

SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 73/2013

TITOLO:	Atto comunitario n. 6: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014
NUMERO ATTO	<u>COM (2013) 700 def.</u>
NUMERO PROCEDURA	
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	16/10/2013
DATA DI TRASMISSIONE	21/10/2013
ASSEGNATO IL	29/10/2013
COMM.NE DI MERITO	3 ^a
COMM.NI CONSULTATE	1 ^a e 14 ^a

La comunicazione sulla strategia di allargamento dell'Unione europea viene presentata a vent'anni dal Consiglio europeo di Copenaghen – nel quale vennero definite le condizioni per l'adesione dei futuri Stati membri, basate sui valori fondatori dell'Unione: democrazia, Stato di diritto, rispetto dei diritti fondamentali e un'economia di mercato funzionante –, e a dieci anni dal Vertice di Salonicco, nel quale venne concessa a tutti i paesi dei Balcani occidentali una chiara prospettiva di adesione, subordinata, oltre che ai criteri di Copenaghen, al consolidamento del processo di stabilizzazione e associazione e al ripristino del dialogo regionale.

Con il trascorrere degli anni, e a seguito di un costante processo di verifica dei progressi realizzati dai Paesi candidati e delle principali problematiche emerse nella fase negoziale, il processo di adesione è stato improntato a un maggior rigore e si basa su una visione più ampia rispetto al passato. Più nel dettaglio:

- È stata conferita priorità assoluta al **rafforzamento dello Stato di diritto**. Secondo il nuovo approccio approvato dal Consiglio a dicembre del 2011, questioni quali la riforma della giustizia e la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione vengono affrontate già nelle primissime fasi dei negoziati, in modo da dare ai Paesi più tempo per consolidare l'attuazione delle riforme stesse, favorendone il radicamento e l'irreversibilità. A tal fine, la Commissione europea intende applicare a Montenegro e Serbia il nuovo approccio ai capitoli "sistema giudiziario e diritti fondamentali" e "giustizia, libertà e sicurezza", e continuerà a dare priorità allo Stato di diritto nell'ambito di dialoghi mirati con gli altri Paesi dell'allargamento, assicurando inoltre un efficace coordinamento con le agenzie europee interessate, da Europol a Eurojust e Frontex, e facilitando il processo di liberalizzazione dei visti in quanto incentivo ai Paesi interessati perché procedano sulla via delle riforme;

- È stato dato ampio risalto alla necessità di rivedere e rafforzare profondamente la **governance economica**, specie nei Balcani occidentali, una regione dove mancano ancora economie di mercato funzionanti e che registra tassi di disoccupazione elevati, specie tra i giovani. A tale scopo, la comunicazione in esame prospetta diverse possibilità, tra cui l'introduzione di strategie nazionali di riforma economica e piani d'azione per la gestione delle finanze pubbliche, secondo un modello mutuato dagli strumenti di governance creati nell'ambito del Semestre europeo. La Commissione chiederà ai Paesi dell'allargamento di elaborare una strategia di riforma economica comprendente l'esistente programma macroeconomico e di bilancio e un nuovo programma per le riforme strutturali e la competitività. Questo processo si tradurrà in raccomandazioni specifiche per paese e in orientamenti chiari sugli interventi necessari per realizzare nuovi progressi verso un'economia di mercato funzionante e più competitiva;
- È stata ribadita l'esigenza di **potenziare le istituzioni democratiche**, garantire processi democratici inclusivi atti a sostenerle e rafforzare i principi democratici fondamentali e i valori comuni dell'UE, sviluppando la società civile e contribuendo al raggiungimento di larghe intese tra i partiti a sostegno dell'integrazione europea. La Commissione intende collaborare a più stretto contatto con organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa e l'OSCE, per sostenere i riordini elettorali e parlamentari; insistere maggiormente sulla riforma della pubblica amministrazione, mirata in particolare a procedure di assunzione trasparenti, non politicizzate e meritocratiche; spostare sempre più i riflettori sulla società civile, in modo da potenziarne le capacità, creare un contesto propizio al suo sviluppo e coinvolgere maggiormente i portatori di interesse nel processo di riforma;
- È stato sollecitato l'impegno di tutti i Paesi interessati al processo di adesione a garantire nuove riforme per far sì che la **libertà di espressione e la tutela dei diritti delle minoranze** siano sancite dal diritto e rispettate nei fatti. La Commissione si impegnerà a promuovere la libertà di espressione dei media e a dare massimo risalto e sostegno alle strategie per l'integrazione delle minoranze (in primis, i Rom) e per la lotta contro la discriminazione di genere;
- È stata infine ribadita la centralità delle **relazioni di buon vicinato** e della **cooperazione regionale**, perni del processo di stabilizzazione e associazione e precondizioni del processo di adesione. A tal fine la Commissione – che nella comunicazione sottolinea in più punti l'importanza storica dell'accordo di aprile 2013 tra Serbia e Kosovo e del successivo piano di attuazione globale, che pone le premesse per una definitiva normalizzazione nelle relazioni tra i due Paesi – intende promuovere una rete di accordi bilaterali tra i Paesi firmatari di accordi di stabilizzazione e di associazione per definire un quadro in grado di rafforzare il dialogo politico su questioni fondamentali, e continuerà a dare sostegno politico a tutti i Paesi interessati a facilitare soluzioni immediate alle questioni bilaterali.

La comunicazione sulla Strategia di allargamento include, come di consueto, una serie puntuale di valutazioni sui singoli Paesi coinvolti nella strategia stessa, che si riportano di seguito in estrema sintesi.

Montenegro

I negoziati di adesione sono stati avviati nel 2012. Il nuovo approccio approvato dal Consiglio a dicembre 2011 impone al Paese un impegno verso riforme politiche profonde e durature all'interno del capitolo 23, "Sistema giudiziario e diritti fondamentali", e del capitolo 24, "giustizia, libertà e sicurezza". Il Montenegro ha adottato piani d'azione dettagliati che definiscono un programma di riordino generale per potenziare lo Stato di diritto, i cui progressi saranno determinanti nel dettare il ritmo dei negoziati nel loro insieme. Di particolare rilievo appare l'implementazione della revisione costituzionale adottata a luglio, che rafforza l'indipendenza del potere giudiziario, e occorreranno progressi significativi anche nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. Un forte impegno dovrà essere profuso per la riforma della pubblica amministrazione, onde rendere più credibili le istituzioni pubbliche agli occhi dei cittadini, ponendo fine alle malversazioni di fondi pubblici a scopi politici emerse negli ultimi mesi.

Serbia

Il 2013 ha segnato una svolta nel cammino del Paese verso l'adesione. La decisione del Consiglio europeo di giugno di avviare i negoziati rappresenta un fattivo riconoscimento per i progressi realizzati nel campo delle riforme e per gli sforzi verso la normalizzazione delle relazioni con il Kosovo. L'accordo di stabilizzazione e associazione UE-Serbia è entrato in vigore a settembre.

L'attuazione degli accordi di aprile con il Kosovo procede e sta producendo cambiamenti irreversibili (un esempio su tutti è l'intesa raggiunta su energia e telecomunicazioni). La Commissione ha avviato a settembre lo *screening* dell'*acquis*, e attende con interesse la prima conferenza intergovernativa sull'adesione della Serbia, che si terrà entro gennaio 2014, una volta che il Consiglio avrà adottato il quadro negoziale. Il Paese dovrà concentrare il proprio impegno sui settori chiave dello Stato di diritto, in particolare la riforma del sistema giudiziario, la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, la riforma della pubblica amministrazione, l'indipendenza delle principali istituzioni, la libertà dei media, la lotta contro la discriminazione e la tutela delle minoranze.

Ex Repubblica jugoslava di Macedonia

La crisi politica scoppiata alla fine del 2012, quando i membri del partito di opposizione e rappresentanti dei media sono stati espulsi dal Parlamento durante la discussione del bilancio, non è ancora completamente rientrata, anche se sono evidenti i primi segnali di normalizzazione dei rapporti interni. Il dialogo ad alto livello sull'adesione ha stimolato progressi nella maggior parte dei settori prioritari, anche per quanto riguarda la riduzione degli arretrati giudiziari e la lotta contro la corruzione. Tenuto conto del suo stato di avanzamento nel processo di adesione, il livello di allineamento nel Paese è relativamente elevato. La Commissione ritiene che i criteri politici continuino a essere sufficientemente soddisfatti e raccomanda di avviare i negoziati di adesione, nella convinzione che essi possano contribuire a creare le condizioni necessarie per migliorare in generale le relazioni di buon vicinato e per trovare, in particolare, una soluzione reciprocamente accettabile alla questione del nome¹. La Commissione sottolinea altresì come questa sia la quinta volta in cui raccomanda l'avvio di negoziati di adesione con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, e come la sostanziale inazione del Consiglio rischi seriamente di danneggiare non solo il Paese interessato alla decisione, "ma anche l'UE, perché mette in discussione la credibilità del processo di allargamento, improntato al rispetto di condizioni chiare e al principio meritocratico".

Albania

Un anno fa la Commissione aveva raccomandato al Consiglio di concedere all'Albania lo status di Paese candidato non appena completate le principali misure di riordino del settore giudiziario e della pubblica amministrazione e di revisione del regolamento parlamentare. Il Consiglio, a dicembre 2012, aveva chiesto alla Commissione di riferire quanto prima sui progressi compiuti. Il Paese ha effettivamente completato le ultime importanti misure di riordino giudiziario, amministrativo e parlamentare con il consenso dei diversi partiti. Secondo la missione di osservazione internazionale condotta dall'OSCE, le elezioni parlamentari di giugno si sono svolte in modo competitivo, con un'estesa partecipazione dei cittadini durante tutta la campagna e un effettivo rispetto delle libertà fondamentali. Alla luce di tali risultati, la Commissione raccomanda al Consiglio di concedere all'Albania lo status di paese candidato "a condizione che continui a impegnarsi nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione", completi il processo di riordino della pubblica amministrazione, potenzi ulteriormente l'efficienza, l'indipendenza e la responsabilità dell'apparato giudiziario. La Commissione è pronta a sostenere gli sforzi dell'Albania nella realizzazione di queste priorità avviando un dialogo ad alto livello con il paese.

Bosnia-Erzegovina

Il processo di integrazione europea sta conoscendo una prolungata fase di stallo, legata in primo luogo all'assenza di una volontà di integrazione europea da parte delle forze politiche. Il Paese

¹ La questione del nome è legato al rifiuto della Grecia ad accettare che nel nome della nuova repubblica appaia il toponimo "Macedonia". L'attuale definizione "*Former Yugoslav Republic of Macedonia*", o FYROM, è il frutto di un compromesso *ad interim* adottato in sede ONU.

dovrà attuare senza ulteriori esitazioni la sentenza Sejdic-Finci della Corte europea dei diritti dell'uomo, che condanna come discriminatoria la prassi – istituita a Dayton, durante i colloqui di pace – secondo la quale solo i rappresentanti dei tre popoli costitutivi (bosniaco, serbo e croato) possono candidarsi alla presidenza della repubblica, e dovrà creare un efficace dispositivo di coordinamento sulle questioni europee. In assenza di tali adempimenti, la Commissione ha deciso di sospendere le discussioni sul nuovo strumento di assistenza preadesione (IPA II).

Kosovo

A giugno (e a seguito degli storici accordi che il Paese ha raggiunto con la Serbia) il Consiglio ha autorizzato l'avvio di negoziati per un accordo di stabilizzazione e associazione, che la Commissione intende completare entro la primavera del 2014, per consentire la firma del progetto di accordo in estate e presentare quindi al Consiglio le proposte di firma e conclusione dell'accordo. Il Paese dovrà impegnarsi in particolare nella lotta alla criminalità organizzata e la corruzione, nella riforma della giustizia e della pubblica amministrazione, nella tutela delle minoranze, compresi i rom, e nelle questioni commerciali.

Turchia

La Commissione ribadisce come le relazioni UE-Turchia potranno esprimere al meglio le proprie potenzialità solo nell'ambito di un processo di adesione attivo e credibile, nel quale l'Unione possa rimanere un importante fattore di stimolo per le riforme politiche ed economiche. Nel constatare le importanti riforme già realizzate dal Paese, la Commissione si sofferma sugli eventi di maggio e giugno a Istanbul, sottolineando come l'eccessivo ricorso alla violenza da parte delle forze dell'ordine e l'assenza di dialogo con i manifestanti costituiscano fattori di seria preoccupazione. La Commissione rileva altresì l'esigenza di convenire e comunicare quanto prima i parametri di apertura dei capitoli negoziali 23 e 24 (sistema giudiziario e diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza), onde intensificare il dialogo UE-Turchia in ambiti di vitale interesse, sostenendo lo sforzo di riforma; si sofferma sull'importanza della firma dell'accordo di riammissione UE-Turchia e dell'avvio in contemporanea del dialogo sui visti; si aspetta infine, con riferimento alla questione turco-cipriota, che le comunità greco-cipriota e turco-cipriota riprendano, sotto l'egida dell'ONU, negoziati in piena regola intesi a trovare una soluzione globale, e che entrambe le parti vadano rapidamente al fondo del problema al fine di giungere quanto prima a una conclusione.

Islanda

La Commissione prende atto della volontà del nuovo governo in carica di sospendere i negoziati di adesione per condurre un riesame dello stato dei negoziati stessi e degli sviluppi dell'Unione europea, da sottoporre al parlamento islandese nei prossimi mesi, e ribadisce come l'Islanda rimanga comunque un partner importante per l'Unione.

4 novembre 2013

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)