore responsabilità politica e favorisce una comprensione più approfondita delle riforme collegate all'adesione.

La sezione II della presente comunicazione fa il punto sulle maggiori sfide e passa in rassegna i progressi in materia di riforma della pubblica amministrazione, governance economica e competitività e Stato di diritto e diritti fondamentali. La sezione III affronta questioni regionali e bilaterali, soprattutto nei Balcani occidentali, mentre la sezione IV trae le conclusioni e formula raccomandazioni su questioni orizzontali e specifiche ai paesi.

In tutti questi ambiti la Commissione mira a sfruttare al massimo i meccanismi e i consessi esistenti per stimolare le riforme, sia nel quadro delle strutture degli accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA), che nel quadro dei negoziati di adesione o di iniziative specifiche per paese sotto la sua guida, come i dialoghi ad alto livello e i dialoghi strutturati sullo Stato di diritto. A queste iniziative si è aggiunto, a novembre 2013, un dialogo ad alto livello con l'Albania sulle principali priorità. Quanto alla riforma della pubblica amministrazione, la Commissione va man mano intavolando con i paesi dell'allargamento un dialogo più strutturato, coadiuvato da "gruppi speciali".

Nel 2014 è entrato in vigore il nuovo strumento di assistenza preadesione (IPA II). Con una dotazione finanziaria di 11,7 miliardi di EUR nel periodo 2014–2020, lo strumento IPA II permetterà all'Unione di sostenere i paesi dell'allargamento che si preparano all'adesione, così come la cooperazione regionale e transfrontaliera. Le caratteristiche dell'IPA II sono una maggiore centralità alle priorità dell'adesione in materia di democrazia e Stato di diritto e competitività e crescita, un approccio settoriale, incentivi in funzione dei risultati, un sostegno al bilancio potenziato e l'individuazione dei progetti prioritari. Un approccio coordinato è richiesto per i grandi investimenti lungo i principali corridoi infrastrutturali e viene intensificata la collaborazione con le istituzioni finanziarie internazionali. Il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali continuerà a sostenere gli investimenti necessari a rilanciare la crescita e l'occupazione e a promuovere la connettività nella regione.

Tre vantaggi strategici dell'allargamento

1) Un'Europa più sicura. L'Unione si avvale del processo di adesione per promuovere la **democrazia** e le libertà fondamentali e consolidare lo Stato di diritto nei paesi che aspirano a diventare suoi membri, riducendo le conseguenze della criminalità transfrontaliera. Attualmente la politica di allargamento **rafforza la pace e la stabilità** nei Balcani occidentali e promuovere la ripresa e la riconciliazione dopo i conflitti degli anni '90.

2) Migliore qualità di vita dei cittadini grazie all'integrazione e alla cooperazione in settori quali energia, trasporti, Stato di diritto, migrazione, sicurezza degli alimenti, protezione dei consumatori, tutela ambientale e cambiamenti climatici. L'allargamento assicura che gli elevati standard dell'Unione si applichino oltre i suoi confini, riducendo i rischi per i cittadini legati a fenomeni quali l'inquinamento importato.

3) Più prosperità. Un'Europa più grande vuol dire un'Europa più forte. Nel 2012 il PIL dell'UE ammontava a 13 miliardi di EUR, pari al 23% del PIL mondiale. I benefici dell'adesione sono tangibili tanto per i paesi che aderiscono che per i vecchi Stati membri. L'allargamento dell'Unione implica maggiori opportunità per imprese, investitori, consumatori, turisti, studenti e proprietari. Un mercato unico più esteso esercita un maggior richiamo sugli investitori: dalle adesioni del 2004 gli investimenti diretti esteri nell'UE provenienti dal resto del mondo sono raddoppiati in percentuale del PIL (dal 15,2% del PIL nel 2004 al 30,5% del PIL nel 2012).

II. PARTIRE DAI FONDAMENTALI: CONSOLIDARE LE RIFORME E RAFFORZARE LA CREDIBILITÀ

La presente sezione illustra le principali sfide e passa in rassegna i progressi in materia di riforma della pubblica amministrazione, governance economica e competitività e Stato di diritto e diritti fondamentali. Vengono proposte nuove idee per concentrare gli sforzi sulla riforma della pubblica amministrazione e viene ulteriormente definito l'approccio alla governance economica. La comunicazione del 2013 si soffermava in particolare sul sostegno che i finanziamenti di preadesione offrono al processo di riforma nei diversi ambiti, mentre la presente comunicazione illustra una serie di pratiche adottate dai paesi dell'allargamento in questi settori, che possono essere d'ispirazione alle riforme in altri paesi.

a) Riforma della pubblica amministrazione

Insieme allo Stato di diritto e alla governance economica, la riforma della pubblica amministrazione è uno dei pilastri del processo di allargamento. Questi tre "pilastri" consistono in temi trasversali strettamente collegati e di primaria importanza per il successo delle riforme politiche e economiche e per spianare la strada verso l'attuazione di norme e standard dell'UE. La governance democratica fa appello a una pubblica amministrazione ben funzionante, un fattore che incide direttamente sulla capacità dei governi di fornire servizi pubblici e promuovere la competitività e la crescita.

Riformare la pubblica amministrazione vuol dire maggiore trasparenza, rendicontabilità e efficacia dei pubblici poteri e più attenzione per i bisogni di cittadini e imprese. Una gestione adeguata delle risorse umane, una pianificazione, un coordinamento e uno sviluppo più efficienti delle politiche, procedure amministrative consone e conti pubblici meglio amministrati, anche per quanto riguarda la gestione e la riscossione delle entrate, sono elementi fondamentali per il funzionamento delle istituzioni e per la realizzazione delle riforme necessarie all'integrazione nell'Unione. I paesi dovranno potenziare l'impegno, nel quadro delle strategie nazionali, volto a rendere più efficienti i vari livelli amministrativi. In riconoscimento della portata della sfida per i paesi dell'allargamento, la Commissione sta potenziando il sostegno allo sviluppo delle capacità e delle strutture amministrative necessarie al processo di adesione.

Nel settore della riforma della pubblica amministrazione, la collaborazione tra la Commissione e i paesi dell'allargamento affronterà le seguenti questioni fondamentali.

Questioni fondamentali per la riforma della pubblica amministrazione

- 1. Quadro strategico della riforma della pubblica amministrazione:** impegno politico al processo di riordino, leadership strategica, coordinamento tecnico e monitoraggio dell'attuazione.
- 2. Definizione e coordinamento delle politiche:** un adeguato coordinamento ai vertici di governo, coordinamento interministeriale, elaborazione delle politiche e analisi finanziaria.
- 3. Gestione dei servizi pubblici e delle risorse umane:** organizzazione e funzionamento della funzione pubblica, depoliticizzazione, selezione e promozione meritocratiche del personale, formazione e professionalizzazione.
- 4. Rendicontabilità:** trasparenza dell'amministrazione, accessibilità delle informazioni e mezzi di ricorso giudiziario e amministrativo.
- 5. Fornitura di servizi:** servizi migliori per cittadini e imprese, procedure amministrative e servizi di *e-government*.
- 6. Gestione dei conti pubblici:** un impegno a impostare la gestione delle finanze pubbliche e dell'intero processo di bilancio secondo un approccio più inclusivo, basato sull'elaborazione e sull'attuazione di programmi pluriennali di gestione dei conti pubblici, e a condurre un dialogo politico con la Commissione e le istituzioni finanziarie internazionali. Un programma di gestione dei conti pubblici credibile e adeguato è altrettanto fondamentale per il sostegno settoriale al bilancio previsto dall'IPA.

Lo scopo per la Commissione è integrare meglio la riforma della pubblica amministrazione nel processo di allargamento. In tal senso sono già attivi o sono in fase di creazione con i paesi dei Balcani occidentali dei "gruppi speciali sulla riforma della pubblica amministrazione", che ricalcano i sottocomitati ASA. I gruppi speciali sono già stati convocati per l'Albania, il Kosovo, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e il Montenegro. Con la Serbia la prima riunione del gruppo speciale si terrà a ottobre. I gruppi speciali sono destinati a diventare la sede deputata a far avanzare i lavori sulla riforma della pubblica amministrazione, che si articolano attorno alle questioni principali già illustrate. I lavori dei gruppi speciali andranno a alimentare il consiglio o il comitato ASA, con discussioni politiche più strutturate sulle principali questioni riguardanti la riforma della pubblica amministrazione.

Sebbene non esista un capitolo dell'*acquis* specifico sulla pubblica amministrazione, è opportuno che i negoziati di adesione concorrano a incoraggiare le riforme necessarie. Gli aspetti principali andranno affrontati nell'ambito dei capitoli interessati (soprattutto appalti pubblici, controllo finanziario, sistema giudiziario e diritti fondamentali, fiscalità e politica economica e monetaria) e di conferenze intergovernative, ove utile ai fini dell'attuazione dell'*acquis*. Sarà inoltre essenziale il coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali, in particolare in materia di gestione dei conti pubblici. La Commissione continuerà a sostenere la Scuola regionale di pubblica amministrazione, importante piattaforma per lo scambio di esperienze regionali in materia di riforma della pubblica amministrazione, anche in relazione al processo di integrazione all'Unione.

Per rafforzare la capacità professionale e istituzionale della pubblica amministrazione, il Kosovo ha lanciato un programma per giovani professionisti. Il programma, fortemente orientato alle esigenze dell'integrazione europea, mette a disposizione degli studenti più brillanti borse di studio per seguire un master speciale in Kosovo, con opportunità di studio nell'UE. Circa l'80% dei laureati hanno trovato lavoro presso le autorità kosovare. A beneficiarne non solo il ministero dell'Integrazione europea, ma anche altri ministeri e istituzioni che saranno chiamati a adempiere agli obblighi del futuro ASA.

b) Governance economica e competitività

La Commissione intensifica il sostegno ai paesi dell'allargamento per migliorare la governance e la competitività economiche, quale elemento essenziale per rispondere alle preoccupazioni dei cittadini, sullo sfondo delle persistenti difficoltà economiche, con tassi di disoccupazione elevati e scarsi investimenti. Il nuovo approccio, particolarmente importante per i paesi dei Balcani occidentali non ancora considerati economie di mercato funzionanti, metterà a profitto l'esperienza acquisita dagli Stati membri nel quadro del semestre europeo. Verrà data maggiore attenzione alle riforme strutturali a valenza settoriale. I paesi candidati saranno invitati a presentare programmi nazionali di riforma economica, mentre l'Unione fornirà, dal canto proprio, ulteriori orientamenti sulle priorità di riforma, mirando maggiormente i fondi IPA. Il miglioramento della governance economica nei paesi dell'allargamento è peraltro importante per far sì che l'adesione continui a trovare sostegno in seno all'Unione.

Tutti i paesi dei Balcani occidentali sono alle prese con grandi sfide economiche strutturali, con alti tassi di disoccupazione e bassi livelli di investimenti esteri. Le riforme economiche, la competitività, la creazione di posti di lavoro e il risanamento di bilancio rappresentano importanti problemi in tutti i paesi dell'allargamento. Le carenze dello Stato di diritto e della gestione dei conti pubblici aumentano il rischio di corruzione, con ripercussioni negative sul clima degli investimenti. Nessun paese ha elaborato, ad oggi, un programma di riforma nazionale inclusivo e convincente.

Congiuntura macroeconomica nei paesi dell'allargamento

⇒ Gli sviluppi socio-economici nei paesi dell'allargamento disegnano un panorama variegato. Sebbene tutti i paesi dell'allargamento abbiano in buona parte preservato la stabilità macroeconomica, in una serie di questi paesi i rischi gravanti sul bilancio sono notevolmente aumentati. Continua una ripresa modesta: secondo le ultime previsioni della Commissione, i paesi candidati dei Balcani occidentali dovrebbero crescere in media dell'1,6% nel 2014. La ripresa non si traduce però in posti di lavoro. La disoccupazione, specie quella giovanile, rimane elevata, con una media attualmente del 21% nei Balcani occidentali e picchi molto più elevati in Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Kosovo, mentre i livelli di povertà rimangono tenacemente alti.

⇒ L'Unione, che assorbe circa il 60% delle esportazioni dei Balcani occidentali, è il più importante partner commerciale della regione e di gran lunga il maggior fornitore di investimenti esteri diretti.

⇒ Nel 2013 l'aumento della crescita in Turchia si è attestato al 4%, con una revisione di crescita per il 2014 del 2,6%. La lira turca si è indebolita e il deterioramento del disavanzo delle partite correnti ha raggiunto circa l'8% del PIL nel 2013. Le ultime prestazioni economiche della Turchia testimoniano da un lato le grandi potenzialità e dall'altro i persistenti squilibri dell'economia turca. L'UE assorbe oltre il 40% delle esportazioni turche e si riconferma il principale partner commerciale del paese. La Turchia è diventata una meta di investimento per le imprese europee e va sempre più integrandosi nella catena di approvvigionamento e di produzione dell'UE. Circa il 70% degli investimenti diretti esteri in Turchia provengono dall'Unione.

Principali indicatori economici

	PIL pro capite in SPA (% UE)	Crescita PIL (%)	Inflazione (%)	Disoccupazione (%)	Tasso di occupazione, età 20-64 (%)	Tasso di partecipazione, età 20-64 (%)	Esportazioni (beni e servizi) % PIL	Debito pubblico (% PIL)	Deficit pubblico (% PIL)
Albania	30	1,4	1,9	15,6	57,2	68,0	40,2	62,0*	-3,4*
Bosnia-Erzegovina	29	2,5	-0,2	27,5	n/a	n/a	30,0	n/a	-2,2
Ex Repubblica jugoslava di Macedonia	35	2,9	2,8	29,0	50,3	70,4	53,9	36,0	-4,1
Kosovo	n/a	3,4	1,8	30,0	n/a	n/a	17,4	n/a	n/a
Montenegro	42	-2,5*	1,8	19,5	52,6	65,1	44,1*	58,0	-2,3
Serbia	36	2,5	7,8	22,1	51,2	66,0	44,7	63,2	-5,0
Turchia	55	4,0	7,5	8,8	53,4	58,4	25,7	36,2*	-0,3*

Fonte: Eurostat. Anno di riferimento 2013 tranne (*) 2012.

➤ Rafforzare la governance economica

La strategia di allargamento 2013-2014 ha introdotto un nuovo approccio per aiutare i paesi dell'allargamento a affrontare i temi economici fondamentali e a soddisfare i criteri economici. Questo nuovo approccio implica un cambiamento del dialogo e una migliore comunicazione per formulare orientamenti più chiari sulle riforme necessarie a sostenere una crescita e una competitività di lungo termine.

Principali sfide economiche nei Balcani occidentali

⇒ Rafforzare il risanamento di bilancio riducendo il deficit e attuando riordini credibili del settore pubblico, tra cui la riforma della pubblica amministrazione e del sistema pensionistico.

⇒ Potenziare la gestione dei conti pubblici, compresi la gestione e la riscossione delle entrate, l'elaborazione e l'esecuzione del bilancio, la contabilità e la rendicontazione e il controllo esterno.

⇒ Alleviare l'elevato onere dei prestiti in sofferenza.

⇒ Ristrutturare e migliorare la governance delle imprese di Stato.

⇒ Migliorare il tessuto imprenditoriale, anche tramite l'economia digitale, sostenere lo sviluppo del settore privato, ridurre gli oneri parafiscali, semplificare la regolamentazione e promuovere gli investimenti nella ricerca.

⇒ Migliorare le reti energetiche e di trasporto e sviluppare la connettività.

⇒ Creare mercati del lavoro funzionanti, anche garantendo la necessaria flessibilità, riassorbire il settore informale, migliorare l'occupabilità dei lavoratori e garantire che il sistema di istruzione e di acquisizione delle competenze siano più rispondenti alle esigenze del mercato del lavoro.

I paesi dei Balcani occidentali sono invitati a migliorare la politica e la governance economiche nel quadro dei programmi nazionali annuali di riforma economica. Questi dovranno articolarsi in due parti. La prima consisterà in una versione rafforzata degli attuali programmi economici di preadesione (PEP), per i paesi candidati, e dei programmi economici e di bilancio (EFP), per i candidati potenziali, estesi al Kosovo. Questa prima parte dei programmi nazionali di riforma economica definirà un quadro di politica macroeconomica e di bilancio a medio termine, con particolare attenzione alla valutazione della sostenibilità esterna e degli ostacoli strutturali alla crescita e a misure concrete di riforma a sostegno del quadro politico. La seconda parte dei programmi nazionali di riforma economica riguarderà le riforme strutturali a valenza settoriale (trasporti, energia, istruzione, ambiente, ricerca, industria, concorrenza, mercato interno) che a seconda dei paesi destano maggiore preoccupazione in vista del potenziamento della competitività e della crescita, e il fabbisogno in investimenti infrastrutturali. La Commissione offrirà ai paesi orientamenti chiari e consolidati onde garantire che i rispettivi programmi affrontino i temi più importanti.

Quanto al maggiore accento posto sulle riforme strutturali, il 2015 dovrà ritenersi il primo anno della fase pilota. Le riforme previste dai suddetti documenti saranno sostenute tramite l'assistenza IPA. Per rafforzare la sorveglianza, il processo di valutazione si tradurrà in orientamenti strategici più mirati in funzione dei paesi. Già a maggio 2014 il Consiglio ECOFIN, nella formazione comprendente i paesi candidati, ha formulato orientamenti mirati per ciascuno di questi paesi.

La Turchia e l'UE hanno un interesse reciproco a promuovere un programma di riforma economica e lo scambio di esperienze, a allineare le posizioni in sede di G20 e a approfondire l'integrazione economica. La recente valutazione dell'unione doganale UE-Turchia sarà un elemento prezioso per migliorare l'accordo commerciale. Entrambe le parti hanno interesse a favorire le relazioni commerciali in misura consona ai moderni accordi commerciali e all'importanza strategica delle relazioni tra di esse. Il programma economico potrebbe essere affrontato nell'ambito di un regolare dialogo economico ad alto livello tra l'UE e la Turchia e questo contatto politico intensificato potrebbe essere completato da un consesso commerciale bilaterale su base annua.

Un ciclo annuo di riesame e guida della politica economica per i Balcani occidentali

31 gennaio – I paesi presentano alla Commissione i **programmi nazionali di riforma economica** (prima parte sul quadro di politica macroeconomica e di bilancio e sulle riforme di sostegno e seconda parte sulle riforme strutturali a valenza settoriale e sulla competitività). Data la loro natura di lungo termine, le riforme della seconda parte potrebbero essere semplicemente aggiornate nel quadro dei successivi programmi annuali.

Febbraio – Missioni di valutazione della Commissione nei paesi dei Balcani occidentali.

Aprile – Riunione tra i paesi e la Commissione per discutere gli orientamenti strategici mirati.

Maggio – Conclusioni del Consiglio ECOFIN.

Giugno/luglio – Riunioni specifiche per paese a livello ministeriale.

Autunno – Il pacchetto allargamento della Commissione fa il punto sugli ultimi progressi compiuti dal Consiglio ECOFIN e formula ulteriori e più dettagliati orientamenti futuri che saranno presi in considerazione nel quadro dei programmi da presentare a gennaio.

L'attuazione di questo approccio richiede un'assistenza tecnica specifica. La messa in pratica degli orientamenti politici specifici per paese necessita un pronto sostegno tramite progetti IPA mirati e concreti, volti a migliorare la governance economica. I documenti di strategia nazionali e multinazionali IPA 2014–2020 riflettono l'importanza della governance economica e assegnano i fondi indicativi a tal fine. Sono attualmente in fase di elaborazione progetti IPA concreti che verranno realizzati a partire dal 2015.

Una crescente competitività e l'introduzione di misure di sostegno all'occupazione nella regione permetteranno di attenuare la pressione migratoria dai paesi candidati verso l'UE. In buona parte degli ultimi allargamenti soluzioni transitorie hanno garantito un passaggio graduale verso la libera circolazione dei lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri. L'opportunità e l'eventuale natura di misure transitorie e/o di un meccanismo di salvaguardia per la libera circolazione dei lavoratori saranno valutate nel corso dei negoziati di adesione in vista di futuri allargamenti, sulla base di valutazioni d'impatto.

➤ Dialogo su occupazione e riforme sociali

L'assistenza della Commissione allo sviluppo economico sostenibile dei paesi dei Balcani occidentali non si limita alla stabilizzazione macroeconomica e alla creazione di un'economia di mercato funzionante. Dall'inizio della crisi la Commissione insiste che bisogna fare di più in risposta alla difficile congiuntura socioeconomica, in particolare all'elevata disoccupazione.

La Commissione ha già avviato con la Turchia e la Serbia un nuovo dialogo sui programmi di riforma della politica sociale e occupazionale (ESRP) e sono in fase di preparazione i dialoghi con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e il Montenegro. Negli altri paesi la situazione socioeconomica è più difficile e necessita maggior sostegno per sviluppare la capacità amministrativa e favorire la loro partecipazione al nuovo processo. Questi paesi verranno gradualmente invitati a partecipare al nuovo dialogo. Nel quadro dell'IPA viene fornita una vasta assistenza tecnica e un più ampio sostegno nel settore occupazionale e sociale. La Commissione prevede di lanciare una piattaforma sociale e occupazionale quale ulteriore strumento per aiutare i paesi a condividere le esperienze e a prepararsi al dialogo sui programmi ESRP.

Su un altro versante, in vista di ridurre il deficit di competenze e migliorare i sistemi di istruzione, la Commissione continuerà a sviluppare la piattaforma per l'istruzione e la formazione nei Balcani occidentali.

➤ Promuovere gli investimenti per la crescita e l'occupazione; reti e cooperazione regionale

Nei Balcani occidentali le reti transfrontaliere di trasporto, energia e comunicazione sono poco sviluppate e urgono investimenti infrastrutturali per stimolare lo sviluppo economico della regione. L'integrazione è fondamentale viste le dimensioni ridotte delle economie della regione. La cooperazione economica regionale è un'occasione non solo per la crescita sostenibile ma anche per la cooperazione politica e le relazioni di buon vicinato. Sotto gli auspici del Consiglio di cooperazione regionale (RCC) sono in corso i lavori per perseguire gli obiettivi e le priorità della strategia SEE 2020 e la liberalizzazione prevista dei servizi nella zona di libero scambio dell'Europa centrale (CEFTA) darà un ulteriore contributo in tal senso.

Reti energetiche e di trasporto

Per promuovere la crescita economica sostenibile, l'occupazione, il commercio e gli scambi culturali è prioritario migliorare le interconnessioni delle reti energetiche e di trasporto tra l'UE e i paesi dell'allargamento.

A maggio la Commissione ha adottato la strategia europea di sicurezza energetica³ con l'obiettivo di rafforzare la sicurezza energetica dell'Unione. La strategia propone che, nel breve termine, la Commissione lanci **prove di stress sulla sicurezza energetica** che simulino interruzioni dell'approvvigionamento di gas nel prossimo inverno in modo da verificare come reagisce il sistema energetico quando la sicurezza dell'approvvigionamento è a rischio. Tenendo presente la dimensione paneuropea della sicurezza energetica, la Commissione ha invitato tutti i paesi dei Balcani occidentali e la Turchia a partecipare alle prove di stress. All'esercizio hanno contribuito Albania, Bosnia–Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Serbia e Turchia. È essenziale sviluppare ulteriormente le infrastrutture e la cooperazione **energetiche** transeuropee con la Comunità dell'energia, il cui scopo è estendere l'*acquis* energetico dell'UE ai paesi dell'allargamento e del vicinato. Alla luce dei problemi di sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione, la Comunità dell'energia andrà ulteriormente rafforzata, promuovendo ulteriormente le riforme nel settore energetico nei paesi partecipanti, sostenendo la modernizzazione e la sostenibilità dei loro sistemi energetici e la loro piena integrazione nel quadro normativo energetico dell'UE.

In futuro la Comunità dell'energia dovrà concentrarsi in particolare su una migliore realizzazione e attuazione delle riforme atte a creare un autentico mercato interno, sia all'ingrosso che al dettaglio, soprattutto in termini di disaggregazione dei gestori, trasparenza dei prezzi e accesso delle reti ai terzi. La necessità di garantire l'accesso ai terzi è una delle ragioni per cui la Commissione ha dichiarato che vanno rinegoziati gli accordi intergovernativi, firmati tra la Russia e una serie di paesi che partecipano al progetto *South Stream*, e che va sospesa la costruzione del progetto.

Va ulteriormente sviluppata la cooperazione con la Turchia, alla luce della sua posizione strategica e delle sue potenzialità come snodo energetico. Una maggiore cooperazione UE–Turchia nel settore dell'energia e progressi significativi dei negoziati di adesione potranno facilitare ulteriori passi avanti verso l'interconnessione e l'integrazione dei mercati energetici.

La Commissione ha adottato un elenco di progetti di interesse comune per lo sviluppo di infrastrutture energetiche transeuropee, mentre il consiglio ministeriale della Comunità dell'energia ha approvato un elenco di progetti di interesse per la Comunità dell'energia. Per attuare queste reti, le parti (con l'aiuto dell'Unione) dovranno superare le difficoltà insite nel finanziamento delle interconnessioni tra i paesi.

Il futuro trattato che istituisce la Comunità dei **trasporti** con i paesi dei Balcani occidentali, oltre a favorire l'integrazione dei mercati e delle infrastrutture dei trasporti terrestri, aiuterà i paesi della regione a attuare le norme dell'Unione in questo settore. La Commissione ha inoltre riesaminato le reti transeuropee dell'UE nei settori dei trasporti (TEN–T) e dell'energia (TEN–E) allo scopo di migliorare le connessioni con i paesi dell'allargamento e del vicinato.

Il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali (WBIF) riveste un'importanza crescente nell'aiutare a spianare la strada e sostenere gli investimenti più urgenti per rilanciare la crescita e l'occupazione. Nel quadro del WBIF la Commissione, i donatori bilaterali e le istituzioni finanziarie internazionali sostengono ogni anno investimenti per 4 miliardi di EUR in una serie di settori – trasporti, energia, ambiente, cambiamenti climatici, sostegno a un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, settore sociale, sviluppo del settore

³ COM(2014) 330 final.

privato/delle PMI – mentre la Commissione cofinanzia una piattaforma per le PMI nei Balcani occidentali che mira a favorire l'accesso al credito con garanzie e capitale di rischio. La Commissione incoraggia i paesi a creare comitati nazionali per gli investimenti o analoghi meccanismi di coordinamento in modo da costituire in ogni settore un'unica riserva di progetti.

Serbia: costituzione di una riserva unica di progetti

La Serbia sta stilando un elenco di progetti infrastrutturali prioritari di interesse strategico per il paese e per l'UE nei settori dell'energia, dei trasporti, dell'ambiente e delle infrastrutture d'impresa. Queste priorità serviranno a lanciare progetti che, approvati a livello politico, saranno attuati entro e dopo l'adesione. L'elenco è elaborato secondo un metodo di selezione coerente e obiettivo, nel quadro di un progetto finanziato con fondi IPA. I progetti vengono attentamente esaminati in termini di fasi di preparazione e/o amministrative ancora da compiere e specifiche responsabilità istituzionali in ogni singola fase. Una volta ottenuto l'imprimatur politico del governo, tutti questi elementi, assenti in passato, permetteranno di definire meglio le priorità di finanziamento dei progetti, agevolando il coordinamento tra le istituzioni finanziarie internazionali e le organizzazioni internazionali interessate a finanziarli. L'obiettivo è che l'IPA e le istituzioni finanziarie internazionali finanzino unicamente i progetti della riserva unica.

➤ ***Garantire la sostenibilità degli investimenti e un'efficace gestione del rischio di catastrofe***

I paesi dei Balcani occidentali sono esposti a diversi tipi di catastrofi. Le gravi inondazioni di maggio in Bosnia–Erzegovina e Serbia hanno occasionato decine di vittime, con gravi ripercussioni socioeconomiche. Il danno totale è stimato a circa 2,04 miliardi di EUR in Bosnia–Erzegovina (pari a quasi il 15% del PIL) e a 1,52 miliardi di EUR in Serbia. Le inondazioni, che hanno inciso profondamente sulle prospettive di crescita di entrambi i paesi, influenzandone negativamente lo sviluppo sostenibile di lungo termine, hanno messo in risalto l'importanza di investimenti sostenibili nella gestione dei rischi di catastrofe, sottolineando la necessità di integrare efficacemente la gestione dei rischi nelle grandi linee di indirizzo economico nazionale.

c) Stato di diritto e diritti fondamentali

i) Stato di diritto

Valore fondamentale dell'Unione, lo Stato di diritto è al centro del processo di adesione. I paesi che aspirano a diventare membri dell'Unione devono assicurare e promuovere, sin dalle primissime fasi, il buon funzionamento delle istituzioni cardini dello Stato di diritto. Lo Stato di diritto è essenziale per garantire un clima imprenditoriale stabile, in quanto assicura la certezza del diritto agli operatori economici e tutela i consumatori, stimolando così investimenti, crescita e occupazione. Nell'ultimo anno i paesi dell'allargamento hanno registrato una serie di sviluppi positivi in questo ambito. Per il Montenegro l'apertura dei capitoli 23 e 24 delinea un solido quadro per l'attuazione del piano d'azione globale, nel quale rientrano un'ampia gamma di questioni connesse allo Stato di diritto. La Serbia è a buon punto nell'elaborazione di simili piani d'azione in vista dell'avvio dei negoziati di adesione su questi capitoli, mentre l'Albania ha profuso importanti sforzi nella lotta contro la criminalità organizzata.

Molti paesi interessati dal processo di allargamento sono confrontati all'importante sfida di rafforzare lo Stato di diritto e in particolare di migliorare il funzionamento e l'indipendenza del sistema giudiziario e di potenziare la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Per questo è necessaria una forte volontà politica, che vada oltre le dichiarazioni

e produca risultati tangibili. I paesi devono consolidare una casistica credibile di indagini, rinvii a giudizio e condanne definitive per i reati di criminalità organizzata e corruzione, con condanne adeguate e confische dei beni.

In molti casi sono necessari ampi **riordini giudiziari** per garantire sistemi giudiziari indipendenti e efficienti che assicurino processi equi, amministrati da una magistratura imparziale e responsabile, nominata e promossa secondo principi meritocratici. Molti paesi si sono dotati di strategie di riforma del sistema giudiziario la cui attuazione però è ancora in una fase iniziale e numerose questioni sono ancora irrisolte. Occorre garantire l'indipendenza dei consigli giudiziari di Stato, introdurre procedure più efficienti per la nomina di giudici e procuratori e salvaguardare l'indipendenza del potere giudiziario garantendone al tempo stesso la responsabilità. La qualità e l'efficienza della giustizia sono spesso carenti, con eccessivi arretrati giudiziari nella maggior parte dei paesi e difficoltà a dare esecuzione alle decisioni giudiziarie. Occorre operare una svolta culturale che metta l'accento sul servizio ai cittadini.

Ex Repubblica jugoslava di Macedonia: formazione di magistrati e personale dell'amministrazione giudiziaria

L'accademia per giudici e pubblici ministeri, istituita nel 2006 e diventata operativa nel 2007, offre ai futuri giudici e pubblici ministeri una formazione propedeutica all'entrata in servizio, articolata in corsi biennali pratici e teorici a tempo pieno, e una formazione continua rivolta a giudici, procuratori, personale dei tribunali e funzionari, durante tutta la carriera. I corsi sono tenuti per lo più da professionisti, soprattutto giudici più anziani. Ad oggi il programma di formazione propedeutico all'entrata in servizio è stato già seguito da 80 candidati giudici e procuratori; lo scorso anno l'accademia ha raggiunto la quota di 7 300 partecipanti e ha organizzato oltre 270 eventi di formazione per il personale in servizio. L'accademia dispone inoltre di un sistema decentrato per chi non risiede nella capitale e offre moduli di *e-learning* sul sito web. Sono stati inoltre intensificati i contatti con le organizzazioni giudiziarie internazionali, con tirocini all'estero.

La **corruzione** rimane un grave problema in molti paesi dell'allargamento. In determinati ambiti, quali appalti pubblici e privatizzazioni, le pratiche corruttive continuano a distorcere i già esigui fondi pubblici, incidendo negativamente sul clima imprenditoriale e degli investimenti, che hanno invece bisogno di certezza giuridica per prosperare. La corruzione danneggia inoltre direttamente i cittadini nella fruizione di determinati servizi pubblici, quali istruzione e sanità. Gli strumenti per prevenire efficacemente la corruzione rimangono ancora poco sfruttati. Urge un'azione di contrasto più proattiva, ben coordinata e efficace che garantisca che i casi di corruzione, anche nelle alte sfere, siano debitamente indagati, perseguiti e sanzionati. In questo settore occorre mettere a punto un'ampia casistica di risultati concreti.

I paesi devono assicurare un rigoroso quadro di prevenzione della corruzione e approfondire ulteriori sforzi sul versante del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, della gestione del conflitto d'interesse, della trasparenza nell'uso dei fondi pubblici, dell'accesso all'informazione e dei sequestri e confische di beni. In tal senso sono essenziali la riforma della pubblica amministrazione e una sana gestione dei fondi pubblici. È necessario migliorare la raccolta e l'accessibilità dei dati onde garantire la trasparenza e contribuire a monitorare l'attuazione delle politiche anticorruzione.

La **criminalità organizzata** è un problema ancora risentito in molti paesi dell'allargamento. Malgrado i progressi rimane ancora molto da fare affinché gli organi di contrasto e le procure dispongano di strumenti giuridici e investigativi efficaci per combattere e sanzionare adeguatamente la criminalità organizzata e per garantire un'azione investigativa proattiva. La lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione è fondamentale per contrastare le

infiltrazioni criminali nel tessuto politico, giuridico e economico. Gli organi di contrasto, le procure e il potere giudiziario dovranno diventare più resilienti alla corruzione e occorrerà potenziare i controlli per individuare le imprese che, sotto una parvenza legale, fanno da copertura a attività criminali. È necessario sviluppare sostanzialmente la capacità di condurre indagini finanziarie complesse, di contrastare il riciclaggio di denaro e far fronte a nuove minacce, quali la criminalità informatica. I proventi di reato dovranno essere effettivamente confiscati, occorrerà introdurre estesi poteri di confisca dei beni e bisognerà vagliare l'opportunità di criminalizzare l'arricchimento illecito per combattere il fenomeno dei patrimoni di dubbia provenienza.

La natura transfrontaliera di molte attività criminali e di molti gruppi di criminalità organizzata rende necessaria una più intensa cooperazione regionale e internazionale e i paesi dovranno essere in grado di rispondere in modo più esauriente alle richieste di cooperazione giudiziaria e di polizia provenienti dagli Stati membri. Andrà inoltre assicurata una maggiore cooperazione operativa con le principali agenzie europee, in particolare Europol, Eurojust e Frontex. Accordi operativi con Europol sono entrati in vigore con la Serbia e l'Albania e sono in una fase avanzata di preparazione con il Montenegro. La Commissione continua a sostenere la rete regionale delle procure e sistemi armonizzati di protezione dei testimoni nella regione.

Montenegro: sviluppo di un'analisi strategica della situazione della criminalità organizzata

Ogni paese che intenda sconfiggere la criminalità organizzata deve condurre una valutazione coerente, globale e strategica della criminalità organizzata sul proprio territorio. Questo serve non solo all'apparato di contrasto ma anche a tutti i soggetti interessati per comprendere i rischi cui è esposto il paese e per gestire l'andamento del fenomeno. Nella primavera 2014 il Montenegro ha pubblicato una valutazione della minaccia di criminalità grave e organizzata che rende conto delle minacce criminali regionali e nazionali per la sicurezza nazionale. L'analisi servirà ora a individuare priorità comuni agli organi di contrasto in modo da approntare risposte adeguate e applicare una metodologia di contrasto basata sull'intelligence.

La Commissione continua a dare massima priorità a tutti gli aspetti dello Stato di diritto nei paesi dell'allargamento. Nel quadro dei negoziati di adesione, i capitoli su sistema giudiziario e diritti fondamentali e su giustizia, libertà e sicurezza sono improntati a un nuovo approccio che rende necessario un'ampia casistica di misure di attuazione delle riforme, da consolidare lungo tutto il processo di preparazione all'adesione. A dicembre 2013 l'Unione ha stabilito per la prima volta parametri temporanei nei negoziati di adesione con il Montenegro. Alla Serbia sono state date ampie indicazioni per i piani d'azione globali che il paese sta approntando come base per avviare i negoziati sullo Stato di diritto. Questi orientamenti, insieme ai parametri, imposteranno i futuri negoziati e il lavoro con gli altri paesi dell'allargamento. Le questioni riguardanti lo Stato di diritto vengono ora affrontate con tutti i paesi dell'allargamento in una primissima fase del processo di adesione e i progressi costituiscono un fattore importante per le decisioni da prendere in ogni fase del processo di adesione.

Sintesi del nuovo approccio ai capitoli 23 e 24

Il nuovo approccio al capitolo 23 "sistema giudiziario e diritti fondamentali" e al capitolo 24 "giustizia, libertà e sicurezza" definisce un quadro **negoziale** più strutturato che tiene conto dei tempi necessari per un'attuazione adeguata delle riforme:

- ▶ i capitoli 23 e 24 vengono aperti in una prima fase e chiusi solo alla fine del processo negoziale per lasciare quanto più tempo possibile per consolidare un'ampia casistica di misure di attuazione delle riforme che le renda irreversibili;
- ▶ l'UE fornisce ampie indicazioni per l'elaborazione dei piani d'azione globali di riordino, necessari quali parametri di apertura e che hanno un effetto catalizzatore per le riforme;
- ▶ vengono introdotti parametri temporanei per guidare ulteriormente il processo di riordino e tenere il passo delle riforme;
- ▶ i parametri di chiusura sono definiti solo una volta constatati progressi significativi su tutti i fronti, soprattutto per quanto riguarda la casistica di attuazione;
- ▶ vengono introdotte garanzie e misure correttive, per esempio adeguamento dei parametri e andamento generalmente equilibrato dei negoziati su tutti i capitoli, e un meccanismo di blocco dei negoziati su altri capitoli in caso di scarsi progressi sui capitoli 23 e 24;
- ▶ sono assicurate maggiori trasparenza e inclusività del processo tramite ampie consultazioni delle parti interessate sulle riforme, in modo da assicurare il massimo sostegno in fase di attuazione.

In termini generali la Commissione si avvale di tutti gli strumenti disponibili per rafforzare lo Stato di diritto: ricorrendo per esempio a un monitoraggio regolare, soprattutto mediante gli organi congiunti istituiti dagli accordi di stabilizzazione e di associazione, a missioni di verifica e a dialoghi strutturati; servendosi delle relazioni, soprattutto quelle sullo stato di avanzamento; utilizzando la leva dell'assistenza finanziaria, per cui l'IPA II dà maggiore centralità allo Stato di diritto; nel quadro dello sviluppo istituzionale, del programma Taiex, dei gemellaggi e delle valutazioni *inter pares*, che mettono direttamente in contatto giudici, pubblici ministeri e altri esperti in materia di contrasto, gestione delle frontiere e migrazioni degli Stati membri con i loro omologhi. Nel quadro del programma costruttivo con la Turchia è stato istituito un gruppo di lavoro sul capitolo 23. Per combattere meglio la criminalità transnazionale, la Commissione incoraggia una più intensa cooperazione giudiziaria e di polizia nella regione, sia con gli Stati membri che con Europol, Eurojust e Frontex e, sempre di più, anche l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Per porre in essere misure adeguate di contrasto del fenomeno dei combattenti stranieri, i paesi dell'allargamento dovranno sviluppare la capacità di prevenire la radicalizzazione, anche tramite lo scambio di buone pratiche e una maggiore cooperazione con gli Stati membri. Il processo di liberalizzazione dei visti, che pone condizioni di riforma specifiche, ha aiutato i paesi a orientare meglio i rispettivi sforzi, che ora vanno intensificati per consolidare i riordini. I paesi esenti dall'obbligo del visto devono adottare misure immediate per correggere eventuali abusi del regime di liberalizzazione. Occorre consolidare gli sforzi sul versante della migrazione e della gestione delle frontiere. Le questioni in sospeso in questi ambiti continueranno a essere affrontate nelle sedi deputate, per esempio l'accordo di stabilizzazione e di associazione e il capitolo 24 "giustizia, libertà e sicurezza".

ii) Diritti fondamentali

La Commissione controlla attentamente la situazione dei diritti civili, politici, sociali e economici e dei diritti delle minoranze nei paesi dell'allargamento. I diritti fondamentali sono ampiamente sanciti dagli ordinamenti giuridici ma occorre un'azione più incisiva per

garantirne il pieno rispetto nella pratica. Continua a suscitare particolare apprensione il rispetto della libertà di espressione e dei media. Occorre tutelare meglio i diritti delle minoranze e combattere la discriminazione e l'ostilità nei confronti dei gruppi vulnerabili, soprattutto se basate sull'orientamento sessuale. Bisogna fare di più per promuovere i diritti delle donne e combattere le violenze domestiche, per garantire un maggior rispetto dei diritti dei minori e per sostenere i disabili. Sono tuttora irrisolti i problemi legati al rispetto di altri diritti fondamentali, come il diritto di proprietà, e spesso occorrono misure più efficaci per agevolare l'accesso alla giustizia.

I paesi sono chiamati a definire un quadro istituzionale più solido per la tutela dei diritti fondamentali. Le istituzioni per la tutela dei diritti umani, tra cui il difensore civico, esistono ma non hanno ancora un ruolo pregnante, commisurato alla gravità del problema. Troppo spesso le loro raccomandazioni rimangono lettera morta e non ricevono adeguato seguito presso gli organi statali. Occorre inoltre creare una cultura di accettazione del lavoro delle organizzazioni non governative (ONG) e dei difensori dei diritti umani. Per integrare meglio i paesi dell'allargamento nei quadri dell'Unione e sostenere la diffusione di buone pratiche, la Commissione incoraggia vivamente i paesi candidati a continuare i preparativi in vista della partecipazione, in qualità di osservatori, ai lavori dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali.

Turchia: tutela dei diritti fondamentali da parte della Corte costituzionale

Dal 2011 chiunque ritenga che i pubblici poteri abbiano violato i diritti o le libertà fondamentali sanciti dalla Costituzione può adire la Corte costituzionale, dopo aver esperito, in linea di principio, i mezzi di impugnazione ordinaria. Nel 2014 questa procedura ha permesso alla Corte costituzionale turca di emettere sentenze:

- a tutela della libertà di espressione e della libertà di internet;
- a garanzia del diritto alla libertà e alla sicurezza e del processo equo e in esito alle quali è stato avviato un nuovo processo nei casi più eminenti, che hanno polarizzato l'opinione pubblica nazionale;
- in riconoscimento del reato di incitamento all'odio dettato da discriminazioni sessuali.

➤ Libertà di espressione e dei media

I paesi dell'allargamento vantano in generale un quadro giuridico che tutela la libertà di espressione e dei media e il loro panorama mediatico risulta nel complesso pluralista. Nella pratica, però, la libertà di espressione e dei media è peggiorata in una serie di paesi in quest'ultimo anno. Vanno affrontate con urgenza una serie di questioni importanti e l'ingerenza governativa sulla libertà dei media rimane un problema grave. Ulteriori sforzi sono necessari per garantire l'indipendenza politica e finanziaria delle emittenti di servizio pubblico, per rafforzare le agenzie di regolamentazione e favorire l'autoregolamentazione dei media. Occorre peraltro evitare le pressioni economiche informali sui mezzi di informazione, pretendendo per esempio trasparenza sull'assetto proprietario dei media, vietandone l'eccessiva concentrazione e garantendo norme chiare per gli appalti della pubblicità di Stato. In alcuni paesi episodi di violenza e intimidazione contro i giornalisti alimentano un clima di paura che favorisce l'autocensura, mentre le autorità riescono difficilmente a individuare e sanzionare adeguatamente gli autori. A volte sono gli stessi governi a alimentare un'atmosfera che stigmatizza come traditori i giornalisti critici nei confronti della politica di governo, favorendo l'autocensura. Anche se la diffamazione è stata depenalizzata, continuano le azioni giudiziarie nei confronti dei giornalisti. Per evitare abusi della funzione statale, occorrerà potenziare il potere giudiziario e prevedere formazioni per i magistrati.

Nel quadro del processo di adesione la Commissione continua a dare priorità ai lavori sulla libertà di espressione e dei media e valuterà l'opportunità di convocare nel 2015, insieme al Parlamento europeo, la terza edizione della conferenza *Speak-Up!*, che riunisce i principali addetti del mondo dei media, della società civile e delle autorità nazionali. Nei prossimi mesi la Commissione assegnerà per la prima volta un premio per il giornalismo investigativo.

➤ Tutela dei diritti delle minoranze, compresi i rom

Nel complesso la tutela delle minoranze è sancita da quadri giuridici solidi e ben strutturati, la cui attuazione pratica risulta però spesso complicata, specie per motivi legati ai recenti conflitti. Bisogna fare di più per assicurare la corretta ottemperanza degli impegni giuridici e rispondere meglio alle difficoltà con cui si scontrano le minoranze etniche. Spesso si tratta di prestare maggiore attenzione a questioni quali lingue minoritarie, accesso all'istruzione e rappresentanza politica. Bisogna incoraggiare una cultura generale di accettazione delle minoranze e combattere l'ostilità sociale, facendo leva sulla scuola e lanciando dibattiti pubblici e campagne di sensibilizzazione di ampio raggio. Le discriminazioni, i discorsi di incitamento all'odio, le violenze e le intimidazioni a base etnica vanno perseguiti in modo proattivo e secondo il principio della tolleranza zero. È vitale che in determinati ambiti – media audiovisivi, sport, politica, istruzione e internet – venga consolidato un quadro coerente di lotta contro forme e espressioni di razzismo e xenofobia.

Ovunque nei Balcani occidentali e in Turchia le condizioni in cui vive buona parte delle comunità rom suscitano grande apprensione. Spesso vittime di razzismo, discriminazione e emarginazione sociale, i rom vivono in condizioni di profonda povertà, senza poter fruire di un'assistenza sanitaria adeguata e senza accesso a istruzione, formazione, alloggi e impiego. Altro problema è il loro mancato accesso ai documenti dello stato civile. A aprile 2014 la Commissione ha indetto un vertice ad alto livello sui rom per ricordare i problemi cui sono confrontate queste comunità in Europa, ivi compreso nei paesi dell'allargamento. Il vertice ha messo in risalto il ruolo particolare che svolgono le autorità locali nel garantire l'inclusione sociale dei rom. Nel 2014 la Commissione ha istituito un premio per l'integrazione dei rom in riconoscimento dell'inestimabile contributo delle ONG attive in questo campo.

La Commissione collabora a stretto contatto con i singoli paesi dell'allargamento per assicurare un'attuazione, un seguito e un monitoraggio adeguati delle strategie nazionali di integrazione dei rom. Il sostegno finanziario dello strumento IPA è stato inoltre potenziato e meglio mirato per sostenere progressi sostenibili nei cinque settori prioritari dell'istruzione, dell'occupazione, della sanità, degli alloggi e dello stato civile. La Commissione intende rafforzare la cooperazione strategica con organizzazioni internazionali e altri donatori. L'inclusione dei rom deve diventare una priorità nazionale, sostenuta da una forte volontà politica a tutti i livelli, e ogni parte in causa deve assumersi la propria parte di responsabilità.

Scolarizzazione dell'infanzia in Serbia: insegnanti di sostegno rom

Per favorire l'iscrizione a scuola dei bambini rom e promuovere il completamento del ciclo della scuola primaria, dal 2008 è attiva una rete di oltre 170 assistenti pedagogici che danno sostegno agli alunni provenienti da gruppi vulnerabili, molti dei quali rom, che organizzano le lezioni e che mantengono i contatti con le famiglie. Questa iniziativa, oramai acquisita nel sistema scolastico serbo, ha portato a un aumento significativo dei tassi di iscrizione alla scuola elementare e dell'infanzia.

➤ Orientamento sessuale e identità di genere

L'omofobia, la discriminazione, i reati generati dall'odio, le violenze e le intimidazioni basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere sono fenomeni purtroppo ancora diffusi, tanto nei Balcani occidentali che in Turchia. In Turchia e nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia occorre estendere quanto prima le norme che vietano la discriminazione anche

all'orientamento sessuale e all'identità di genere. Turchia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Bosnia Erzegovina e Kosovo devono ancora dotarsi di norme contro i reati generati dall'odio. La diffusione di queste nuove norme e la loro corretta attuazione e comprensione vanno sostenute con attività di formazione rivolte a autorità di contrasto, difensori civili, giudici e professionisti dei media.

Per combattere l'incitamento all'odio, le violenze e l'intimidazione è necessaria una politica di tolleranza zero, suffragata da un forte messaggio di condanna dei pubblici poteri contro atteggiamenti sociali spesso ostili nei confronti di lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali (LGBTI). Vanno combattuti gli stereotipi e la disinformazione, anche tramite la scuola. La discriminazione non può essere giustificata da motivi religiosi o da valori culturali e le libertà di riunione e di espressione vanno tutelate, anche dando adeguato spazio a manifestazioni come le *Pride Parade*.

In autunno la Commissione convocherà, insieme al Parlamento europeo e alla presidenza italiana del Consiglio, una conferenza ad alto livello per fare il punto della situazione, verificare i progressi compiuti sulle questioni LGBTI e permettere lo scambio di buone pratiche.

Bosnia–Erzegovina: promuovere l'azione delle forze di polizia contro le violenze ai danni della comunità LGBTI

In tutta la regione si registrano tipicamente poche denunce per minacce o episodi di violenza subiti dai cittadini per il loro orientamento sessuale. Questo fenomeno è dovuto in parte all'indifferenza o addirittura all'ostilità delle forze dell'ordine, e della società più in generale, e in parte alla scarsa fiducia nella reazione delle autorità. La polizia di Sarajevo ha nominato dei funzionari di collegamento specificamente addestrati a trattare le minacce e gli attacchi omofobi. L'iniziativa, risultato di una cooperazione fruttuosa tra forze di polizia e ONG, ha permesso di sensibilizzare la polizia sulla necessità di trattare seriamente il fenomeno e di reagire adeguatamente in tutti i casi di reati generati dall'odio.

➤ Diritti delle donne

È necessaria un'azione più incisiva per sostenere i diritti delle donne, garantire l'uguaglianza di genere e porre rimedio alle discriminazioni lavorative e alla scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In alcuni casi il persistere di stereotipi e ruoli di genere tradizionali è tale da precludere alle donne la possibilità di far valere i propri diritti, in particolare in Turchia. In Kosovo è pesantemente osteggiata la successione delle terre alle eredi donne. La convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, entrata in vigore quest'anno, è stata ratificata da molti paesi della regione ed è ora fondamentale darvi attuazione, poiché le **violenze contro le donne** e il sostegno alle vittime rimangono aspetti problematici in tutti i paesi. In Turchia le violenze domestiche, l'oppressione e la violenza per motivi d'"onore" e i matrimoni prematuri e forzati pongono tuttora gravi problemi. La convenzione del Consiglio d'Europa individua una serie di violenze contro le donne che qualifica reati, che vanno ora recepiti nel diritto penale nazionale. Tra queste figurano le violenze psicologiche, fisiche e sessuali, lo stupro, il matrimonio forzato e gli atti persecutori (*stalking*).

Gli sviluppi politico-legislativi di questi ultimi anni hanno creato nuove opportunità per affrontare la questione della tutela dei diritti umani delle donne e del loro contributo allo sviluppo politico, economico e sociale. Per garantire l'applicazione delle leggi e delle politiche, il Montenegro ha lanciato un ampio programma di genere volto a tutelare meglio l'integrità personale, il progresso economico e la rappresentanza politica delle donne. Sono stati così creati gruppi pluridisciplinari di lotta contro le violenze contro le donne ed è aumentata la percentuale di deputate in parlamento.

➤ Diritti dei minori

Occorre un'azione più incisiva per tutelare i diritti dei minori, soprattutto contro ogni forma di violenza, per migliorarne l'accesso alla giustizia, per potenziare i sistemi di giustizia minorile e per promuovere l'accoglienza in famiglia e nelle comunità dei minori che, privi di assistenza genitoriale, vivono negli istituti (deistituzionalizzazione). Nella maggior parte dei paesi della regione esistono quadri giuridici e piani d'azione, la cui attuazione è però in ritardo.

III. QUESTIONI REGIONALI E BILATERALI E L'EREDITÀ DELLA GUERRA

Le relazioni di buon vicinato e la cooperazione regionale restano il perno del processo di stabilizzazione e associazione.

Le **relazioni di buon vicinato** sono state potenziate nel quadro della cooperazione in materia di polizia e criminalità organizzata e della cooperazione e dei contatti bilaterali rafforzati, anche su temi sensibili come i crimini di guerra e il rientro dei profughi, soprattutto tramite l'attuazione del programma regionale per gli alloggi nel quadro del processo di Sarajevo⁴, che ha permesso la costruzione di alloggi attualmente in corso. I progressi fin qui conseguiti vanno consolidati. Lo scorso maggio la forte risposta dell'UE in soccorso della Bosnia-Erzegovina e della Serbia, pesantemente colpite dalle alluvioni, ha dato prova di solidarietà e ha dimostrato i vantaggi di una maggiore integrazione, e nella stessa occasione si è creata una fruttuosa cooperazione tra i paesi colpiti e il resto della regione. La forte solidarietà dimostrata ha travalicato le divisioni etniche e nazionali, soprattutto – ma non solo – a livello della popolazione. È un'occasione per i leader politici di far leva su questa buona volontà per approfondire ulteriormente la cooperazione e affrontare le sfide comuni sulla strada verso l'Unione.

Occorre maggiore impegno per superare le **controversie bilaterali** tra i paesi dell'allargamento e con gli Stati membri. Sulle relazioni bilaterali nella regione continuano a pesare molti problemi irrisolti, soprattutto quelli derivanti dalla dissoluzione dell'ex Jugoslavia, come le controverse interetniche e sullo status, la situazione delle minoranze, la responsabilità per i crimini di guerra, le persone scomparse e la demarcazione dei confini. Sulle relazioni gravano inoltre visioni diametralmente opposte della storia recente. Le prime misure a sostegno dell'iniziativa RECOM per la verità e la riconciliazione devono ora trovare il giusto seguito. La riconciliazione è fondamentale affinché vi sia stabilità e si creino in Europa sudorientale le condizioni per lasciarsi alle spalle l'eredità della guerra, scongiurando il rischio di veder strumentalizzate a fini politici questioni bilaterali pendenti.

È importante che le questioni bilaterali siano risolte quanto prima dai paesi interessati e non intralcino il processo di adesione, che dovrebbe basarsi su condizioni ben definite. La Commissione esorta le parti a fare il necessario per risolvere le vertenze pendenti, in linea con i principi stabiliti e i mezzi disponibili, anche rivolgendosi alla Corte internazionale di

⁴ Croazia, Serbia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro.

giustizia, se necessario, o a altri organi di composizione delle controversie esistenti o ad hoc. I negoziati di adesione possono dare impulso politico alla risoluzione delle vertenze. Occorre dare seguito al processo di normalizzazione tra Serbia e Kosovo e attuazione all'accordo di Bruxelles⁵. La normalizzazione delle relazioni è uno dei requisiti dei negoziati con la Serbia e dell'accordo di stabilizzazione e di associazione con il Kosovo. Per quanto riguarda l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, rimane essenziale che il paese mantenga relazioni di buon vicinato e risolva quanto prima la questione del nome sulla base di una soluzione negoziata e accettabile per le parti, sotto gli auspici dell'ONU. La Commissione continuerà a dare sostegno politico a tutti i paesi interessati e a facilitare soluzioni immediate alle questioni bilaterali, continuando a sostenerne attivamente gli sforzi anche in altri consessi.

Le relazioni di buon vicinato continuano a svilupparsi tramite diverse iniziative di **cooperazione regionale**. La Commissione appoggia in pieno il processo di cooperazione nell'Europa sudorientale (SEECP), il Consiglio di cooperazione regionale e la futura strategia regionale 2020. La Commissione si compiace per la creazione, a maggio, dell'assemblea parlamentare regionale dell'SEECP e per la cooperazione rafforzata avviata di recente dal gruppo di "sei paesi dei Balcani occidentali" nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione. L'iniziativa ha favorito di recente importanti contatti tra i ministri degli Affari esteri e delle Finanze della regione per discutere le sfide comuni, soprattutto in materia di governance economica. La cooperazione è peraltro proseguita in altri consessi regionali, quali la zona di libero scambio dell'Europa centrale (CEFTA), la Comunità dell'energia e la Scuola regionale di pubblica amministrazione. È importante che queste iniziative siano complementari, inclusive e a titolarità e guida regionale. La Commissione si compiace inoltre per il vertice di Berlino di agosto, che ha manifestato un forte sostegno politico alla prospettiva europea dei Balcani occidentali. Sono previsti altri vertici annui e il prossimo sarà ospitato dall'Austria. Il "processo di Berlino" potrà servire a promuovere le riforme e concordare priorità realistiche per gli investimenti di base sulla connettività, fungendo da stimolo per la risoluzione delle questioni bilaterali in sospenso. La Commissione è pronta a sostenere lo sviluppo di questa iniziativa.

IV. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Sulla base dell'analisi fin qui condotta e delle valutazioni contenute nelle sintesi per ciascun paese riportate in allegato, la Commissione propone le seguenti conclusioni e raccomandazioni.

I

- 1.** Negli ultimi cinque anni la Commissione ha rafforzato la credibilità della politica di allargamento e la sua capacità di trasformazione, ponendo maggiormente l'accento sulla realizzazione delle riforme fondamentali sin dalle prime fasi del processo. La Commissione ha insistito in modo particolare su **tre pilastri: i) Stato di diritto, ii) governance economica e iii) riforma della pubblica amministrazione.**
- 2.** Dopo aver introdotto, nel 2012, un nuovo approccio allo Stato di diritto, nel 2013 la Commissione ha definito un quadro per il rafforzamento della governance economica avvalendosi dell'esperienza acquisita con il semestre europeo. Quest'anno la Commissione presenta nuove idee per sostenere la riforma della pubblica amministrazione nei paesi dell'allargamento. I tre pilastri del processo di allargamento

⁵ "Primo accordo sui principi che disciplinano la normalizzazione delle relazioni", aprile 2013.

rafforzato sono strettamente legati fra loro e i progressi in questi settori saranno fondamentali per verificare che i paesi siano effettivamente pronti ad aderire all'UE.

3. La politica di allargamento dell'UE contribuisce alla pace, alla sicurezza e alla prosperità in modo reciprocamente vantaggioso, accentua il peso politico ed economico dell'Unione ed esercita un notevole **potere di trasformazione** sui paesi interessati. Se adeguatamente preparato, il processo di adesione evita che gli allargamenti compromettano l'efficacia dell'Unione.
4. A dieci anni dalla storica adesione di dieci Stati membri, avvenuta nel maggio 2004, possiamo constatare i progressi compiuti. Man mano che l'UE si espande aumentano le opportunità per imprese, investitori, consumatori, turisti, studenti e proprietari di beni. L'adesione ha comportato vantaggi per tutti gli Stati membri, vecchi e nuovi. La crescita degli scambi e degli investimenti è stata accompagnata da un miglioramento della qualità di vita dei cittadini e da un'applicazione più estesa degli standard dell'UE relativi all'ambiente, ai consumatori ed ad altri ambiti.
5. **La chiara prospettiva di adesione** offerta dagli Stati membri dell'UE costituisce un fattore chiave per la stabilità dei paesi dei Balcani occidentali e favorisce i progressi verso la conformità con le necessarie condizioni, comprese quelle del processo di stabilizzazione e di associazione. L'esistenza di buone relazioni di vicinato e di una cooperazione regionale inclusiva riveste un'importanza fondamentale. Considerata la storia della regione, che è stata così di recente teatro di conflitti, è necessario un impegno costante per affrontare le questioni bilaterali e superare il retaggio del passato.
6. L'allargamento è diventato uno strumento potente della politica esterna dell'Unione. Gli sviluppi nel vicinato dell'UE evidenziano il ruolo importante della politica di allargamento per l'ulteriore approfondimento della cooperazione sulle principali **questioni di politica estera**. Il dialogo bilaterale sulla politica estera deve essere rafforzato con ciascun paese dell'allargamento. Il capitolo 31 (Politica estera, di sicurezza e di difesa) va affrontato sin dalle prime fasi dei negoziati di adesione. La Commissione insiste sul fatto che i paesi dell'allargamento debbano allinearsi gradualmente con le posizioni dell'UE in materia di politica estera e sottolinea l'importanza della politica di sicurezza e di difesa comune, che comprende anche la partecipazione ai programmi dell'Agenzia europea per la difesa.
7. Il processo di adesione è rigoroso e basato su condizioni severe ma **giuste**, su criteri ben definiti e su un principio meritocratico. Questo approccio è fondamentale per dare credibilità alla politica di allargamento, incentivare i paesi interessati a lanciarsi in riordini di ampio respiro e assicurarsi il sostegno dei cittadini dell'UE. Dal canto loro, gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione devono condurre un dibattito informato sugli effetti politici, economici e sociali di questa politica.
8. Per quanto riguarda il primo pilastro, il consolidamento dello **Stato di diritto** è essenziale per rilanciare il processo di adesione. La riforma giudiziaria deve essere portata avanti con determinazione per garantire l'indipendenza, l'imparzialità e l'efficienza della magistratura. I paesi devono sviluppare una casistica credibile di indagini, azioni penali e condanne in relazione ai casi di corruzione e criminalità organizzata. Le pene devono essere dissuasive e i proventi di reato devono essere confiscati. Lo Stato di diritto sostiene il clima degli affari e degli investimenti, garantendo la certezza giuridica e contribuendo alla competitività, all'occupazione e alla crescita.
9. La Commissione continua ad applicare il nuovo approccio allo Stato di diritto approvato dal Consiglio nel dicembre 2011. Affrontando la questione dello Stato di

diritto sin dalle prime fasi del processo di adesione, si dà più tempo ai paesi per ottenere buoni risultati nell'attuazione delle riforme, rendendole radicate e irreversibili. In linea con il nuovo approccio, la Commissione è fermamente decisa a garantire un equilibrio globale in sede di negoziato. I progressi relativi ai capitoli 23 (Sistema giudiziario e diritti fondamentali) e 24 (Giustizia, libertà e sicurezza) dovranno essere paralleli all'avanzamento globale dei negoziati. La Commissione ricorda che i quadri di negoziato contengono una clausola di "equilibrio globale" e che in caso di mancati progressi sulle questioni attinenti allo Stato di diritto è possibile interrompere i negoziati sugli altri capitoli.

10. **I diritti fondamentali** sono sanciti dal quadro giuridico dei paesi dell'allargamento, ma occorre approfondire maggiori sforzi per garantirne il pieno rispetto nella pratica. La libertà di espressione e dei media continua a destare preoccupazione. Occorre tutelare meglio i diritti delle minoranze. L'ostilità e le discriminazioni, anche sessuali, nei confronti dei gruppi vulnerabili sono fonte di notevole preoccupazione. Occorre promuovere più attivamente i diritti delle donne, affrontando anche il problema delle violenze domestiche, nonché quelli dei minori e dei disabili. È necessario integrare maggiormente i paesi dell'allargamento nei quadri dell'UE e promuovere la diffusione delle migliori pratiche. A tal fine, la Commissione incoraggia vivamente i paesi candidati a proseguire i preparativi per partecipare come osservatori ai lavori dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.
11. Per quanto riguarda il secondo pilastro, è di fondamentale importanza rafforzare la **governance economica** e la **competitività** dei paesi dell'allargamento affinché rispettino i criteri economici per l'adesione all'UE. Le riforme devono essere intensificate per arrivare a una crescita sostenibile, migliorare il contesto imprenditoriale e rilanciare gli investimenti. Occorre affrontare il problema degli elevati tassi di disoccupazione, soprattutto fra i giovani. Il sostegno allo sviluppo economico dovrebbe permettere anche di ridurre la pressione migratoria sull'UE. L'eventuale necessità e la natura di misure transitorie e/o di un meccanismo di salvaguardia della libera circolazione dei lavoratori saranno esaminate durante i negoziati di adesione per i futuri allargamenti, sulla base di una futura valutazione d'impatto.
12. Basandosi sull'esperienza relativa al semestre europeo e alla governance economica rafforzata nell'UE, la Commissione ha avviato un processo più efficace di cooperazione con i paesi dell'allargamento. Per i Balcani occidentali, la Commissione prevede l'elaborazione di programmi nazionali di riforma economica, che saranno suddivisi in due parti. La prima parte consisterà in una versione perfezionata degli attuali programmi economici di preadesione per i paesi candidati e dei programmi economici e di bilancio per i candidati potenziali, compreso il Kosovo. Ne risulterà un quadro di politica macroeconomica e di bilancio a medio termine che riserverà maggiore attenzione alla valutazione della sostenibilità esterna e degli ostacoli strutturali alla crescita. La seconda parte riguarderà le riforme strutturali settoriali che sono indispensabili per promuovere la competitività e la crescita, compreso il fabbisogno di investimenti infrastrutturali. Ai fini di una sorveglianza più efficace, dal processo di valutazione scaturiranno anche in futuro orientamenti strategici mirati per i singoli paesi. Nel caso della Turchia, è previsto l'avvio di un dialogo economico ad alto livello.
13. Per quanto riguarda il terzo pilastro, la **riforma della pubblica amministrazione** è una priorità per tutti i paesi. Il servizio pubblico continua ad essere caratterizzato da un'eccessiva politicizzazione. La pubblica amministrazione deve essere resa più trasparente, responsabile, professionale ed efficiente. Va prestata maggiore attenzione

alle necessità dei cittadini e delle imprese nonché alla gestione delle finanze pubbliche. La Commissione integrerà maggiormente la riforma della pubblica amministrazione nel processo di allargamento. Sono stati istituiti - o stanno per esserlo - "gruppi speciali sulla riforma della pubblica amministrazione" con i paesi dell'allargamento, che diventeranno la piattaforma principale per avanzare in questo processo. Le questioni fondamentali dovrebbero essere oggetto di una discussione politica più strutturata in sede di consiglio/comitato di associazione. I negoziati di adesione dovrebbero inoltre essere utilizzati per incentivare le riforme necessarie. Le questioni fondamentali dovrebbero essere affrontate nell'ambito dei capitoli corrispondenti (in particolare appalti pubblici, controllo finanziario, sistema giudiziario e diritti fondamentali, imposizione fiscale, politica economica e monetaria) e durante le conferenze intergovernative. I gruppi speciali saranno anche la sede in cui discutere le questioni orizzontali attinenti alla riforma della pubblica amministrazione emerse dai capitoli negoziali pertinenti, monitorare i progressi e garantire la coerenza. I risultati delle discussioni saranno integrati nei singoli capitoli.

14. Per sostenere il processo di riforma, è di fondamentale importanza rafforzare il funzionamento e l'indipendenza delle principali istituzioni democratiche nei paesi dell'allargamento. Questo presuppone, tra l'altro, un dialogo duraturo e costruttivo a tutti i livelli politici e in particolare con il Parlamento. Va migliorato anche il contesto in cui operano le organizzazioni della società civile, poiché una società civile dinamica rafforza la responsabilità politica e favorisce una miglior comprensione delle riforme legate all'adesione.
15. **Le relazioni di buon vicinato** sono un elemento fondamentale del processo di stabilizzazione e associazione. Occorre un impegno costante per sormontare il retaggio del passato, promuovere la riconciliazione e risolvere le **controversie bilaterali** tra i paesi dell'allargamento e gli Stati membri. È fondamentale che le questioni bilaterali siano risolte quanto prima dagli interessati e non intralcino il processo di adesione, che deve basarsi sulle condizioni stabilite.
16. **La cooperazione regionale** è stata ulteriormente intensificata negli ultimi dodici mesi. La Commissione dà pieno appoggio al processo di cooperazione nell'Europa sudorientale (SEECP) e al Consiglio di cooperazione regionale, compresa la strategia 2020 regionale. È positivo che il Kosovo sia associato sempre più alle iniziative regionali. La Commissione si compiace dell'avvio di una cooperazione rafforzata fra i "sei Balcani occidentali" nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione. Questi sviluppi rafforzano la dimensione multilaterale della politica di allargamento, favoriscono la cooperazione inclusiva e la condivisione delle migliori pratiche di governance economica e promuovono i collegamenti nella regione e con l'UE. La Commissione esprime soddisfazione anche per il forte sostegno politico alla prospettiva europea dei Balcani occidentali che è stato espresso in occasione del vertice tenutosi in agosto a Berlino. Sono previsti altri vertici annuali, il primo dei quali si svolgerà in Austria. Il "processo di Berlino" può contribuire in misura determinante a stimolare le riforme e a fissare priorità realistiche per i principali investimenti nella connettività, oltre a promuovere la risoluzione delle questioni bilaterali ancora in sospeso. La Commissione è pronta a sostenere il follow-up di questa iniziativa.
17. Nel 2014 è entrato in vigore il nuovo **strumento di assistenza preadesione** (IPA II), tramite il quale l'UE erogherà 11,7 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020 per aiutare i paesi dell'allargamento a prepararsi all'adesione e sostenere la cooperazione regionale e transfrontaliera. Oltre a porre maggiormente l'accento sulle priorità per l'adesione all'UE in materia di democrazia e Stato di diritto, competitività e crescita,

IPA II introduce un approccio settoriale, incentivi ai risultati, un maggior sostegno al bilancio e una classificazione dei progetti per ordine di priorità. I grandi investimenti lungo i principali corridoi infrastrutturali devono essere realizzati secondo un approccio coordinato. Si sta rafforzando il coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali. Il quadro per gli investimenti nei Balcani occidentali continuerà a sostenere gli investimenti volti a rilanciare la crescita e l'occupazione e a promuovere la connettività nella regione.

II

18. **Montenegro:** i negoziati di adesione sono ulteriormente progrediti. L'esame analitico (screening) dell'acquis dell'UE si è concluso nel maggio 2014. A dicembre sono stati avviati negoziati sui capitoli 23 (Sistema giudiziario e diritti fondamentali) e 24 (Giustizia, libertà e sicurezza). Basandosi sui piani d'azione adottati dal Montenegro, l'UE ha definito una serie completa di 84 parametri di riferimento intermedi per i capitoli 23 e 24 che costituiscono orientamenti chiari per le future riforme. In totale, i negoziati sono stati avviati per dodici capitoli e chiusi provvisoriamente per due.
19. È iniziata l'attuazione dei piani d'azione. Dopo l'allineamento della legislazione pertinente con la riforma costituzionale del luglio 2013, sono stati eletti e nominati a posti chiave diversi funzionari giudiziari e delle procure. Dopo vari tentativi, nell'ottobre 2014 il Parlamento ha finalmente nominato il procuratore supremo di Stato. Si è migliorata l'efficienza dell'apparato giudiziario e rafforzato il quadro legislativo per la tutela dei diritti fondamentali, compresa la legge sul difensore civico.
20. Si rilevano tuttavia ritardi nell'attuazione di un certo numero di misure, in particolare le riforme legislative, specialmente quelle volte a combattere la corruzione. Le misure legislative adottate non hanno dato risultati tangibili. Il Montenegro deve adottare rapidamente una normativa adeguata sul finanziamento dei partiti politici. Deve essere sviluppata una casistica credibile di indagini, azioni penali e condanne definitive in relazione ai casi di corruzione, anche nelle alte sfere. Va garantito l'uso sistematico degli strumenti di sequestro e confisca dei beni. Permangono serie preoccupazioni riguardo alla libertà di espressione e dei media. È necessario accelerare le indagini sui casi di violenza nei confronti dei giornalisti. Occorre inoltre instaurare un dialogo politico costruttivo e ripristinare la fiducia nel processo elettorale e nelle istituzioni statali. Per mantenere lo slancio del percorso verso l'adesione è indispensabile rafforzare la capacità amministrativa per le questioni connesse all'integrazione nell'UE. Occorre inoltre depoliticizzare e rendere più professionale la funzione pubblica. Il paese deve proseguire l'attuazione delle riforme economiche, affrontando in particolare il problema dell'alto tasso di disoccupazione, e migliorare il contesto imprenditoriale. Va trovata urgentemente una soluzione duratura e compatibile con l'ASA per il produttore di alluminio KAP.
21. Un forte impegno politico è fondamentale per attuare le riforme politiche profonde e durature necessarie per consolidare lo Stato di diritto. Il Montenegro è il primo paese ad avviare i negoziati relativi ai capitoli 23 e 24 secondo il nuovo approccio allo Stato di diritto. La Commissione ricorda che il quadro di negoziato contiene una clausola di "equilibrio globale". I progressi registrati verso la conformità con i parametri di riferimento intermedi per i capitoli relativi allo Stato di diritto e l'eliminazione delle carenze di cui sopra, dimostrati da risultati tangibili, incideranno sul ritmo complessivo dei negoziati di adesione, compreso l'ordine del giorno delle future conferenze intergovernative.

22. **Serbia:** sono in corso i negoziati di adesione tra l'UE e la Serbia, il cui avvio è stato deciso dal Consiglio europeo in considerazione dei progressi della Serbia sul fronte delle riforme e del suo costante impegno per normalizzare le relazioni con il Kosovo. Nel gennaio 2014 si è svolta la prima conferenza intergovernativa sui negoziati. L'esame analitico (screening) dell'acquis dell'UE procede come previsto. Le forti inondazioni del maggio scorso hanno avuto pesanti ripercussioni socioeconomiche. L'UE ha fornito soccorsi ingenti e immediati e a luglio ha organizzato una conferenza dei donatori, durante la quale la comunità internazionale si è impegnata a erogare un notevole volume di finanziamenti per la fase di ripresa e di ricostruzione.
23. La Serbia ha compiuto qualche progresso in termini di riforma della pubblica amministrazione, con l'adozione di una strategia globale e il rafforzamento del coordinamento e della programmazione. Sul versante della giustizia, sono state adottate leggi importanti e norme per la valutazione di giudici e procuratori. Un gran numero di presidenti di tribunale è stato nominato su base permanente. Vi è una forte volontà politica di combattere la corruzione. Sono state svolte diverse indagini su casi di corruzione nelle alte sfere e compiuti sforzi per migliorare il coordinamento. La Serbia ha partecipato attivamente alla cooperazione regionale tra le autorità di contrasto.
24. Il paese deve tuttavia prendere ulteriori provvedimenti per garantire l'efficienza e l'indipendenza della magistratura e adottare atti legislativi fondamentali come la legge sul gratuito patrocinio, la legge sugli informatori e la legge sui conflitti di interesse. La corruzione regna ancora in molti settori. La Serbia deve costituire una casistica di risultati concreti nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Occorre garantire nella pratica il pieno rispetto dei diritti fondamentali, compresa la protezione dei gruppi vulnerabili. Desti preoccupazione il deterioramento delle condizioni per un pieno esercizio della libertà di espressione. È necessario ovviare alle carenze della pubblica amministrazione e dare un maggior seguito alle conclusioni degli enti normativi indipendenti. Le riforme economiche sono fondamentali per promuovere la crescita e ridurre l'elevata disoccupazione.
25. Il forte mandato conferito al governo dovrebbe permettergli di attuare le riforme con la necessaria determinazione. La Serbia dovrà affrontare un gran numero di sfide. Il paese deve adoperarsi in modo proattivo per rendere il processo di adesione più inclusivo e trasparente. Per sostenere il processo di riforma, la Serbia dovrebbe migliorare la programmazione, il coordinamento e il monitoraggio dell'attuazione delle nuove leggi e strategie. In linea con il nuovo approccio alle questioni connesse allo Stato di diritto, sono stati fissati parametri di riferimento per l'apertura dei capitoli 23 e 24 che impongono alla Serbia di presentare piani d'azione complessivi. Per garantire l'equilibrio globale dei negoziati, i progressi relativi a questi capitoli dovranno andare di pari passo con l'avanzamento globale dei negoziati.
26. La Serbia deve mantenere l'impegno a favore della cooperazione regionale e la partecipazione attiva e costruttiva al processo di normalizzazione delle relazioni con il Kosovo, che ha registrato notevoli progressi. La Serbia deve inoltre continuare ad applicare gli accordi raggiunti nell'ambito del dialogo. La Commissione ricorda che, come per i capitoli sullo Stato di diritto, il quadro negoziale richiede che il processo di normalizzazione delle relazioni con il Kosovo nell'ambito del capitolo 35 proceda di pari passo con l'avanzamento globale dei negoziati. Il capitolo 35 dovrebbe essere aperto nelle prime fasi dei negoziati, in modo da fornire un solido quadro per il monitoraggio dell'applicazione degli accordi raggiunti.

27. **Ex Repubblica jugoslava di Macedonia:** il processo di adesione all'UE dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è in una fase di stallo. I negoziati non sono ancora stati avviati perché non è stato dato alcun seguito alla raccomandazione rivolta dalla Commissione al Consiglio. Al tempo stesso, la mancanza di un intervento governativo adeguato in merito a determinate questioni fondamentali ha compromesso la sostenibilità delle riforme, con palesi passi indietro in alcuni settori.
28. Si osserva quale ulteriore progresso per quanto riguarda la riforma della pubblica amministrazione e la cooperazione attiva tra le forze di polizia a livello regionale e internazionale. Considerato lo stadio attuale del suo processo di adesione, il paese mantiene un notevole livello di allineamento con l'acquis. Il programma per l'UE rimane una priorità strategica.
29. L'anno scorso, tuttavia, è stata espressa seria preoccupazione per la sempre maggiore politicizzazione delle istituzioni pubbliche e per il controllo del governo sui media, anche nel contesto elettorale, come segnalato dall'OSCE/ODIHR. La fiducia nelle istituzioni pubbliche sta diminuendo. Aumentano le preoccupazioni circa il carattere selettivo della giustizia e la situazione dei media continua a peggiorare. Le recenti tensioni politiche fra governo e opposizione dimostrano che gli interessi di partito prevalgono sempre più sugli interessi nazionali. Il governo e l'opposizione hanno il dovere di garantire che il dibattito politico si svolga principalmente in Parlamento e di contribuire ad agevolare il suo corretto funzionamento. Il governo deve garantire che l'opposizione possa svolgere pienamente la sua funzione di controllo democratico. Dal canto suo, l'opposizione deve partecipare in modo costruttivo ai processi democratici. L'anno scorso non si sono svolte riunioni del dialogo ad alto livello sull'adesione. Per quanto riguarda la situazione interetnica, è necessario promuovere una maggiore fiducia tra le diverse comunità. Occorre portare a termine la revisione dell'accordo quadro di Ohrid e dare seguito alle relative raccomandazioni.
30. Rimane fondamentale l'adozione di misure decisive per risolvere la "questione del nome" con la Grecia. Il fatto che le parti in conflitto non siano arrivate a un compromesso dopo 19 anni di trattative sotto l'egida delle Nazioni Unite ha avuto ripercussioni dirette sulle aspirazioni europee del paese. Occorrono un intervento risoluto e un sostegno proattivo da parte dei leader dell'UE. La Commissione ribadisce che, se si fossero avviati lo screening e le discussioni in sede di Consiglio sul quadro negoziale, si sarebbe impresso l'impulso necessario per trovare una soluzione negoziata e accettata da entrambe le parti alla questione del nome ancor prima di aprire i capitoli negoziali.
31. In considerazione dei progressi globali compiuti dal paese, la Commissione ritiene che i criteri politici continuino ad essere sufficientemente rispettati e mantiene la sua raccomandazione di intavolare i negoziati di adesione, pur deplorando i passi indietro registrati da un anno a questa parte. La Commissione esorta le autorità ad adoperarsi risolutamente per fugare le preoccupazioni circa l'accentuarsi della politicizzazione e delle carenze relative all'indipendenza della magistratura e alla libertà di espressione, affinché questa raccomandazione possa essere mantenuta anche nei prossimi anni. La Commissione conferma il proprio impegno a sostenere gli sforzi profusi dal paese, anche attraverso un dialogo inclusivo ad alto livello sull'adesione, per attuare tutte le riforme connesse all'UE e, di conseguenza, sfruttare appieno il potenziale delle relazioni tra le parti.
32. **Albania:** la decisione del Consiglio europeo di giugno 2014 di concedere all'Albania lo status di candidato è al tempo stesso un riconoscimento dei suoi sforzi in materia di riforme e un incoraggiamento ad accelerare il processo. A novembre 2013 la

Commissione ha istituito un dialogo ad alto livello con l'Albania per aiutare il paese a mantenere lo slancio impresso al processo di integrazione nell'UE e monitorare l'andamento delle riforme in funzione delle priorità fondamentali a cui è subordinato l'avvio dei negoziati di adesione. A maggio 2014 l'Albania ha adottato una tabella di marcia in cui le riforme previste vengono illustrate e strutturate in funzione delle priorità fondamentali.

33. L'Albania ha compiuto progressi negli ultimi dodici mesi. Il governo ha fatto altri passi avanti nell'ambito della riforma della giustizia e ha dimostrato la volontà politica di agire con determinazione per prevenire e combattere la corruzione. Il quadro legislativo è stato rafforzato e si sono migliorati il coordinamento e il monitoraggio delle politiche a livello centrale. In diversi settori si osservano miglioramenti a livello di lotta contro la criminalità organizzata, con un'intensificazione delle attività di contrasto, specie per quanto riguarda i sequestri di stupefacenti, i reati connessi alla droga, la criminalità economica e la tratta di esseri umani. È stato preso qualche provvedimento per migliorare il riconoscimento giuridico dei diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender e intersessuali (comunità LGBTI).
34. Permangono tuttavia numerose carenze, specie per quanto riguarda lo Stato di diritto, e il lavoro da fare è ancora tanto. La lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata costituisce una sfida considerevole. L'Albania dovrà profondere altri notevoli sforzi per realizzare le priorità fondamentali a cui è subordinato l'avvio dei negoziati di adesione. Il paese dovrà dar prova di determinazione per portare avanti la riforma della pubblica amministrazione onde rendere quest'ultima più professionale e meno politicizzata, attuare un riordino dell'intero sistema giudiziario per rafforzarne l'indipendenza, l'efficienza e la rendicontabilità, nell'ambito di un processo inclusivo e in stretta consultazione con la commissione di Venezia, intensificare la lotta alla corruzione e adottare altre energiche misure per combattere la criminalità organizzata, onde costituire una solida casistica di indagini proattive, azioni penali e condanne in entrambi i settori, e adottare misure efficaci per migliorare la tutela dei diritti umani, in particolare della comunità rom, combattere la discriminazione e assicurare il rispetto dei diritti di proprietà. Il governo non ha realizzato le priorità concordate per quanto riguarda la libertà di espressione e dei media. Occorre ripristinare tutte le funzioni istituzionali dell'autorità per i media audiovisivi e garantirne l'indipendenza nella pratica. L'Albania deve portare avanti le riforme economiche volte a migliorare la competitività, a combattere l'elevata disoccupazione, a ridurre l'economia sommersa e a migliorare il contesto imprenditoriale.
35. È di fondamentale importanza che il processo di riforma sia accompagnato da un dialogo costruttivo e sostenibile fra il governo e l'opposizione, a cui spetta il compito di garantire che il dibattito politico si svolga principalmente in Parlamento e di contribuire ad agevolare il suo corretto funzionamento. Il governo deve garantire che l'opposizione possa svolgere pienamente la sua funzione di controllo democratico. Dal canto suo, l'opposizione deve partecipare in modo costruttivo ai processi democratici. Un lavoro costruttivo in Parlamento, basato sul raggiungimento di compromessi, è indispensabile per garantire la sostenibilità delle riforme. L'istituzione di un Consiglio nazionale per l'integrazione europea che riunisca tutte le parti interessate contribuirà ulteriormente a rafforzare l'inclusività del processo di riforma ed è fondamentale affinché le riforme pertinenti siano appoggiate da tutte le fasce della società albanese.
36. **Bosnia-Erzegovina:** il processo di integrazione europea è tuttora in una fase di stallo. Manca ancora la volontà di tutti i leader politici di avviare le riforme necessarie per progredire verso l'adesione all'UE. Si osservano progressi limitatissimi per quanto riguarda le questioni politiche ed economiche e la conformità con gli standard europei.

Le forti inondazioni del maggio scorso hanno avuto pesanti ripercussioni socioeconomiche. L'UE ha fornito soccorsi ingenti e immediati e a luglio ha organizzato una conferenza dei donatori, durante la quale la comunità internazionale si è impegnata a erogare un notevole volume di finanziamenti per la fase di ripresa e di ricostruzione.

- 37.** Le proteste di massa dell'inizio del 2014 hanno sottolineato la fragilità del contesto socioeconomico. La Commissione ha varato tre iniziative per orientare la priorità verso le riforme e le questioni che interessano direttamente i cittadini, estendendo il dialogo strutturato sulla giustizia tra l'UE e la Bosnia-Erzegovina ad altre questioni connesse allo Stato di diritto, in particolare la lotta alla corruzione, creando un gruppo di lavoro congiunto UE/Bosnia-Erzegovina per accelerare l'attuazione dei progetti finanziati dall'Unione e concentrandosi sul rafforzamento della governance economica. Questo ha portato, tra l'altro, all'elaborazione di un "patto per la crescita e l'occupazione" insieme a soggetti chiave quali le istituzioni finanziarie internazionali. Il patto guiderà l'attuazione delle riforme economiche nei prossimi mesi e costituirà la base del programma nazionale di riforma economica che la Commissione chiede al paese di elaborare entro la fine di gennaio 2015.
- 38.** La mancanza di un meccanismo di coordinamento efficace per le questioni collegate all'UE continua a incidere negativamente sull'interazione del paese con l'Unione. Il Consiglio dei ministri è ancora teatro di tensioni politiche sulla ripartizione delle competenze fra i diversi livelli di governo, ulteriormente aggravate dalla complessità dell'assetto istituzionale del paese. Questo ha impedito di organizzare tre delle ultime sei riunioni dei sottocomitati istituiti dall'accordo interinale. La Bosnia-Erzegovina si rifiuta inoltre di adeguare l'accordo per tener conto degli scambi che effettuava tradizionalmente con la Croazia prima che quest'ultima aderisse all'UE. La Commissione ha previsto di sospendere l'applicazione di determinati benefici commerciali alla Bosnia-Erzegovina qualora il processo di adeguamento non si concluda entro la fine del 2015. L'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) firmato nel 2008 e ratificato nel 2011 non è ancora entrato in vigore, perché la Bosnia-Erzegovina non soddisfa le condizioni necessarie.
- 39.** Vista l'impossibilità di concordare a livello politico le strategie nazionali necessarie per poter usufruire dell'assistenza dello strumento di preadesione in settori come l'energia, i trasporti e l'ambiente, i finanziamenti in questi ambiti sono stati considerevolmente ridotti e si è optato per un'erogazione diretta dell'assistenza ai cittadini. La Bosnia-Erzegovina dovrà raggiungere il consenso necessario per poter beneficiare integralmente degli stanziamenti disponibili.
- 40.** Nonostante l'opera di mediazione svolta dalla Commissione per sbloccare la situazione, non si ancora data esecuzione alla sentenza Sejdić-Finci della Corte europea dei diritti dell'uomo, che continua ad essere strumentalizzata per difendere interessi strettamente politici ed etnici. La soluzione al problema è indissociabile da altre questioni.
- 41.** Per poter progredire sulla via dell'adesione all'UE, la Bosnia-Erzegovina deve garantire l'insediamento di tutti i livelli di governo entro tempi brevi dopo le elezioni e intraprendere tempestivamente riforme concrete. I dirigenti politici hanno il dovere di stabilire una linea chiara per il paese nell'interesse dei cittadini. L'efficienza e il funzionamento delle istituzioni politiche vanno migliorati a tutti i livelli di governo. Questo vale in particolare per l'interazione fra i livelli di governo e richiede l'istituzione di un meccanismo di coordinamento efficace per le questioni connesse all'UE. Vanno inoltre potenziati tutti i settori della pubblica amministrazione.

42. **Kosovo:** il completamento dei negoziati di un accordo di stabilizzazione e di associazione con il Kosovo e la sigla dell'accordo a luglio sono una svolta importante nel percorso di integrazione europea del Kosovo. L'ASA, che sarà il primo accordo globale tra l'UE e il Kosovo, prevede un dialogo politico rafforzato, una maggiore integrazione commerciale, anche attraverso l'apertura dei mercati dell'UE ai prodotti industriali e agricoli del Kosovo, e nuove forme di cooperazione. La Commissione attende con impazienza la firma e la conclusione dell'accordo. La crescente polarizzazione politica successiva alle elezioni di giugno ha creato in Kosovo una situazione di stallo, ritardando l'attuazione di determinate riforme fondamentali.
43. Il Kosovo ha compiuto progressi nell'ambito del dialogo sulla liberalizzazione del visto. La cooperazione con la missione UE sullo Stato di diritto (EULEX) è proseguita in modo soddisfacente. Le autorità del Kosovo hanno assunto l'importante impegno politico di rinnovare il mandato della missione, assumendo nel contempo maggiori responsabilità, e hanno accettato di istituire un tribunale speciale competente a statuire sui casi emersi in seguito alle indagini della task force investigativa speciale. Per completare il processo, il Kosovo deve adottare le necessarie modifiche legislative, anche per quanto riguarda la Costituzione. Il Kosovo deve collaborare con il tribunale speciale e superare il retaggio del passato.
44. Le sfide da affrontare sono molteplici. La situazione del Kosovo per quanto riguarda lo Stato di diritto, compresa l'indipendenza della magistratura, e gli scarsi risultati ottenuti nella lotta alla criminalità organizzata destano ancora notevole preoccupazione. È necessario un maggiore impegno per ovviare alle carenze individuate durante il dialogo sul visto, adoperandosi anche per ridurre i rischi che la potenziale liberalizzazione del visto comporterebbe in termini di sicurezza e migrazione. Servono urgentemente riforme economiche strutturali per ridurre l'elevata disoccupazione. Occorre intraprendere in via prioritaria riforme importanti, come la riforma elettorale e la riforma della pubblica amministrazione, e adottare misure per tutelare le minoranze.
45. Il Kosovo deve impegnarsi attivamente per realizzare il suo programma di riforma collegato all'UE nonché le priorità evidenziate nello studio di fattibilità del 2012 e nelle ultime relazioni sui progressi compiuti. Nell'ambito dell'ASA il Kosovo si è impegnato ad attuare una riforma globale e ad allineare la legislazione con l'acquis dell'UE in ambiti quali lo Stato di diritto, la pubblica amministrazione, l'economia, la concorrenza e il commercio. Il Kosovo deve concentrarsi sui preparativi volti ad agevolare l'applicazione dell'ASA, comprese le strutture necessarie. La Commissione è pronta ad aiutare il Kosovo a passare a questa nuova fase importante delle sue relazioni con l'UE e a intensificare il dialogo con il Consiglio nazionale per l'integrazione europea.
46. Il Kosovo ha potuto progredire verso il suo futuro europeo grazie all'avanzamento del processo di riforma e al costante impegno profuso per normalizzare le relazioni con la Serbia, che sono notevolmente migliorate. In questo contesto, il nuovo governo del Kosovo dovrà mantenere l'impegno a favore della cooperazione regionale e la partecipazione attiva e costruttiva al processo di normalizzazione delle relazioni con la Serbia. Il Kosovo deve inoltre continuare ad applicare gli accordi raggiunti nell'ambito del dialogo.
47. La situazione nel Kosovo settentrionale rimane tesa. Tutte le parti interessate dovrebbero collaborare con EULEX ed evitare di prendere iniziative unilaterali. EULEX deve beneficiare di un sostegno totale per poter svolgere il suo mandato nel

Kosovo settentrionale. Occorre adoperarsi con ulteriore impegno per consentire ai quattro comuni del nord di funzionare nell'ambito del quadro giuridico del Kosovo.

48. **Turchia:** la Turchia è un paese candidato e un partner strategico per l'Unione europea. La sua economia dinamica fornisce un contributo prezioso alla prosperità del continente europeo. I drammatici sviluppi nella regione, in particolare in Siria e in Iraq, rendono ancora più fondamentale la cooperazione sulle questioni di politica estera. La posizione geografica strategica della Turchia ribadisce inoltre l'importanza di una cooperazione più intensa sulla politica nel settore della migrazione e sulla sicurezza energetica, il cui valore è ulteriormente dimostrato dalle notevoli sfide poste dai recenti sviluppi nel nostro vicinato comune, compresa la crisi ucraina.
49. Negoziati di adesione intensi e credibili sono la sede più adatta per sfruttare appieno il potenziale delle relazioni UE-Turchia. Grazie alla sua portata e alla sua profondità, il processo di adesione è insostituibile in quanto strumento di promozione delle riforme collegate all'UE e solida base per intensificare il dialogo sulle questioni attinenti alla politica estera e alla sicurezza, migliorare la competitività economica e ampliare le opportunità commerciali. Questo processo contribuisce inoltre a rafforzare la cooperazione nel settore dell'energia e a livello di giustizia e affari interni, anche per quanto riguarda la politica in materia di visti, migrazione e riammissione. Occorre ridare slancio ai negoziati di adesione, nel rispetto degli impegni assunti dall'UE e delle condizioni poste. L'Unione deve rimanere un importante fattore di stimolo per le riforme politiche e economiche in Turchia. In tale ottica, è nell'interesse della Turchia e dell'UE che i parametri di apertura per i capitoli 23 (Sistema giudiziario e diritti fondamentali) e 24 (Giustizia, libertà e sicurezza) siano definiti al più presto, in modo da poter avviare i relativi negoziati. La Turchia può accelerare i negoziati compiendo progressi verso il rispetto dei parametri fissati, conformandosi ai requisiti del quadro negoziale e rispettando i suoi obblighi contrattuali nei confronti dell'UE. Questo potrebbe dare un notevole impulso al processo. Nel frattempo, la cooperazione tra l'UE e la Turchia dovrebbe essere sviluppata in tutti i settori fondamentali, in particolare quelli già individuati nel programma costruttivo.
50. La Turchia svolge un importante ruolo regionale ed è attivamente coinvolta nell'ambito del suo vicinato. In questo contesto, occorre intensificare ulteriormente il dialogo e la cooperazione sulle questioni di politica estera che interessano entrambe le parti. La costante partecipazione della Turchia alle missioni e operazioni della PSDC e la sua recente offerta di contribuire a EUFOR RCA e EUBAM Libia sono giudicate molto positive. La Turchia svolge un ruolo fondamentale in Siria, specie per quanto riguarda l'importantissimo sostegno umanitario fornito alla popolazione che lascia il paese per sfuggire alla violenza. L'UE si è impegnata a sostenere i governi e le comunità di accoglienza dei paesi vicini della Siria affinché siano in grado di gestire efficacemente il flusso sempre più massiccio di profughi e di aumentare la loro resilienza. La Turchia ha espresso chiaramente la sua disponibilità a partecipare alla coalizione contro l'ISIL. Si deve utilizzare il dialogo politico per intensificare la cooperazione contro le reti che finanziano l'ISIL. L'intenso dialogo tra l'UE e la Turchia sulle misure antiterrorismo è positivo e dovrebbe essere ulteriormente rafforzato, soprattutto sul tema dei "combattenti stranieri". Per sviluppare ulteriormente la cooperazione in questo campo, la Turchia dovrebbe adottare altre leggi sulla lotta al terrorismo. L'UE incoraggia costantemente la Turchia a definire la sua politica estera in modo complementare e coordinato con l'Unione, allineandosi progressivamente alle strategie e alle posizioni dell'UE.
51. È proseguita l'attuazione delle riforme adottate negli anni precedenti, in particolare le misure annunciate nel pacchetto sulla democratizzazione del settembre 2013. La Corte

costituzionale ha adottato una serie di decisioni importanti che evidenziano la resilienza del sistema costituzionale del paese. L'accordo di riammissione UE-Turchia è stato firmato nel dicembre 2013, parallelamente all'avvio del dialogo sulla liberalizzazione del visto, ed è entrato in vigore il 1° ottobre 2014, imprimendo un nuovo slancio alle relazioni fra le parti. Il paese ha compiuto ulteriori sforzi per trovare una soluzione pacifica alla questione curda, adottando in particolare una legge volta a consolidare la base giuridica di questo processo, che riveste un'importanza storica per la Turchia e dovrebbe essere portato avanti in buona fede da tutte le parti in causa.

- 52.** La risposta del governo alle accuse di corruzione formulate nel dicembre 2013 ha destato serie preoccupazioni in merito all'indipendenza della magistratura e alla separazione dei poteri. Pur non essendo legato, secondo quanto dichiarato dal governo, al caso anticorruzione, il gran numero di trasferimenti e revoche di poliziotti, giudici e pubblici ministeri ha compromesso il buon funzionamento delle rispettive istituzioni e sollevato interrogativi circa il modo in cui sono state applicate le relative procedure. È di fondamentale importanza che le indagini sulle accuse di corruzione siano condotte in modo regolare e totalmente trasparente e che siano garantite le capacità operative della magistratura e della polizia. I tentativi di vietare i social media, successivamente neutralizzati dalla Corte costituzionale, e le pressioni esercitate sulla stampa, che hanno determinato una diffusa autocensura, rispecchiano l'approccio restrittivo applicato alla libertà di espressione, che è stato mantenuto anche per la libertà di riunione. La Turchia dovrà allineare con gli standard europei la legislazione sul diritto di riunione e sull'intervento delle forze di polizia e la relativa attuazione.
- 53.** In questo contesto, il paese dovrà adoperarsi in via prioritaria per promuovere un dialogo più ampio fra tutte le forze politiche e all'interno della società, imprimere nuovo impulso alla riforma dello Stato di diritto e rivolgere particolare attenzione al rispetto dei diritti fondamentali de iure e de facto. L'avvio dei negoziati sui capitoli 23 e 24 doterebbe la Turchia di una tabella di marcia globale per le riforme in questo ambito fondamentale. La Turchia è invitata a collaborare in modo più sistematico con la Commissione e altri organi competenti come il Consiglio d'Europa, compresa la commissione di Venezia. In linea generale, va riservata maggiore attenzione all'effettiva applicazione della legislazione vigente. Al ministero per gli Affari europei compete il ruolo fondamentale di garantire il coordinamento e la compatibilità delle nuove leggi con la normativa UE. La Commissione si augura che la Turchia dia applicazione concreta alla sua strategia sull'UE di recente adozione, il cui obiettivo è rilanciare il processo di adesione.
- 54.** Il programma costruttivo varato nel 2012 continua a coadiuvare e accompagnare i negoziati di adesione assicurando una cooperazione più intensa tra l'UE e la Turchia in una serie di aree di interesse comune. Lo sviluppo dei contatti ad alto livello tra Turchia, Unione e Stati membri permetterebbe di rafforzare la cooperazione. Occorre moltiplicare gli sforzi comuni per affrontare le sfide in materia di giustizia e affari interni, specie per quanto riguarda la migrazione. L'UE si aspetta che la Turchia onori integralmente e adeguatamente gli obblighi assunti con l'accordo di riammissione nei confronti di tutti gli Stati membri.
- 55.** Con un'economia estesa e dinamica, il paese è un importante partner commerciale e può dare un valido contributo alla competitività dell'UE attraverso l'unione doganale, di cui ora bisogna sfruttare appieno il potenziale. L'UE dovrebbe collaborare con la Turchia per ampliare e modernizzare le relazioni commerciali reciproche a vantaggio di entrambe le parti. Va inoltre affrontata, in base alla valutazione completata nel 2014, una serie di questioni connesse al funzionamento dell'unione doganale. È altresì

fondamentale sviluppare un dialogo economico dinamico e di ampia portata. L'ulteriore intensificazione della cooperazione UE-Turchia in materia di energia e l'avanzamento dei negoziati di adesione favorirebbero l'interconnessione e l'integrazione dei mercati in questo settore. L'avvio dei negoziati sui capitoli 5 (Appalti pubblici), 8 (Concorrenza) e 19 (Occupazione e politica sociale), non appena la Turchia si sarà conformata ai parametri corrispondenti, incentiverà notevolmente la cooperazione economica.

- 56.** La Commissione ribadisce i diritti sovrani degli Stati membri, tra cui il diritto di concludere accordi bilaterali e di esplorare e sfruttare le proprie risorse naturali, riconosciuti dall'acquis dell'Unione e dal diritto internazionale, come la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. In linea con le posizioni reiterate dal Consiglio e dalla Commissione negli scorsi anni, la Turchia deve rispettare senza indugio l'obbligo di attuare pienamente il protocollo aggiuntivo e realizzare progressi verso la normalizzazione delle relazioni con la Repubblica di Cipro. Questo potrebbe dare nuovo slancio al processo di adesione, favorendo in particolare i progressi negli otto capitoli oggetto delle conclusioni del Consiglio di dicembre 2006. La Commissione esorta inoltre la Turchia a evitare ogni tipo di minaccia, fonte di attrito o azione provocatoria che possa nuocere alle relazioni di buon vicinato e alla risoluzione pacifica delle controversie. La Commissione si compiace del sostegno offerto dalla Turchia alla ripresa di colloqui in piena regola intesi a trovare una soluzione alla questione cipriota. Ora questo sostegno deve tradursi in dichiarazioni costruttive e azioni concrete.
- 57.** Per quanto riguarda la **questione cipriota**, la Commissione accoglie con favore la ripresa di colloqui in piena regola tra i leader delle comunità greco-cipriota e turco-cipriota sotto l'egida delle Nazioni Unite e la nomina di Espen Barth Eide alla carica di Consigliere speciale del Segretario generale dell'ONU per Cipro. La Commissione si aspetta che le parti intavolino rapidamente negoziati sostanziali e strutturati per preparare un accordo su una soluzione globale al problema cipriota in modo vantaggioso per tutti. La Commissione incoraggia le iniziative, comprese quelle della società civile, che contribuiscono a creare un clima positivo tra le comunità e che facilitano la vita ai cittadini ciprioti. L'UE si è detta disponibile ad accettare una soluzione i cui termini siano conformi ai principi su cui si fonda l'Unione europea. Vanno evitate le dichiarazioni che non contribuiscono a creare un'atmosfera positiva nell'ambito degli attuali colloqui volti a trovare una soluzione.
- 58.** **Islanda:** i negoziati di adesione sono stati sospesi nel maggio 2013 in seguito a una decisione del governo islandese. Vista la posizione del governo, la Commissione ha iniziato a ridurre progressivamente l'assistenza preadesione IPA. L'Islanda rimane un partner importante per l'Unione in quanto membro dell'accordo sullo Spazio economico europeo e dello spazio Schengen, nonché nell'ambito della cooperazione sulle questioni artiche.

ALLEGATO

Sintesi delle conclusioni delle relazioni sui progressi compiuti da Montenegro, Serbia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo e Turchia

Montenegro

Il Montenegro continua a soddisfare sufficientemente i **criteri politici**. Il governo ha mantenuto la priorità attribuita all'integrazione nell'UE. Le strutture per i negoziati di adesione sono state ulteriormente potenziate. I progressi in questo settore dovrebbero essere favoriti dall'adozione del piano d'azione 2014-2015 per l'attuazione della strategia di riforma della pubblica amministrazione e dalla creazione di un gruppo speciale per tale riforma nell'ambito dell'accordo di stabilizzazione e di associazione. Occorre razionalizzare ulteriormente la pubblica amministrazione, aumentare la trasparenza per limitare le possibilità di corruzione e rafforzare la capacità amministrativa in materia di integrazione europea. Il paese deve adoperarsi con notevole impegno per ovviare all'elevato livello di politicizzazione della funzione pubblica e garantire il carattere meritocratico delle assunzioni e delle promozioni. Migliorare la professionalità e l'efficienza è importante, anche per preparare l'amministrazione ad affrontare le sfide connesse ai negoziati di adesione e all'attuazione dell'acquis. A livello di gestione delle finanze pubbliche, occorre rafforzare la capacità di elaborare previsioni finanziarie e la conformità con gli standard europei.

Le elezioni organizzate all'inizio del 2014 in un certo numero di comuni sono state inficiate da accuse di irregolarità su cui si dovrebbe indagare e che dovrebbero essere perseguite, se del caso, dalle autorità competenti. In certi comuni, la polarizzazione del clima politico ha reso difficile la nomina delle nuove amministrazioni in seguito alle elezioni. A febbraio e a marzo sono state adottate nuove leggi elettorali che danno seguito a diverse raccomandazioni dell'OSCE/ODIHR, ma occorre ancora affrontare alcune questioni in linea con le norme e le migliori pratiche europee. L'adozione delle modifiche alla legge sul finanziamento dei partiti politici è stata un processo controverso, con il voto contrario del principale partito di governo. In seguito a una sentenza emessa a giugno dalla Corte costituzionale, gran parte delle modifiche alla legge sul finanziamento dei partiti politici è stata dichiarata incostituzionale. Il Montenegro deve allineare rapidamente e integralmente il suo quadro legislativo in questo campo con le norme e le migliori pratiche europee, nonché fornire un primo bilancio della corretta applicazione della legge comprendente, ove necessario, l'applicazione di sanzioni dissuasive. Occorre completare il follow-up giudiziario del presunto abuso di fondi pubblici da parte dei partiti politici e garantire la responsabilità politica.

L'attuazione delle misure di riforma giudiziaria prosegue secondo la tempistica indicata nel piano d'azione. Dopo l'allineamento della legislazione pertinente con la riforma costituzionale del luglio 2013 sono stati eletti diversi funzionari giudiziari e delle procure. Dopo vari tentativi, il Parlamento ha finalmente nominato il procuratore supremo di Stato nell'ottobre 2014. Occorre completare le riforme volte a istituire un sistema di assunzione unico a livello nazionale per giudici e pubblici ministeri, un sistema di promozione oggettivo e fondato sul merito e un sistema disciplinare più efficace. Nel complesso l'efficienza dei tribunali è migliorata, ma occorre rafforzare ulteriormente l'efficienza del sistema giudiziario.

Le misure anticorruzione hanno avuto finora un impatto limitato. Ancora prima che la nuova agenzia anticorruzione diventi operativa, occorre potenziare le istituzioni esistenti incaricate di prevenire la corruzione affinché adottino un approccio più proattivo. La corruzione che ancora regna in molti settori è un problema serio. Deve essere sviluppata una casistica credibile di indagini, azioni penali e condanne definitive in relazione ai casi di corruzione, compresi quelli nelle alte sfere. Va garantito l'uso sistematico degli strumenti di sequestro e confisca dei beni. A fronte di risultati sempre più positivi nella lotta contro la droga e

dell'avvio di nuove azioni relative al traffico di migranti, permangono difficoltà ad affrontare altre forme di criminalità organizzata come la tratta di esseri umani, la cybercriminalità e il riciclaggio del denaro. Vengono pronunciate poche condanne definitive nei casi di corruzione e criminalità organizzata, che spesso sono sottoposti a un nuovo processo a causa di vizi procedurali. La lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione è fondamentale per combattere l'infiltrazione criminale nei sistemi politici, giuridici e economici.

Il paese si è dotato del quadro giuridico e istituzionale per il rispetto dei diritti umani e i principali elementi del diritto internazionale sui diritti umani sono stati integrati nel sistema giuridico. Occorre rafforzare la capacità delle istituzioni responsabili della tutela e dell'esercizio dei diritti umani, compresi l'apparato giudiziario e la polizia. I gruppi vulnerabili come i rom e i disabili sono quelli che più risentono delle carenze in questo settore.

Permangono serie preoccupazioni riguardo alla libertà di espressione, intaccata dai casi di violenza a danno di giornalisti e dagli attacchi alla proprietà dei media. Occorre indagare attentamente su tutti i casi, vecchi e recenti, di minacce e violenze contro i giornalisti e tradurre in giustizia i responsabili, individuando non solo gli esecutori materiali ma anche i mandanti. Bisogna occuparsi con particolare urgenza dei casi più vecchi, per evitare che cadano in prescrizione. A dicembre è stata istituita una commissione incaricata di monitorare le attività delle autorità competenti a indagare sui casi, vecchi e recenti, di minacce e violenze contro i giornalisti, le cui raccomandazioni dovranno essere applicate integralmente dalle autorità. Il governo dovrebbe continuare a promuovere e sostenere pubblicamente la libertà dei media, evitando qualsiasi dichiarazione che possa essere interpretata come un'intimidazione. Gli organi di autoregolamentazione incaricati di mantenere e promuovere gli standard professionali ed etici sono deboli.

Le autorità montenegrine hanno adottato ulteriori provvedimenti per rafforzare la tutela dei diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali (comunità LGBTI). La prima "pride parade" si è svolta a Podgorica nell'ottobre 2013 con un adeguato sostegno da parte delle autorità. Si sono però verificate ulteriori aggressioni a danno della comunità LGBTI, che hanno dato luogo a un numero limitato di condanne penali. La società è ancora largamente ostile a queste persone.

È stato fatto qualche passo avanti per quanto riguarda la situazione dei rom, specialmente in termini di frequenza scolastica, ma i tassi di abbandono e la bassa percentuale di studentesse fra i rom sono fonte di preoccupazione. È necessario combattere le discriminazioni contro i rom e avviare alla rappresentanza politica inadeguata di questa comunità.

Il Montenegro mantiene buone relazioni bilaterali con gli altri paesi dell'allargamento e con gli Stati membri dell'UE suoi vicini e contribuisce attivamente allo sviluppo della cooperazione regionale. È stato siglato un accordo sulle frontiere con la Bosnia-Erzegovina.

Il Montenegro continua ad applicare l'accordo bilaterale di immunità con gli Stati Uniti del 2007, che prevede deroghe alla competenza della Corte penale internazionale. Il Montenegro deve allinearsi alla posizione dell'UE nell'ambito dei negoziati di adesione.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, il Montenegro ha compiuto qualche ulteriore progresso verso un'economia di mercato funzionante. A medio termine il paese dovrebbe poter far fronte alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, sempre che continui a colmare le lacune esistenti mediante opportune riforme strutturali.

Nel 2013 l'economia è uscita da una recessione a doppia v, ma la ripresa rimane fragile a causa di una domanda interna debole, dell'esiguità della base produttiva e della forte dipendenza dal contesto esterno. Il disavanzo delle partite correnti è lievemente diminuito, ma si registrano ancora notevoli squilibri esterni. Gli elevati e persistenti disavanzi di bilancio evidenziano la necessità di adottare misure di risanamento di bilancio per ridurre il debito

pubblico. Nonostante qualche miglioramento marginale, le condizioni del mercato del lavoro rimangono precarie a causa degli elevatissimi tassi di disoccupazione, che riguardano in particolar modo i giovani e i disoccupati di lunga durata.

Il Montenegro dovrebbe incentivare la mobilità dei lavoratori, rendere più efficaci le politiche attive per il mercato del lavoro e migliorare qualitativamente l'insegnamento, compresa l'istruzione e la formazione professionale. Per sostenere lo sviluppo del settore privato, dovrebbero essere prese misure volte a semplificare ulteriormente il contesto normativo e giuridico migliorando, tra l'altro, l'esecuzione dei contratti, riducendo i costi e gli ostacoli amministrativi e agevolando le procedure di privatizzazione. Si deve ancora trovare una soluzione duratura per il conglomerato di alluminio KAP, in conformità delle disposizioni dell'ASA, onde evitare ulteriori passività potenziali.

Per quanto riguarda **la capacità di assumersi gli obblighi derivanti dall'adesione**, il Montenegro presenta livelli di allineamento diversi. Al termine del processo di screening, la Commissione ha concluso che i progressi del Montenegro erano sufficienti per poter avviare i negoziati su venti capitoli senza fissare parametri di apertura. Dieci di questi capitoli sono già stati aperti, con la definizione di parametri intermedi o di chiusura, e due sono stati provvisoriamente chiusi. Oltre ai capitoli connessi allo Stato di diritto, sono stati fissati parametri di apertura per undici capitoli. La conformità con i parametri di apertura, nonché con i parametri intermedi definiti per i capitoli connessi allo Stato di diritto e i parametri di chiusura fissati per altri otto capitoli, dovrebbe guidare il Montenegro nel suo percorso di integrazione.

Il Montenegro ha raggiunto globalmente uno stadio avanzato di allineamento in alcuni capitoli dell'acquis come la legislazione sulla proprietà intellettuale, la scienza e la ricerca, l'istruzione e la cultura, la tutela dei consumatori e della salute e la politica estera, di sicurezza e di difesa. Nel complesso, il Montenegro si è allineato e ha dato attuazione alle misure restrittive istituite dalle decisioni del Consiglio, comprese le misure restrittive applicate dall'UE a seguito dell'annessione illegale della Crimea da parte della Russia e degli eventi verificatisi nell'Ucraina orientale.

L'allineamento con l'acquis e il rafforzamento della capacità amministrativa rimangono una sfida considerevole per il Montenegro. L'amministrazione montenegrina dovrà adoperarsi con particolare impegno per conformarsi ai parametri di apertura non ancora soddisfatti. Va data particolare priorità alla conformità con le norme dell'ASA sugli aiuti di Stato nel caso di KAP. Occorre rafforzare, a livello centrale e locale, la capacità amministrativa in tutti i settori connessi all'ambiente e ai cambiamenti climatici per garantire l'allineamento con l'acquis pertinente e la relativa attuazione.

Serbia

La Serbia continua a soddisfare sufficientemente i **criteri politici**. Le elezioni politiche anticipate organizzate a marzo hanno confermato le aspirazioni del paese all'integrazione europea. L'adesione all'UE rimane il principale obiettivo del nuovo governo, che può contare per la prima volta su una maggioranza dei due terzi in Parlamento per realizzare le riforme fondamentali necessarie ai fini del percorso europeo del paese. Il governo serbo si è prefisso obiettivi economici ambiziosi al riguardo. L'adozione di riforme costituzionali all'inizio della nuova legislatura rappresenterebbe una svolta decisiva nei negoziati di adesione. Occorre rafforzare ulteriormente il carattere inclusivo e trasparente del processo di riforma. Il ricorso alla procedura parlamentare d'urgenza dovrebbe essere limitato ai casi in cui risulti strettamente necessario. Occorre riconoscere costantemente il ruolo degli enti normativi indipendenti e seguirne le raccomandazioni. A giugno è stata istituita una convenzione nazionale sull'Unione europea quale piattaforma di cooperazione con la società civile nell'ambito dei negoziati di adesione, che dovrebbe permettere di intensificare la

consultazione della società civile in tutti i settori, specialmente in un contesto socioeconomico particolarmente difficile per i cittadini serbi.

La Serbia sta portando avanti la riforma della pubblica amministrazione. Il paese ha adottato una strategia globale e rafforzato il coordinamento e la pianificazione delle politiche pubbliche con la creazione del nuovo Segretariato per le politiche pubbliche. Rimane però necessaria una riforma solida e globale, sostenuta da un'analisi adeguata e da strumenti ad hoc per la gestione delle prestazioni.

Sono stati presi i primi provvedimenti per attuare le strategie nazionali di riforma giudiziaria e lotta alla corruzione adottate l'anno scorso. La Serbia è consapevole delle notevoli sfide poste al suo sistema giudiziario. L'attività legislativa è stata intensa. Sono state adottate norme per la valutazione di giudici e pubblici ministeri. Un gran numero di presidenti di tribunale è stato nominato su base permanente ed è entrata in carica la prima generazione di notai. Devono ancora essere adottati atti legislativi fondamentali come la legge sul gratuito patrocinio. Occorre inoltre valutare l'attuazione delle leggi di recente adozione e adottare altre misure per garantire l'efficienza e l'indipendenza della magistratura. I criteri che disciplinano l'assunzione e la nomina dei magistrati sono ancora poco chiari. La generalizzazione del principio del contraddittorio e la riorganizzazione dei tribunali non hanno ancora avuto effetti visibili sull'efficienza e sulla qualità della giustizia.

Vi è una forte volontà politica di combattere la corruzione. Sono state svolte diverse indagini su casi di corruzione nelle alte sfere e compiuti sforzi per migliorare il coordinamento e la leadership istituzionale in questo campo. La corruzione che ancora regna in molti settori rimane tuttavia un problema serio. Il rapporto condanne/rinvii a giudizio è basso. Devono ancora essere predisposti meccanismi di protezione degli informatori e sistemi efficaci di prevenzione e repressione. Il ruolo dell'agenzia e del consiglio anticorruzione deve essere sostenuto ai massimi livelli, assicurando inoltre un seguito adeguato alle loro raccomandazioni e proposte. Vanno trovate alternative efficaci al ricorso eccessivo alle incriminazioni per abuso di posizione nel settore privato.

La Serbia ha partecipato attivamente alla cooperazione tra le autorità di contrasto a livello regionale, che ha permesso di ottenere risultati tangibili nella lotta contro la criminalità organizzata tra cui, in particolare, l'arresto di una personalità di spicco collegata a gruppi della criminalità organizzata. È necessaria una valutazione strategica della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, per sviluppare la pianificazione e l'analisi strategiche e adottare successivamente opportune misure di contrasto, anche attraverso attività di polizia basate sull'intelligence. Deve essere sviluppata una casistica credibile di indagini, azioni penali e condanne definitive in relazione ai casi di corruzione e criminalità organizzata, anche nelle alte sfere. La lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione è fondamentale per combattere l'infiltrazione criminale nei sistemi politici, giuridici e economici.

A lungo termine, l'adozione di piani d'azione credibili e globali per i capitali 23 e 24, in linea con il nuovo approccio, sarà una svolta fondamentale per la Serbia.

Il paese si è dotato di gran parte del quadro giuridico sulla tutela delle minoranze, che tuttavia dovrà essere applicato coerentemente in tutto il territorio nazionale, soprattutto per garantire l'istruzione, l'uso delle lingue, nonché l'accesso ai media e alle funzioni religiose nelle lingue minoritarie. Occorre intensificare le misure positive adottate per migliorare la situazione dei rom, specie per quanto riguarda l'istruzione, gli alloggi e l'occupazione. È necessario un ulteriore e costante impegno per migliorare la situazione di profughi e sfollati.

La pride parade, organizzata il 28 settembre a Belgrado senza incidenti di rilievo, segna una svolta importante verso l'effettivo esercizio dei diritti umani in generale e dei diritti della comunità LGBTI in particolare. La Serbia ha compiuto un notevole passo avanti nell'attuazione della strategia sui media del 2011 con l'adozione, in agosto, di un pacchetto

legislativo volto a rendere più trasparenti la proprietà e il finanziamento dei mezzi di comunicazione nonché ad allineare leggi e prassi con il quadro UE. Desta però preoccupazione il deterioramento delle condizioni per un pieno esercizio della libertà di espressione. Le autorità hanno l'importante compito di contribuire attivamente al libero esercizio della libertà di espressione, anche dimostrando un adeguato sostegno agli organismi indipendenti, ai difensori dei diritti umani e ai giornalisti indipendenti. La promozione di tutti i diritti fondamentali e l'attuazione della strategia antidiscriminazione richiederanno un approccio ancora più mirato e proattivo.

La Serbia ha mantenuto un approccio costruttivo alla cooperazione regionale e migliorato considerevolmente le relazioni con alcuni paesi limitrofi.

Per quanto riguarda la **normalizzazione delle relazioni con il Kosovo**, la Serbia ha continuato a impegnarsi nel dialogo e nell'attuazione del primo accordo sui principi che disciplinano la normalizzazione delle relazioni, concluso nell'aprile 2013, e di altri accordi raggiunti nell'ambito del dialogo. Questo ha determinato cambiamenti concreti e irreversibili, con l'organizzazione delle prime elezioni politiche in tutto il Kosovo e notevoli progressi nello smantellamento delle strutture giudiziarie e di polizia serbe. È stata approvata una soluzione permanente per l'inclusione del Kosovo nel processo di cooperazione nell'Europa sudorientale (SEECP). Sebbene non si siano tenute riunioni ad alto livello da quando sono state indette le elezioni anticipate in Kosovo, il lavoro è proseguito a livello tecnico, con progressi in termini di riscossione dei dazi doganali, gestione integrata delle frontiere, energia e telecomunicazioni.

Si osserva tuttavia un rallentamento generale dei progressi nell'attuazione del dialogo. Sono state indette elezioni politiche anticipate sia in Serbia che in Kosovo. È importante che il dialogo ad alto livello riprenda e che entrambe le parti continuino ad adoperarsi con impegno per applicare in buona fede tutti gli accordi esistenti. Il compimento di ulteriori progressi dovrebbe portare progressivamente alla normalizzazione generale delle relazioni tra Serbia e Kosovo, con la conclusione di un accordo giuridicamente vincolante entro la fine dei negoziati di adesione della Serbia, per consentire a Serbia e Kosovo di esercitare integralmente i loro diritti e di assumersi le loro responsabilità.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, la Serbia ha realizzato progressi limitati verso un'economia di mercato funzionante. Il paese deve attuare un'ampia gamma di riforme strutturali per far fronte a medio termine alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

Nella prima metà dell'anno si è registrata una contrazione dell'economia dovuta anche alle forti inondazioni. Il governo ha iniziato seriamente ad attuare il suo ambizioso programma di riforme economiche e strutturali con l'adozione di una prima serie di leggi importanti sul lavoro, sulla privatizzazione e sul fallimento. Malgrado una serie di nuove misure, gli squilibri di bilancio rimangono molto elevati e il debito pubblico è ulteriormente aumentato. La crescita delle esportazioni, tuttavia, ha contribuito a ridurre gli squilibri esterni. L'inflazione è scesa ai minimi storici, con un tasso inferiore alla fascia fissata dalla banca centrale. Il tasso di disoccupazione rimane elevatissimo.

Occorre adoperarsi con notevole impegno per ridurre la spesa pubblica e attuare le riforme strutturali adottate onde ripristinare la sostenibilità di bilancio e, a termine, sostenere la crescita. Per ridurre le pesanti ingerenze dello Stato nell'economia occorre ovviare all'inefficienza del vasto settore pubblico, portare avanti il processo di privatizzazione secondo il calendario fissato, razionalizzare gli aiuti di Stato e migliorare la gestione delle imprese di Stato. La riscossione delle imposte va migliorata, cercando anche di ridurre l'economia sommersa. Il contesto imprenditoriale risente degli eccessivi oneri burocratici, della lentezza delle procedure di entrata e uscita dal mercato e dei numerosi ostacoli agli

investimenti, tra cui il sistema giuridico inadeguato e la lenta esecuzione dei contratti. È necessario ridurre l'elevata percentuale di prestiti in sofferenza per incentivare il credito bancario. Il potenziamento delle infrastrutture fisiche, soprattutto dopo i danni causati dalle inondazioni, richiede uno sforzo costante e la creazione di un margine di bilancio supplementare. Va migliorata l'efficienza del sistema di istruzione, per ovviare al calo degli alunni e alla mancanza di competenze sul mercato del lavoro.

Per quanto riguarda la **capacità di assumersi gli obblighi derivanti dall'adesione**, la Serbia ha continuato ad allineare la legislazione nazionale ai requisiti della normativa UE in un gran numero di settori. Il paese ha inoltre continuato a onorare gli obblighi assunti con l'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA). Vanno segnalati buoni progressi a livello di società dell'informazione e media con l'adozione del pacchetto di tre leggi che attua la strategia sui media del 2011, allineando ulteriormente il quadro legislativo della Serbia con l'acquis. La normativa sul trasporto ferroviario, aereo e stradale è stata ulteriormente allineata. È proseguita la divulgazione dei risultati del censimento della popolazione e dell'agricoltura. La nuova strategia per la riforma della pubblica amministrazione (gennaio 2014) annovera fra le sue priorità il controllo interno delle finanze pubbliche.

Per quanto riguarda la politica estera e di difesa, la Serbia dovrebbe allinearsi maggiormente con le dichiarazioni dell'UE e le decisioni del Consiglio per rispettare l'obbligo, previsto dal quadro negoziale, di uniformare progressivamente le sue politiche e decisioni in questo campo con quelle adottate dall'Unione europea e dai suoi Stati membri nel periodo che precede l'adesione. La Serbia deve predisporre e applicare con urgenza meccanismi solidi e affidabili di monitoraggio e vigilanza dell'allineamento con l'acquis in tutti i settori. Dovranno essere profusi notevoli sforzi non solo per potenziare e applicare integralmente il quadro legislativo generale, ma soprattutto per sostenere queste riforme con risorse finanziarie e umane adeguate. In alcuni dei principali settori dell'acquis si ravvisano inoltre una mancanza di coordinamento e leadership istituzionale e la necessità di tutelare l'indipendenza degli enti normativi. La normativa sul controllo degli aiuti di Stato deve essere allineata con l'acquis e debitamente applicata a tutte le imprese, comprese quelle in fase di ristrutturazione e privatizzazione. Occorre compiere ulteriori sforzi per razionalizzare la procedura di asilo conformemente agli standard dell'UE e potenziare urgentemente le strutture di accoglienza permanenti. La Serbia deve accelerare l'allineamento in materia di energia, anche per quanto riguarda il gasdotto South Stream, nonché procedere in via prioritaria alla separazione proprietaria nel settore del gas e alla ristrutturazione dell'azienda pubblica del gas Srbijagas. Occorre inoltre proseguire l'allineamento in materia di imposizione fiscale, ambiente, cambiamenti climatici e organismi geneticamente modificati, oltre a potenziare notevolmente l'intero sistema della sanità e della protezione sociale.

Ex Repubblica jugoslava di Macedonia

Nel complesso il paese continua a soddisfare sufficientemente i **criteri politici**. L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha completato la maggior parte delle riforme per quanto riguarda il sistema giudiziario e la pubblica amministrazione e ha compiuto progressi da quando, nel 2005, gli è stato riconosciuto lo status di paese candidato. Il suo grado di allineamento legislativo è elevato rispetto allo stadio del suo processo di adesione. Permangono tuttavia notevoli problemi, che in alcuni settori si sono addirittura aggravati e che riguardano in particolare la cultura politica sempre più conflittuale, la profonda preoccupazione causata dall'aumento della politicizzazione e del controllo governativo sulle istituzioni pubbliche e sui media e una situazione interetnica ancora fragile.

La valutazione dell'OSCE/ODIHR ha giudicato soddisfacente lo svolgimento delle elezioni presidenziali e delle elezioni politiche anticipate dell'aprile 2014, che hanno però risentito della mancata separazione tra attività statali e attività di partito e di una copertura mediatica

non imparziale. Le preoccupazioni relative alla separazione poco netta fra Stato e partiti al governo stanno intaccando la fiducia nelle istituzioni pubbliche. La mancanza di dialogo e le persistenti divergenze tra i partiti hanno provocato una nuova crisi politica, alimentata dalle denunce relative alle elezioni, con la conseguente assenza dal Parlamento del principale partito all'opposizione. I partiti politici non si sono sforzati a sufficienza di attuare politiche costruttive nell'interesse di tutti gli elettori e dell'intero paese. Il governo e l'opposizione devono adoperarsi per consentire la ripresa del dialogo politico in Parlamento. Il governo deve garantire che l'opposizione possa svolgere pienamente la sua funzione di controllo democratico. Dal canto suo, l'opposizione deve partecipare in modo costruttivo ai processi democratici.

La politicizzazione della pubblica amministrazione, a livello centrale e locale, è un problema serio. I principi di trasparenza, rendicontabilità e merito non sono ancora pienamente applicati. L'OSCE/ODIHR ha inoltre segnalato denunce credibili di pressioni esercitate sui dipendenti del settore pubblico durante le elezioni dell'aprile 2014. Questi problemi vanno affrontati, anche attraverso il nuovo quadro legislativo.

Occorre inoltre rafforzare ulteriormente l'indipendenza e la giurisdizione dei tribunali e migliorare la qualità della giustizia amministrata ai cittadini. I notevoli progressi del paese in termini legislativi e tecnici sono eclissati dalle preoccupazioni sempre più accentuate circa il carattere selettivo della giustizia. Sebbene si stia costituendo una casistica positiva, la corruzione che ancora regna in molti settori rimane un problema serio. Il quadro anticorruzione deve essere applicato in modo più efficace.

Si osservano ulteriori miglioramenti per quanto riguarda la cooperazione di polizia e la lotta contro la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani. La casistica di indagini, azioni penali e condanne in relazione ai casi di criminalità organizzata e corruzione deve essere ulteriormente sviluppata. La lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione è fondamentale per combattere l'infiltrazione criminale nei sistemi politici, giuridici e economici.

Il paese si è dotato del quadro generale per la tutela dei diritti fondamentali, la cui effettiva applicazione deve però essere promossa con maggiore impegno. Occorrono ulteriori sforzi per fugare le preoccupazioni relative ai pregiudizi e alle discriminazioni contro la popolazione rom e combattere l'intolleranza nei confronti della comunità LGBTI.

Si rileva un aumento delle restrizioni alla libertà dei media. L'influenza governativa sull'attività dei media si esplica, tra l'altro, per mezzo di pubblicità finanziate dallo Stato. Si deplora la mancanza di un'informazione veramente indipendente, che fornisca ai cittadini dati precisi e obiettivi attraverso i media convenzionali, e di un dibattito pubblico informato.

Per quanto riguarda i rapporti interetnici, l'accordo quadro di Ohrid, che ha posto fine al conflitto del 2001, fornisce la base necessaria per garantire il carattere multi-etnico della società. La diffidenza tra le comunità rimane però diffusa. Semplici avvenimenti o incidenti bastano spesso a scatenare tensioni. È necessario un approccio più proattivo e condiviso per promuovere una società multi-etnica inclusiva. Occorre portare a termine la revisione dell'accordo quadro di Ohrid e dare seguito alle relative raccomandazioni.

L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia intrattiene nel complesso buoni rapporti con gli altri paesi dell'allargamento e svolge un ruolo attivo nella cooperazione regionale. È altresì importante che le relazioni con i vicini Stati membri dell'UE continuino a essere costruttive e occorrerà evitare azioni e dichiarazioni che possano nuocere alle relazioni di buon vicinato.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia rimane a uno stadio avanzato e, in alcuni settori, ha compiuto ulteriori progressi verso un'economia di mercato funzionante. Per far fronte, a medio termine, alle pressioni della concorrenza e alle

forze di mercato all'interno dell'Unione, il paese deve affrontare notevoli sfide attuando con determinazione le riforme strutturali.

La ripresa economica è ulteriormente progredita, ma si basa quasi esclusivamente sul settore esterno e ha un'incidenza limitata sulla disoccupazione, che rimane elevata, specialmente fra i giovani. Le riforme volte a ridurre le rigidità strutturali del mercato del lavoro non procedono in modo sufficientemente spedito. La stabilità finanziaria è stata preservata e si è registrato un aumento dell'afflusso di IDE. Si è assistito a un deterioramento sia della disciplina di bilancio che della trasparenza e della qualità della spesa pubblica.

Le prospettive di crescita e occupazione dipendono in buona parte dal contesto imprenditoriale del settore privato nazionale. Per favorirle, occorre agevolare ulteriormente le procedure di rilascio delle licenze, anche per promuovere i "collegamenti ascendenti" tra imprese nazionali e straniere, accelerare le procedure di uscita dal mercato e, più in generale, garantire condizioni di parità per tutte le imprese nell'applicazione della normativa pertinente. L'accesso ai finanziamenti dovrà essere migliorato, anche ripristinando il canale del credito bancario. Per far sì che le competenze dei lavoratori corrispondano maggiormente alla domanda del mercato del lavoro occorre riformare ulteriormente il sistema di istruzione, anche attraverso l'attuazione della strategia sulla formazione professionale. Per quanto riguarda le finanze pubbliche, l'ulteriore deterioramento della disciplina di bilancio verificatosi nel 2013 e nel 2014 richiede un miglioramento delle procedure di pianificazione del bilancio e una maggiore coerenza dell'esecuzione annuale del bilancio con la strategia di bilancio a medio termine. Dovrà essere migliorata anche la qualità della spesa pubblica, orientando maggiormente la spesa in conto capitale verso gli investimenti a favore della crescita.

L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha migliorato ulteriormente la propria **capacità di assumersi gli obblighi derivanti dall'adesione**. Il paese continua a impegnarsi nel processo di stabilizzazione e di associazione e a onorare gli impegni assunti nell'ambito dell'accordo di stabilizzazione e di associazione.

L'ex Repubblica jugoslava di Macedonia intrattiene con l'UE un'ampia cooperazione in tutti i comparti dell'acquis e vanta livelli avanzati di allineamento legislativo, sia in termini istituzionali che strategici. Il suo grado di allineamento è sufficiente per passare alla fase successiva del processo di adesione. Ora va posto l'accento sulla capacità amministrativa e sull'effettiva applicazione.

Sul versante del mercato interno, l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha già raggiunto un buon livello di allineamento delle norme sui movimenti di capitali, sui servizi postali e sul diritto societario. Sul fronte della giustizia e degli affari interni si registrano progressi per quanto riguarda la politica dei visti, le frontiere esterne, Schengen e la cooperazione di polizia. Occorrono invece ulteriori sforzi per quanto riguarda, in particolare, la politica regionale, l'ambiente e i cambiamenti climatici, la politica sociale e l'istruzione. Il controllo interno delle finanze pubbliche dovrà inoltre essere rafforzato e sviluppato in tutti i rami della pubblica amministrazione.

Il Consiglio non si è ancora pronunciato sulla proposta presentata dalla Commissione nel 2009, relativa al passaggio alla seconda fase del processo di associazione a norma dell'articolo 5 dell'accordo di stabilizzazione e di associazione.

Albania

L'Albania ha fatto ulteriori passi avanti verso il rispetto dei **criteri politici**. È stato istituito un dialogo ad alto livello sulle priorità fondamentali e sono stati creati gruppi di lavoro congiunti incaricati di strutturare il necessario processo di riforma. Deve ancora essere istituito un Consiglio nazionale per l'integrazione europea onde promuovere l'inclusività e coinvolgere

tutte le parti interessate nel processo di riforma. Un dialogo politico costruttivo e duraturo tra governo e opposizione è una condizione indispensabile per la sostenibilità delle riforme.

Il Parlamento ha adottato all'unanimità una risoluzione sull'integrazione europea, ha approvato una serie di misure legislative in questo campo, che riguardano prevalentemente la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, e ha votato diverse nomine nel settore giudiziario. L'iter legislativo è stato reso più trasparente. L'attività parlamentare ha tuttavia risentito delle tensioni politiche, con frequenti astensioni dell'opposizione che da luglio boicotta tutti i lavori parlamentari. Il governo e l'opposizione devono garantire che il dialogo politico si svolga principalmente in Parlamento. Il governo deve garantire che l'opposizione possa svolgere pienamente la sua funzione di controllo democratico. Dal canto suo, l'opposizione deve partecipare in modo costruttivo ai processi democratici.

La riforma della pubblica amministrazione è progredita, in particolare con l'entrata in vigore della legge sulla funzione pubblica, l'adozione della relativa normativa di attuazione e misure volte a migliorare le procedure di assunzione. Il processo deve proseguire al fine di rafforzare la depoliticizzazione, la rendicontabilità e gli standard professionali della pubblica amministrazione. Il codice delle procedure amministrative deve essere completato e adottato conformemente agli standard dell'UE. Occorreranno provvedimenti volti a rafforzare l'indipendenza e l'efficienza delle istituzioni indipendenti.

L'Albania ha portato avanti la riforma della giustizia collaborando con la commissione di Venezia per rafforzare l'indipendenza, la rendicontabilità e la professionalità della magistratura e avviando l'elaborazione della strategia di riforma giudiziaria 2014-2020. È stata presa qualche misura per migliorare la rendicontabilità e la trasparenza del sistema giudiziario, tra cui modifiche legislative che disciplinano l'immunità dei giudici e dei pubblici ministeri. Sono state inflitte sanzioni a seguito di procedimenti disciplinari contro i giudici. È iniziata l'attività dei tribunali amministrativi, che tuttavia non sono ancora del tutto operativi. È stata espressa preoccupazione riguardo al fatto che le modifiche apportate alla legge sul Consiglio superiore della giustizia per migliorarne il funzionamento siano state adottate con una procedura accelerata, senza coinvolgere né consultare tutti i soggetti interessati. Permangono ancora numerose carenze e si è creata una consapevolezza generale di quanto sia necessaria e urgente una riforma radicale del sistema giudiziario. Il paese dovrà approfondire altri notevoli sforzi per garantire l'efficienza, l'indipendenza e la rendicontabilità della magistratura, anche attraverso modifiche costituzionali. L'Albania dovrà proseguire risolutamente su questa via con la collaborazione costruttiva di tutte le parti interessate, anche attraverso una cooperazione costante con la commissione di Venezia. Occorrono provvedimenti energici per migliorare il sistema disciplinare applicato a giudici, pubblici ministeri e avvocati e per rafforzare ulteriormente l'efficienza dei tribunali.

Il governo ha dimostrato la volontà politica di agire con determinazione per prevenire e combattere la corruzione. Il quadro legislativo è stato rafforzato e si sono migliorati il coordinamento e il monitoraggio delle politiche a livello centrale. È stato nominato un coordinatore nazionale anticorruzione ed è stata creata una rete di punti di contatto presso tutti i ministeri competenti. La corruzione, tuttavia, è estremamente diffusa in molti settori, compresi la giustizia e le attività di contrasto, e rimane un problema particolarmente grave. L'Albania deve prendere provvedimenti per far applicare il quadro legislativo e adottare la strategia anticorruzione 2014-2020, così come i relativi piani d'azione. Occorre rafforzare la cooperazione interistituzionale e rimuovere gli ostacoli allo svolgimento di indagini proattive. L'Albania dovrà inoltre migliorare il bilancio in termini di indagini, azioni penali e condanne in relazione ai casi di corruzione, soprattutto nelle alte sfere.

In diversi settori si osservano miglioramenti per quanto riguarda la lotta contro la criminalità organizzata, con un'intensificazione delle attività di contrasto (sequestri di stupefacenti, reati

connessi alla droga, criminalità economica, tratta di esseri umani, ecc.). Le autorità hanno adottato in particolare misure concrete per combattere la coltivazione e il traffico di cannabis, che costituiscono ancora un problema serio, soprattutto attraverso una vasta operazione di polizia nel villaggio di Lazarat e nel nord del paese. La cooperazione internazionale è stata intensificata. Occorre tuttavia rafforzare la lotta alla criminalità organizzata, migliorare ulteriormente la cooperazione tra le autorità di contrasto e rimuovere gli ostacoli legislativi che compromettono l'efficacia delle indagini. L'Albania dovrà adoperarsi con notevole impegno, attraverso indagini finanziarie proattive e sistematiche e un'applicazione coerente della legislazione, per contrastare tutte le forme di attività criminale, compresi il riciclaggio del denaro, la tratta di esseri umani e il traffico di droga. L'Albania deve continuare a combattere energicamente la coltivazione della cannabis. La lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione è fondamentale per combattere l'infiltrazione criminale del sistema politico, giuridico e economico.

Per quanto riguarda i diritti fondamentali, la libertà di riunione e di associazione e la libertà di pensiero, di coscienza e di religione continuano ad essere globalmente rispettate. È migliorata la cooperazione tra autorità pubbliche e organizzazioni della società civile per quanto riguarda i diritti della comunità LGBTI. Occorre garantire l'applicazione del quadro legislativo riveduto per i disabili, abolire le disposizioni di legge che comportano discriminazioni di genere, rafforzare la capacità istituzionale per la tutela dei minori e affrontare la questione del lavoro minorile forzato. È stato adottato un piano d'azione sui diritti dei minori. L'Albania dovrà concentrarsi sulle misure volte a favorire l'inclusione dei rom e a tutelare i gruppi vulnerabili. La tutela dei diritti di proprietà va ulteriormente rafforzata, anche attraverso un riesame della strategia del 2012 sulla riforma di questo settore e il rafforzamento delle garanzie di tali diritti. Il governo non ha realizzato le priorità concordate per quanto riguarda la libertà di espressione e dei media. Occorre ripristinare tutte le funzioni istituzionali dell'autorità per i media audiovisivi e garantirne l'indipendenza. L'uso non autorizzato delle frequenze da parte di numerose emittenti costituisce ancora un problema.

Rimane essenziale che il paese si impegni in modo costruttivo nella cooperazione regionale e nelle relazioni di buon vicinato.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, l'Albania ha fatto qualche progresso verso la realizzazione di un'economia di mercato funzionante. Nel medio termine il paese dovrebbe essere in grado di far fronte alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, sempre che acceleri ulteriormente il ritmo delle riforme strutturali.

L'Albania ha preservato la stabilità macroeconomica, continuato a smaltire gli arretrati e preso misure per migliorare l'amministrazione e la riscossione delle imposte. La crescita economica, tuttavia, è ulteriormente rallentata e la persistenza di un disavanzo elevato delle partite correnti riflette la scarsa competitività. Nel 2013 il disavanzo di bilancio è stato superiore al previsto e il livello sempre più elevato del debito pubblico ha limitato il margine di manovra finanziario. Il contenimento dell'inflazione ha permesso di allentare ulteriormente la politica monetaria, ma questo non si è tradotto in una crescita del credito a causa dell'alta percentuale di prestiti in sofferenza presso le banche commerciali. Il tasso di disoccupazione è elevato e l'economia informale rimane molto diffusa.

L'Albania dovrebbe proseguire con il risanamento di bilancio per ridurre il debito pubblico, mantenendo al tempo stesso un margine di manovra per la spesa a favore della crescita. Occorre riformare il settore dell'energia e portare avanti il riordino dell'amministrazione delle pensioni e delle imposte onde ridurre i rischi che essa comporta per le finanze pubbliche. Per sostenere l'erogazione di prestiti bancari e la crescita del credito occorre proseguire il pagamento degli arretrati dello Stato nei confronti delle imprese e affrontare la questione dei prestiti in sofferenza. Gli ostacoli allo sviluppo del settore privato devono essere rimossi

migliorando il contesto imprenditoriale, caratterizzato da carenze in termini di Stato di diritto e quadro normativo e dall'incertezza circa la proprietà dello Stato. Per diversificare l'esigua base produttiva è indispensabile creare condizioni favorevoli agli investimenti privati, in particolare gli investimenti diretti esteri. Occorre migliorare ulteriormente l'istruzione e la formazione per conciliare maggiormente la domanda e l'offerta di competenze sul mercato del lavoro e aumentare l'occupabilità.

Nel complesso l'attuazione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA), entrato in vigore nell'aprile 2009, procede regolarmente. L'Albania ha continuato ad allineare la normativa nazionale ai requisiti dell'UE in un certo numero di settori, rafforzando la propria **capacità di assumersi gli obblighi derivanti dall'adesione**. È stato adottato un nuovo piano nazionale 2014-2020 per l'integrazione europea. Nella maggior parte dei settori, tuttavia, i miglioramenti concreti sono stati modesti. L'Albania dovrà adoperarsi con notevole impegno per prepararsi meglio ad applicare l'acquis dell'UE. Occorrono ulteriori sforzi per tutelare i diritti di proprietà intellettuale. La risoluzione della vertenza tra il governo e l'azienda di distribuzione dell'energia CEZ ha contribuito ad agevolare l'attuazione di ulteriori riforme nel settore dell'energia. Ai fini dello sviluppo economico è indispensabile intensificare gli sforzi in questo campo, anche diversificando le fonti di energia e migliorando il funzionamento del mercato dell'energia elettrica. L'Albania dovrà inoltre rafforzare la tutela ambientale e ovviare alle carenze individuate in materia di trasporti, sicurezza alimentare e tutela dei consumatori e della salute. Occorrerà sviluppare la capacità amministrativa e gli standard professionali degli enti preposti all'attuazione dell'acquis e salvaguardare l'indipendenza degli enti normativi. Rimane fondamentale garantire la trasparenza e la rendicontabilità, specie per quanto riguarda gli appalti pubblici e la gestione delle finanze pubbliche.

Bosnia-Erzegovina

Si osservano ancora una volta scarsissimi progressi verso il rispetto dei **criteri politici**. Non vi è stato alcun progresso tangibile nella creazione di istituzioni funzionali e sostenibili. Analogamente, l'Assemblea parlamentare della Bosnia-Erzegovina ha compiuto progressi molto limitati nell'adozione della normativa connessa all'UE. I disaccordi politici e interetnici hanno avuto pesanti ripercussioni sul lavoro delle assemblee a livello di Stato e di Federazione.

La collaborazione con la società civile a livello di Stato, di entità e di cantone è rimasta limitata. Come è emerso chiaramente durante le proteste sociali dell'inizio del 2014, tutti i governi devono puntare in via prioritaria a soddisfare le necessità socioeconomiche dei cittadini, affrontando in particolare il problema dell'elevatissima disoccupazione giovanile e aiutando le persone più bisognose, comprese quelle colpite dalle forti inondazioni del maggio scorso.

Il clima politico ha fortemente limitato i progressi compiuti in termini di riforma della pubblica amministrazione e di miglioramento della sua capacità di soddisfare i requisiti associati all'integrazione nell'UE. La frammentazione del quadro amministrativo-giuridico ai diversi livelli di governo desta tuttora notevole preoccupazione, in quanto incide pesantemente sulla funzionalità del sistema dei servizi pubblici. Va elaborata una nuova strategia post-2014 per il riordino della pubblica amministrazione. Occorre inoltre attuare in modo globale le necessarie riforme della gestione delle finanze pubbliche.

Si osservano pochi progressi per quanto riguarda la riforma del sistema giudiziario. Il dialogo strutturato sulla giustizia, che rimane una piattaforma importante per raggiungere un consenso sulle riforme giudiziarie, è stato esteso ad altre questioni attinenti allo Stato di diritto. Il sistema giudiziario a livello statale va riformato in via prioritaria. Si è in parte avviato all'insufficienza delle risorse umane incaricate, a tutti i livelli, di gestire l'arretrato di casi riguardanti i crimini di guerra, ma occorre ancora garantire la sostenibilità mediante una

pianificazione efficace e lo stanziamento di mezzi sufficienti da parte delle autorità nazionali competenti. Sul fronte della giustizia, è necessario potenziare ulteriormente gli strumenti disciplinari e regolamentare adeguatamente il conflitto di interessi.

Il paese ha compiuto pochi progressi nell'attuazione delle riforme volte a ridurre la corruzione, che interessa tuttora l'intero settore pubblico, specie per quanto riguarda l'erogazione dei servizi e l'accesso all'occupazione. Le potenti reti del clientelismo politico esercitano la loro influenza a tutti i livelli di governo. Le indagini e le azioni giudiziarie per i casi di corruzione nelle alte sfere rimangono insufficienti e la percentuale di condanne è generalmente bassa. Manca una vera volontà politica di andare al di là della retorica e combattere la corruzione, anche attraverso indagini e azioni giudiziarie nei casi che vedono coinvolte le alte sfere. I progressi sono stati globalmente limitati per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata, che desta tuttora notevole preoccupazione nonostante il successo di alcune operazioni congiunte, dovuto anche a uno stretto coordinamento con i paesi limitrofi. La lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione è fondamentale per combattere l'infiltrazione criminale nei sistemi politici, giuridici e economici.

Il paese si è dotato del quadro giuridico e istituzionale per il rispetto dei diritti umani e i principali elementi del diritto internazionale sui diritti umani sono stati integrati nel sistema giuridico. Destano tuttavia notevole preoccupazione le sempre maggiori pressioni politiche e finanziarie sui media così come l'intimidazione e le minacce subite da giornalisti e editori. Occorre adoperarsi con maggiore impegno per rendere le scuole più inclusive e porre fine alla segregazione denominata "due scuole sotto lo stesso tetto" ancora presente nella Federazione. Va garantita l'efficacia della prevenzione e delle indagini relative ai casi di incitamento all'odio, violenza e discriminazione contro la comunità LGBTI. A fronte di progressi significativi per quanto riguarda l'attribuzione di alloggi ai rom, si ravvisa la necessità di intensificare gli sforzi a livello di istruzione, sanità e occupazione. Per quanto riguarda profughi e sfollati, va garantita l'effettiva attuazione della strategia riveduta, con particolare attenzione ai suoi aspetti socioeconomici. La Bosnia-Erzegovina ha continuato a partecipare attivamente alla cooperazione regionale e a intrattenere relazioni di buon vicinato.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, la Bosnia-Erzegovina ha compiuto pochi progressi verso la creazione di un'economia di mercato funzionante. Il paese dovrà dar prova di notevole impegno per ovviare alle carenze strutturali persistenti ed essere quindi in grado, a lungo termine, di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

Si registrano una lieve ripresa della crescita economica e una diminuzione del disavanzo delle partite correnti in un contesto di persistenti squilibri esterni. La ripresa rimane fragile a causa di una domanda interna debole e di una base produttiva limitata. Le forti inondazioni della primavera scorsa peggioreranno probabilmente la situazione economica e di bilancio a breve termine. Sono già state prese misure per migliorare il coordinamento di bilancio nella Federazione e la riscossione delle imposte indirette.

La Bosnia-Erzegovina dovrebbe adottare urgentemente altri provvedimenti per salvaguardare la disciplina di bilancio. Occorre inoltre ridurre la forte presenza dello Stato nell'economia nonché abbassare il livello della spesa pubblica, migliorarne la composizione e renderla più mirata. Va inoltre affrontato il problema dell'inefficienza delle imprese statali. Un miglior coordinamento fra le entità e al loro interno faciliterebbe considerevolmente la definizione della politica economica. I forti squilibri del mercato del lavoro, evidenziati da un livello di disoccupazione perennemente elevato, specialmente fra i giovani, e da un bassissimo tasso di partecipazione, richiedono misure energiche per eliminare i disincentivi al lavoro e migliorare la qualità dell'istruzione. È necessario ovviare alle carenze del quadro giuridico e del contesto imprenditoriale, in particolare la lenta esecuzione dei contratti nonché la complessità e i costi

delle procedure di ingresso e uscita delle imprese, e allo sviluppo insufficiente delle infrastrutture per favorire lo sviluppo del settore privato e attrarre gli investimenti, specialmente quelli esteri. In questo contesto, va affrontato anche il grave problema del sommerso. Occorre inoltre ridurre il notevole volume di prestiti in sofferenza.

Come l'anno scorso, l'assenza di sostegno politico al programma per l'UE, la mancanza di un meccanismo di coordinamento efficace per le questioni attinenti all'UE e i disaccordi interni sulle competenze si riflettono nei limitatissimi progressi verso **l'allineamento della normativa nazionale alla legislazione e agli standard dell'UE**, in particolare nei seguenti settori: circolazione delle persone e dei lavoratori, libera prestazione di servizi e diritto di stabilimento, libera circolazione delle merci, tutela dei consumatori, occupazione e politiche sociali, istruzione, cultura e ricerca, industria e PMI, ambiente e clima e trasporti. Il miglioramento della situazione in determinati settori è ostacolato dalla mancanza di strategie di portata nazionale.

Si osservano pochi progressi in materia di agricoltura e sviluppo rurale, sicurezza alimentare, politica veterinaria e fitosanitaria e pesca. La non conformità con i requisiti dell'UE in questi settori impedisce tuttora di esportare beni di origine animale nell'Unione, un problema la cui soluzione richiederà uno sforzo notevole e ben coordinato. Nel settore dell'imposizione fiscale, la Bosnia-Erzegovina ha adottato un regime tributario per i piccoli birrifici che non è conforme agli obblighi previsti dall'accordo interinale, in quanto introduce una discriminazione nei confronti delle importazioni di birra. I progressi nel settore dell'energia sono stati limitati dalla complessità della struttura amministrativa, dai disaccordi sulle competenze fra Stato e entità e dalla mancanza della necessaria volontà politica. Questo si traduce, fra l'altro, in una grave e persistente violazione degli obblighi assunti dal paese nel settore del gas a norma del trattato che istituisce la Comunità dell'energia, a cui occorre porre rimedio con la massima urgenza. Vanno segnalati progressi sul fronte del mercato interno, tra cui l'adozione della legge sugli appalti pubblici, che consente al paese di allinearsi alle direttive UE del 2004. La collaborazione fra istituti statistici a livello di entità e di Stato è migliorata, specie per quanto riguarda il censimento della popolazione e delle abitazioni.

Kosovo

Per quanto riguarda i **criteri politici**, negli ultimi dodici mesi l'agenda politica del Kosovo è stata dominata dalle elezioni locali e politiche e dai successivi sviluppi. Le elezioni politiche di giugno si sono svolte in modo trasparente e organizzato. Non sono stati segnalati incidenti di rilievo e tutti hanno potuto esprimere liberamente il proprio voto, anche nei quattro comuni settentrionali. Le elezioni hanno consolidato i progressi compiuti con le elezioni locali di fine 2013. In entrambi i casi, il processo elettorale è migliorato. I casi di frode elettorale, meno numerosi rispetto al 2010, sono stati gestiti in modo efficiente. Sono ancora molto numerosi i casi del 2010 pendenti dinanzi ai tribunali. Il Kosovo deve ancora applicare le raccomandazioni rivolte dalla missione di osservazione elettorale e dagli esperti, tra cui l'adozione di un codice elettorale globale e una compilazione più accurata delle liste elettorali. La riforma elettorale deve garantire che il quadro giuridico delle elezioni rispecchi le migliori pratiche dell'UE. La recente adesione del Kosovo alla commissione di Venezia può dare un utile contributo in tal senso.

Si deplora il fatto che la nuova assemblea legislativa non sia stata eletta in tempi ragionevoli e senza complicazioni. Il nuovo governo e l'Assemblea dovranno rilanciare il programma di riforme del Kosovo. Entrambe le istituzioni devono far leva sul consenso politico esistente in Kosovo in merito all'integrazione nell'UE. Il governo del Kosovo si è dimostrato in grado di coordinare il suo programma di integrazione nell'UE, specie per quanto riguarda i negoziati dell'ASA. Avvalendosi delle competenze dei vari dipartimenti e delle diverse istituzioni, i negozianti kosovari hanno esaminato in modo estremamente scrupoloso il testo proposto

analizzandone anche la possibile incidenza. Questo denota un'adeguata consapevolezza delle implicazioni degli impegni assunti.

Per rispettare gli obblighi previsti dal futuro ASA, l'esecutivo e l'Assemblea del Kosovo devono concentrarsi sull'attuazione delle leggi e delle politiche, programmandola in modo realistico e tenendo conto delle risorse necessarie. La nuova legislatura è una buona opportunità di migliorare la sorveglianza dell'esecutivo e del processo legislativo. Va rafforzato il ruolo di vigilanza dell'Assemblea nei confronti delle istituzioni e degli enti normativi indipendenti. L'indipendenza di questi organismi deve essere rafforzata e occorre procedere urgentemente alle nomine al loro interno, attraverso un processo di selezione equo e depoliticizzato basato su criteri obiettivi.

La cooperazione con la missione UE sullo Stato di diritto (EULEX) è proseguita in modo soddisfacente. Le autorità del Kosovo hanno assunto l'importante impegno politico di prolungare il mandato della missione e hanno accettato di istituire un tribunale speciale competente a pronunciarsi sulle conclusioni della task force investigativa speciale. Per completare il processo, il Kosovo deve adottare le necessarie modifiche legislative, anche per quanto riguarda la Costituzione. Le autorità giudiziarie hanno gestito adeguatamente le sfide strutturali, come la riforma globale della giustizia adottata nel 2013 e il trasferimento di alcune funzioni di EULEX alle autorità locali. Il dialogo strutturato sullo Stato di diritto ha continuato a sostenere questo processo. L'arretrato giudiziario e la necessità di garantire una giustizia imparziale e indipendente costituiscono ancora un problema. Le autorità giudiziarie del Kosovo devono dare un seguito proattivo ai rinvii a giudizio basati su prove ammissibili ed emanare sentenze tempestive e motivate, a prescindere dall'opinione pubblica o politica più diffusa.

Per quanto riguarda la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, si segnalano l'aumento del numero di indagini sui crimini legati alla droga e lo smantellamento di alcuni gruppi coinvolti nella tratta di esseri umani. Il basso numero di condanne effettive e di sequestri di droga indica tuttavia che in Kosovo la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione è ancora allo stadio iniziale. Le autorità di contrasto sono restie ad avviare indagini finanziarie e sono ancora pochi i casi di congelamento e confisca dei beni disposti dalla magistratura ed eseguiti dalla polizia. L'intimidazione dei testimoni è ancora fonte di notevole preoccupazione. Il nuovo governo e il Parlamento devono applicare una politica di tolleranza zero nei confronti della corruzione e della criminalità organizzata e dar prova di una chiara volontà politica di combatterle efficacemente. La classe politica del Kosovo deve dimostrare la propria disponibilità ad accettare il risultato di procedimenti giudiziari indipendenti. La lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione è fondamentale per combattere l'infiltrazione criminale nei sistemi politici, giuridici e economici.

L'attuazione della strategia 2010-2013 e del piano d'azione 2012-2014 sulla riforma della pubblica amministrazione è risultata estremamente problematica per il Kosovo, che ha ottenuto scarsissimi risultati. Il Kosovo deve dar prova di un forte impegno politico per porre in essere un quadro strategico realistico ai fini dell'elaborazione delle politiche, della pianificazione legislativa e dell'attuazione pratica delle riforme. È prioritario completare il quadro legislativo per la funzione pubblica, garantirne la depoliticizzazione e valutarne le prestazioni. Il Kosovo deve inoltre adottare una legge sulle procedure amministrative generali, condizione indispensabile per sviluppare un contesto favorevole alle imprese. Il Kosovo si è dotato di alcune regole e normative sulla gestione delle finanze pubbliche, ma deve applicare un approccio più globale alle riforme in questo settore. Occorre altresì garantire l'applicazione delle relazioni del controllore generale e migliorarne il follow-up.

I diritti umani e fondamentali continuano ad essere generalmente sanciti nell'ordinamento del Kosovo. La commissione indipendente per i media è ridiventata operativa. Gli autori delle

violenze contro la rivista Kosovo 2.0 hanno beneficiato di una sospensione condizionale della pena. Le ripetute minacce e aggressioni nei confronti di attivisti LGBTI e giornalisti sono fonte di notevole preoccupazione. Vanno create le condizioni necessarie per garantire la libertà di espressione e dei media. Occorre inoltre garantire l'applicazione effettiva dei diritti di proprietà, compreso l'accesso delle donne alle proprietà ereditate. Il Kosovo deve ancora razionalizzare il suo sistema istituzionale per la tutela dei diritti umani. La definizione poco chiara delle competenze ostacola l'attuazione delle leggi e il relativo monitoraggio.

Sono state assegnate delle terre ad alcune famiglie sfollate della comunità rom che vivono in un campo in Montenegro. L'edificio principale del campo rom di Leposaviq/Leposavić è stato chiuso. Il Consiglio per l'attuazione e il monitoraggio ha contribuito a migliorare la tutela del patrimonio culturale e religioso. Il Kosovo deve però adoperarsi con maggiore impegno per garantire l'applicazione dei quadri legislativi e strategici, tra cui il piano d'azione sull'integrazione delle comunità rom, ashkali e egiziane. Gli incidenti di sicurezza e i crimini a danno delle persone appartenenti a minoranze e delle loro proprietà devono essere oggetto di indagini e azioni giudiziarie rapide e approfondite. Va garantita l'applicazione delle leggi sul centro storico di Prizren e su Velika Hoča/Hoçë e Madhe. La legge su Velika Hoča/Hoçë e Madhe desta particolare preoccupazione visto che, sebbene nel febbraio 2013 sia stata adottata a livello comunale la decisione di procedere con la sua applicazione e il ministero dell'Ambiente e della pianificazione territoriale abbia impartito istruzioni amministrative in tal senso, i progressi sono stati inesistenti. Occorre un'azione energica per impedire le costruzioni abusive e la demolizione dei siti appartenenti al patrimonio culturale.

Il Kosovo ha compiuto ulteriori progressi in sede di cooperazione regionale e ha concluso altri accordi di cooperazione bilaterale con diversi paesi limitrofi.

Per quanto riguarda la **normalizzazione delle relazioni con la Serbia**, il Kosovo ha continuato a impegnarsi nel dialogo e nell'attuazione del primo accordo sui principi che disciplinano la normalizzazione delle relazioni, concluso nell'aprile 2013, e di altri accordi raggiunti nell'ambito del dialogo. Questo ha determinato cambiamenti concreti e irreversibili, con l'organizzazione delle prime elezioni politiche in tutto il Kosovo e notevoli progressi nello smantellamento delle strutture giudiziarie e di polizia serbe. È stata approvata una soluzione permanente per l'inclusione del Kosovo nel processo di cooperazione nell'Europa sudorientale (SEECP). Sebbene non si siano tenute riunioni ad alto livello da quando sono state indette le elezioni anticipate in Kosovo, il lavoro è proseguito a livello tecnico, con progressi in termini di riscossione dei dazi doganali, gestione integrata delle frontiere, energia e telecomunicazioni.

Si osserva tuttavia un rallentamento generale dei progressi nell'ambito del dialogo. Sono state indette elezioni politiche anticipate sia in Serbia che in Kosovo. È importante che il dialogo ad alto livello riprenda e che entrambe le parti continuino ad adoperarsi con impegno per applicare in buona fede tutti gli accordi esistenti. Il compimento di ulteriori progressi dovrebbe portare progressivamente alla normalizzazione generale delle relazioni tra Serbia e Kosovo, con la conclusione di un accordo giuridicamente vincolante entro la fine dei negoziati di adesione della Serbia, per consentire a Serbia e Kosovo di esercitare integralmente i loro diritti e di assumersi le loro responsabilità.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, il Kosovo ha compiuto progressi limitati verso la realizzazione di un'economia di mercato funzionante. Il paese dovrà dar prova di notevole impegno per ovviare alle carenze strutturali persistenti ed essere quindi in grado, a lungo termine, di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

La crescita economica è rimasta positiva attestandosi al 3,4%, ma non ha migliorato le condizioni del mercato occupazionale. Sebbene il disavanzo commerciale sia leggermente

diminuito, lo squilibrio con l'estero è ancora elevato. Nel complesso la stabilità macroeconomica è stata preservata, nonostante i notevoli aumenti delle spese correnti intervenuti prima delle elezioni in settori specifici quali i salari e le pensioni. Queste prassi minano la trasparenza, la prevedibilità e la credibilità della politica di bilancio, rendono più difficile la pianificazione di bilancio e orientano la composizione della spesa verso settori meno favorevoli alla crescita.

È di fondamentale importanza rafforzare la pianificazione di bilancio e applicare correttamente la regola di bilancio. Le decisioni relative ai grandi progetti infrastrutturali, come quelli nel settore dei trasporti, dovrebbero basarsi su adeguate valutazioni del rapporto costi-benefici in modo da massimizzare i benefici economici. Visto che i tassi di disoccupazione sono tuttora molto elevati, si dovrebbe migliorare il contesto imprenditoriale per incentivare lo sviluppo del settore privato. A tal fine occorre rimuovere rapidamente gli ostacoli legati all'insufficienza delle capacità amministrative, alla difficoltà di ottenere finanziamenti e alla complessità delle procedure di privatizzazione. Il Kosovo deve garantire il buon funzionamento del suo sistema giuridico e giudiziario, migliorare l'esecuzione dei contratti e ridurre i ritardi nei procedimenti giudiziari. Le statistiche economiche vanno migliorate.

Per quanto riguarda **l'allineamento alla legislazione e agli standard dell'UE**, un forte impegno politico ha permesso alle istituzioni del Kosovo di dimostrare la loro capacità di realizzare le priorità politiche, come i negoziati sull'ASA, il dialogo sulla liberalizzazione del visto e il dialogo con la Serbia. I risultati sono invece meno omogenei in altri settori prioritari delle riforme. Il quadro legislativo di base sulla circolazione dei capitali è ancora in vigore, ma permangono ostacoli agli acquisti di beni immobili da parte degli stranieri. I progressi del Kosovo in materia di concorrenza sono limitati a causa di un controllo insufficiente delle pratiche anticoncorrenziali e degli aiuti di Stato. Il Kosovo deve garantire l'efficienza e l'indipendenza delle autorità di concorrenza. La legge sugli appalti pubblici è stata modificata con l'introduzione di preferenze a favore dei produttori locali che dovranno essere abolite entro cinque anni dall'entrata in vigore dell'ASA.

L'approvvigionamento energetico del Kosovo è notevolmente migliorato, per cui le interruzioni di corrente sono ormai sporadiche. Il Kosovo deve preparare più attivamente lo smantellamento della centrale Kosovo A, dove si è verificata un'esplosione che ha evidenziato la fragilità del sistema. Va completato con urgenza il trasferimento degli ispettori all'agenzia centrale, indispensabile per l'applicazione delle norme alimentari e veterinarie onde agevolare gli scambi nell'ambito dell'ASA. Lo scarso interesse per le questioni ambientali è diventato un problema serio per la salute della popolazione e la qualità della vita in Kosovo.

Turchia

Come gli anni precedenti, si osservano forti contrasti per quanto riguarda i **criteri politici**.

Da un lato, è proseguita l'attuazione delle riforme adottate negli anni precedenti. Sono state adottate e attuate diverse misure contenute nel terzo e quarto pacchetto della riforma giudiziaria nonché misure annunciate nel pacchetto sulla democratizzazione presentato nel settembre 2013. Queste misure hanno abbassato, tra l'altro, la soglia per il sostegno finanziario ai partiti politici, autorizzando inoltre l'esercizio dell'attività politica e l'insegnamento privato in lingue e dialetti diversi dal turco. L'adozione a marzo di un piano d'azione sulla prevenzione delle violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stata una svolta importante ai fini dell'allineamento del quadro giuridico e delle prassi della Turchia con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte costituzionale ha continuato ad applicare la procedura dei ricorsi individuali e ha adottato diverse decisioni importanti che rafforzano la tutela dei diritti fondamentali nel paese e dimostrano la resilienza del sistema costituzionale turco.

A giugno il Parlamento turco ha adottato una legge volta a creare basi giuridiche più solide per il processo finalizzato a risolvere la crisi curda. La legge, adottata con l'ampio sostegno di tutti i partiti politici, prevede misure volte a sradicare il terrorismo, rafforzare l'inclusione sociale, reinserire le persone che lasciano il Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK) e depongono le armi e preparare l'opinione pubblica al rientro degli ex combattenti. La legge consolida le basi del processo di soluzione della crisi e contribuisce alla stabilità e alla tutela dei diritti umani in Turchia.

A settembre il ministero per gli Affari UE ha presentato una "strategia sull'Unione europea" intesa a rilanciare il processo di adesione della Turchia. La strategia si basa su tre pilastri: riforme politiche, trasformazione socioeconomica nel processo di adesione e strategia di comunicazione. La strategia dovrebbe essere integrata da piani d'azione contenenti azioni concrete con i relativi calendari.

Al tempo stesso, tuttavia, la risposta del governo alle accuse di corruzione rivolte a personalità di spicco, tra cui membri del governo e loro familiari, ha destato serie preoccupazioni in merito all'indipendenza della magistratura e allo Stato di diritto. Questa risposta è consistita in particolare in modifiche della legge sul Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri, nel successivo trasferimento o nella revoca di giudici e pubblici ministeri nonché nel trasferimento, nel licenziamento o addirittura nella detenzione di un gran numero di funzionari di polizia. Questo ha destato preoccupazione circa le capacità operative della magistratura e della polizia e ha messo seriamente in discussione la loro idoneità a condurre le indagini sulle accuse di corruzione in modo non discriminatorio, trasparente e imparziale. La Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale un certo numero di disposizioni della legge sul Consiglio superiore dei giudici e dei pubblici ministeri, dopo di che il Parlamento ha modificato la legge e ripristinato le disposizioni precedenti.

Ne è conseguita anche una maggiore polarizzazione della scena politica. Diverse norme di legge proposte dalla maggioranza al governo, che riguardavano anche questioni fondamentali per la democrazia turca, sono state adottate senza un adeguato dibattito parlamentare o un'opportuna consultazione delle parti interessate e della società civile. Il processo decisionale, tanto a livello nazionale che locale, dovrebbe prevedere la consultazione strutturata e sistematica della società civile. È indispensabile riformare il quadro giuridico vigente e renderlo più propizio allo sviluppo delle organizzazioni della società civile.

Sul fronte della libertà di espressione, è proseguito un ampio dibattito pubblico su temi che prima erano considerati tabù, come le questioni curda e armena. La libertà di espressione e, in particolare, la libertà dei media continuano tuttavia a essere ostacolate da una serie di disposizioni dell'ordinamento turco e dalla loro interpretazione da parte della magistratura. Le modifiche della legge su internet hanno limitato la libertà di espressione attraverso questo strumento. I divieti generalizzati applicati a YouTube e Twitter, che hanno destato notevole preoccupazione, sono stati successivamente dichiarati incostituzionali dalla Corte costituzionale. I funzionari pubblici hanno continuato a rilasciare dichiarazioni intimidatorie nei confronti dei media. Combinato all'assetto proprietario dei mezzi di comunicazione, questo ha determinato una diffusa autocensura della stampa, nonché le dimissioni e il licenziamento di giornalisti.

La legislazione turca sul diritto di riunione, incentrata più sulla legalità che sul carattere pacifico delle manifestazioni, e la sua applicazione da parte delle forze dell'ordine devono essere allineate maggiormente con gli standard europei. Deve essere adottata una legge che istituisca una commissione di controllo delle autorità di contrasto, quale organo di vigilanza indipendente per le forze dell'ordine.

La definizione poco chiara, nel diritto penale, del reato di affiliazione a un'organizzazione armata porta tuttora a una proliferazione di arresti e processi. Per le questioni confessionali e

per l'obiezione di coscienza, il quadro normativo non è in linea con la CEDU. È necessario un impegno deciso per tutelare i diritti di donne e minori e della comunità LGBTI. Le violenze domestiche, i delitti d'onore e i matrimoni prematuri e forzati sono tuttora un problema serio. La Turchia dovrà infine garantire il pieno rispetto dei diritti di proprietà, in particolare per quanto riguarda i beni delle comunità religiose non musulmane.

Occorre ovviare a tali carenze e le autorità dovranno impegnarsi a fondo per tutelare gli altri diritti e le altre libertà fondamentali e garantire a tutti i cittadini il pieno godimento dei propri diritti.

La firma dell'accordo di riammissione UE-Turchia, avvenuta il 16 dicembre 2013 parallelamente all'inizio del dialogo sulla liberalizzazione del visto, ha impresso nuovo slancio alle relazioni fra le parti. L'accordo di riammissione è entrato in vigore il 1° ottobre 2014, mentre il 20 ottobre 2014 è stata pubblicata la prima relazione sui progressi della Turchia nell'ambito della tabella di marcia per la liberalizzazione del visto. È importante portare avanti questi due processi e garantire una piena e effettiva attuazione nei confronti di tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata, la Turchia ha migliorato il suo programma volto a combattere il finanziamento del terrorismo, consolidato la rete di unità di protezione dei testimoni e riorganizzato le competenze in materia di lotta contro la tratta di esseri umani. Desti tuttavia preoccupazione l'incidenza che i licenziamenti massicci intervenuti nella polizia possono avere sulle capacità operative dei dipartimenti in prima linea nella lotta alla criminalità organizzata. La lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione è fondamentale per contrastare l'influenza illecita dei gruppi criminali sui sistemi politici, giuridici e economici.

In politica estera la Turchia ha continuato a svolgere il suo importante ruolo nel vicinato e specialmente in Siria, condannando fermamente e ripetutamente le violenze perpetrate dal regime a danno dei civili, sostenendo lo sviluppo di un'opposizione più unita e fornendo un'assistenza umanitaria vitale a più di 1 milione di profughi siriani. Il paese ha inoltre continuato a dare supporto pratico nel quadro dei colloqui E3+3 con l'Iran. L'adozione delle decisioni finali sugli investimenti per la realizzazione dei tre progetti relativi al corridoio meridionale del gas ha notevolmente contribuito a consolidare la sicurezza energetica in Europa. È proseguito il regolare dialogo politico tra l'UE e la Turchia, che ha riguardato questioni internazionali d'interesse comune, come il Medio Oriente e l'Asia centrale, e questioni mondiali come la lotta al terrorismo, i combattenti stranieri e la non proliferazione. La Turchia ha mantenuto una politica di impegno nei Balcani occidentali, in particolare partecipando attivamente al processo di cooperazione nell'Europa sudorientale e contribuendo alle missioni di polizia, militari e sullo Stato di diritto sotto la guida dell'UE. Considerate le notevoli sfide che stanno emergendo nel vicinato immediato della Turchia, il paese dovrebbe intensificare ulteriormente il dialogo con l'UE e allinearsi maggiormente alle posizioni dell'Unione.

La Turchia ha sostenuto la ripresa di colloqui in piena regola per la ricerca di una soluzione fra i leader di entrambe le comunità cipriote con i buoni uffici del segretario generale dell'ONU. La Turchia e la Grecia hanno promosso visite reciproche dei due capi negoziatori a Ankara e Atene nell'ambito delle trattative in corso.

La Turchia ha tuttavia continuato a rilasciare dichiarazioni che mettono in discussione il diritto della Repubblica di Cipro di sfruttare gli idrocarburi presenti nella sua zona economica esclusiva a vantaggio di tutti i ciprioti. La Turchia dovrebbe sostenere attivamente i negoziati per trovare una soluzione equa, globale e percorribile alla questione cipriota in sede di ONU, conformemente alle risoluzioni pertinenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e ai principi su cui si basa l'UE. L'impegno concreto della Turchia per trovare questa soluzione

globale rimane di fondamentale importanza. Nonostante le ripetute sollecitazioni del Consiglio e della Commissione, la Turchia non ha ancora adempiuto l'obbligo di attuare, in maniera integrale e non discriminatoria, il protocollo aggiuntivo dell'accordo di associazione e non ha rimosso tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci, comprese le restrizioni sui collegamenti di trasporto diretti con Cipro. Non vi è stato nessun progresso in termini di normalizzazione delle relazioni bilaterali con la Repubblica di Cipro.

La Turchia deve impegnarsi in maniera inequivocabile ad intrattenere rapporti di buon vicinato e a risolvere pacificamente le controversie nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite, anche avvalendosi, se necessario, della giurisdizione della Corte internazionale di giustizia. A tale riguardo l'UE ha nuovamente espresso grave preoccupazione e esortato la Turchia ad evitare ogni tipo di minaccia o atto contro uno Stato membro o ogni fonte di attrito o azione che possa nuocere alle relazioni di buon vicinato e alla risoluzione pacifica delle controversie.

L'UE ha espresso compiacimento per il protrarsi delle iniziative di cooperazione tra la Grecia e la Turchia volte a migliorare le relazioni bilaterali. Si è tenuta la 58a sessione dei colloqui esplorativi per la delimitazione della piattaforma continentale. La Grecia e Cipro hanno formalmente denunciato le ripetute e sempre più frequenti violazioni delle loro acque territoriali e del loro spazio aereo da parte della Turchia, anche tramite voli sulle isole greche.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, la Turchia è considerata un'economia di mercato funzionante. Nel medio termine il paese dovrebbe poter far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, sempre che acceleri l'attuazione delle riforme strutturali globali.

Dopo il rallentamento del 2012, la produzione e l'occupazione hanno registrato un discreto tasso di crescita. Il notevole aumento della forza lavoro ha tuttavia determinato un aumento della disoccupazione. Pur essendo lievemente diminuito nel 2014, il disavanzo delle partite correnti è rimasto a un livello elevato. La dipendenza da un afflusso sostenuto di capitali rende la Turchia vulnerabile ai cambiamenti nella percezione globale del rischio, con forti fluttuazioni dei tassi di cambio.

Anche se il disavanzo di bilancio e il debito pubblico sono rimasti a livelli contenuti, i persistenti sforamenti di bilancio sul fronte della spesa richiedono un potenziamento del quadro di bilancio. La politica di bilancio dovrebbe contribuire ad aumentare il risparmio nazionale complessivo, vista la necessità di ridurre il disavanzo esterno. Dato che l'inflazione tende ad aumentare, discostandosi ulteriormente dall'obiettivo della banca centrale, occorre adottare una politica monetaria restrittiva incentrata esplicitamente sulla stabilità dei prezzi. Nonostante si sia registrato qualche progresso in termini di privatizzazioni e liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, è indispensabile accelerare il più possibile le riforme strutturali per migliorare il funzionamento dei mercati dei beni, dei servizi e del lavoro. Queste riforme dovrebbero migliorare il sistema giudiziario e la capacità amministrativa, aumentare la trasparenza degli aiuti di Stato e instaurare un sistema di appalti pubblici aperto, equo e competitivo.

Per quanto riguarda la **capacità di assumersi gli obblighi derivanti dall'adesione**, la Turchia ha continuato ad allinearsi con l'acquis. Nel 2013 è stato aperto un altro capitolo negoziale (22 - Politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali). Si registrano buoni progressi per quanto riguarda le reti transeuropee. La Turchia ha inoltre adottato misure importanti nei settori fondamentali del capitolo 24, specie per quanto riguarda la politica nel settore della migrazione e dell'asilo, nonostante l'enorme fardello rappresentato dall'afflusso costante di profughi. Si osservano progressi nel settore dell'energia, specie per quanto riguarda la sicurezza dell'approvvigionamento e il mercato interno dell'energia elettrica, il diritto societario, la politica industriale e delle imprese, le statistiche, la scienza e la ricerca, la

libera circolazione dei capitali (lotta contro il riciclaggio del denaro e il finanziamento del terrorismo), e nell'attuazione del programma di sviluppo rurale preadesione.

Nel complesso, la Turchia ha raggiunto un buon livello di allineamento in diversi capitoli dell'acquis, tra cui la libera circolazione delle merci, il diritto societario, la legislazione sulla proprietà intellettuale, i servizi finanziari, l'energia, la politica economica e monetaria, le statistiche, la politica industriale e delle imprese, le reti transeuropee, la scienza e la ricerca, l'unione doganale e le relazioni esterne.

In tutti i settori occorre prestare maggiore attenzione all'applicazione delle leggi. Occorrerà mantenere uno sforzo globale in materia di giustizia, libertà e sicurezza, sicurezza alimentare, politiche veterinarie e fitosanitarie, ambiente e cambiamenti climatici. Il paese dovrà compiere progressi significativi relativamente al sistema giudiziario e ai diritti fondamentali, alla politica sociale e all'occupazione, soprattutto a livello di legislazione sul lavoro e di salute e sicurezza sul posto di lavoro. Occorrerà inoltre continuare l'allineamento legislativo, soprattutto in materia di appalti pubblici, politica di concorrenza, in particolare gli aiuti di Stato, società dell'informazione e media.