



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

Bruxelles, 22.4.2013
JOIN(2013) 8 final

RELAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sui progressi compiuti dal Kosovo* nell'affrontare le questioni evidenziate nelle conclusioni del Consiglio del dicembre 2012 in vista di un'eventuale decisione relativa all'avvio di negoziati sull'accordo di stabilizzazione e di associazione

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

RELAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sui progressi compiuti dal Kosovo* nell'affrontare le questioni evidenziate nelle conclusioni del Consiglio del dicembre 2012 in vista di un'eventuale decisione relativa all'avvio di negoziati sull'accordo di stabilizzazione e di associazione

1. Introduzione

Nell'ottobre 2012 la Commissione ha pubblicato uno studio di fattibilità relativo a un accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e il Kosovo¹, in cui si concludeva che il Kosovo era sostanzialmente pronto ad avviare negoziati per un accordo di stabilizzazione e di associazione e si suggeriva alla Commissione di proporre direttive per il negoziato di un siffatto accordo una volta che il Kosovo avesse adottato misure specifiche in materia di Stato di diritto, pubblica amministrazione, protezione delle minoranze e scambi commerciali.

Le conclusioni del Consiglio del dicembre 2012 prendono atto dello studio di fattibilità e dell'intenzione della Commissione di proporre direttive di negoziato per un accordo di stabilizzazione e di associazione quando il Kosovo avrà soddisfatto queste priorità a breve termine. Il Consiglio invita inoltre il Kosovo a continuare ad attuare in buona fede tutti gli accordi raggiunti sinora nel dialogo tra Belgrado e Pristina e ad impegnarsi in maniera fattiva su tutta la gamma di questioni.

Oltre al dialogo tra Belgrado e Pristina e alle priorità a breve termine dello studio di fattibilità, le conclusioni del Consiglio pongono l'accento sugli sforzi necessari per rafforzare la riforma della pubblica amministrazione e consolidare lo Stato di diritto, in particolare fornendo prove della lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione, della riforma della giustizia e della libertà di espressione. Le conclusioni confermano che le iniziative della Commissione, tra cui il dialogo strutturato sullo Stato di diritto, il dialogo sulla liberalizzazione dei visti e il dialogo nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione, svolgono un ruolo importante nel guidare gli sforzi di riforma del Kosovo in questi settori prioritari.

Il Consiglio sottolinea quanto sia importante che il Kosovo rafforzi la sua stretta cooperazione con EULEX e rispetti il mandato rinnovato della missione. Le conclusioni accolgono con favore gli sforzi in atto della Commissione volti a negoziare un accordo quadro con il Kosovo per quanto concerne la sua partecipazione ai programmi dell'Unione. Il Consiglio prende inoltre atto dell'adesione del Kosovo alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e della possibilità per la Banca europea per gli investimenti di rafforzare il suo ruolo in Kosovo.

In vista dell'eventuale decisione di avviare negoziati per un accordo di stabilizzazione e di associazione con il Kosovo, il Consiglio si impegna a esaminare i progressi compiuti in tutti i settori succitati, a valutare la relazione nel corso della presidenza attuale e ad adottare le direttive di negoziato se l'esito della valutazione sarà positivo.

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

¹ COM(2012) 602 definitivo.

In considerazione di quanto precede, la presente relazione è suddivisa in tre parti. La prima parte analizza i progressi compiuti dal Kosovo nel realizzare le priorità a breve termine individuate nello studio di fattibilità. La seconda parte esamina tutte le altre questioni individuate nelle conclusioni del Consiglio di dicembre, compreso il dialogo politico tra i primi ministri di Kosovo e Serbia agevolato dall'Alta Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, e l'attuazione degli accordi conclusi finora. La parte finale della relazione trae le debite conclusioni.

2. Realizzazione, da parte del Kosovo, delle priorità a breve termine indicate nello studio di fattibilità

Nello studio di fattibilità si indicava che la Commissione avrebbe proposto direttive per il negoziato di un accordo di stabilizzazione e di associazione solo dopo l'adozione da parte del Kosovo di ulteriori misure in materia di Stato di diritto, pubblica amministrazione, protezione delle minoranze e scambi commerciali.

- *Stato di diritto: dimostrare un chiaro impegno a conseguire risultati nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione, anche avviando indagini e garantendo una costante e fattiva collaborazione con EULEX. Sostenere l'operato della task force investigativa speciale. Contemporaneamente all'attuazione della nuova struttura dei tribunali, garantire che la procura speciale incaricata di trattare i casi di criminalità organizzata, crimini di guerra e corruzione mantenga le proprie competenze. Adottare la legislazione sulla confisca dei beni e rivedere la legge sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Adottare una nuova strategia anticorruzione.*

I leader politici, le autorità di contrasto e le autorità giudiziarie del Kosovo hanno mantenuto il loro impegno in termini di lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. Le autorità del Kosovo e EULEX collaborano quotidianamente su questioni operative pratiche, attraverso attività di mentoring e consulenza o una cooperazione inter pares nell'ambito di indagini comuni. La cooperazione tra il Kosovo ed EULEX è buona e comincia a dare risultati concreti, come dimostra, in particolare, il recente smantellamento a fine gennaio di una rete criminale di traffico di esseri umani che operava in tutta Europa. L'azione congiunta EULEX-polizia kosovara ha contribuito all'arresto di 103 persone in dieci paesi europei, tra cui il Kosovo. Dall'ottobre scorso la procura speciale del Kosovo ha avviato indagini su sei casi di corruzione (di cui due gestiti da procuratori speciali locali) e sei casi di criminalità organizzata (quattro con una dimensione transfrontaliera e due gestiti da procuratori speciali locali). La collaborazione fra procuratori di EULEX e procuratori locali nell'ambito della procura speciale si è intensificata nel periodo oggetto della relazione. Tra ottobre 2012 e gennaio 2013 il dipartimento speciale anticorruzione della polizia del Kosovo ha avviato, in collaborazione con EULEX, otto indagini su atti criminali quali la criminalità organizzata, l'abuso d'ufficio, la corruzione attiva e passiva e la frode.

Nell'ambito del comitato congiunto di coordinamento sullo Stato di diritto con sede a Pristina, il 9 novembre i tre copresidenti del comitato (vice primo ministro e ministro della Giustizia, RSUE/capo dell'ufficio UE e capo di EULEX) hanno firmato un documento ("patto") che definisce i principi fondamentali e gli obiettivi comuni in materia di Stato di diritto e i mezzi

da utilizzare per realizzarli. Il comitato intende riesaminare periodicamente l'attuazione del patto. Alla riunione del 7 marzo si è discusso per la prima volta di un meccanismo di controllo (*tracking mechanism*) del patto. Le autorità kosovare hanno invitato EULEX a monitorare l'assunzione di alti funzionari presso le principali istituzioni di contrasto, comprese polizia e magistratura. Occorre mantenere la collaborazione pratica e il forte impegno politico delle autorità del Kosovo a sostegno dell'operato di EULEX e dell'attuazione del suo mandato.

Le autorità del Kosovo sono tuttora disposte a sostenere l'operato della task force investigativa speciale. Il 1° gennaio 2013 è stata introdotta la nuova struttura dei tribunali, che ha iniziato a funzionare in modo soddisfacente. I risultati della riforma giudiziaria potranno essere valutati appieno solo una volta terminato il processo. In questo contesto, il Kosovo ha mantenuto le competenze della procura speciale, in linea con gli impegni assunti in seguito allo studio di fattibilità. Se la riforma giudiziaria in corso si dimostrerà efficace e ne confermerà la necessità, il Kosovo e l'Unione potranno avviare, dopo un esame approfondito in stretto coordinamento con l'UE, una riflessione congiunta sul modo migliore di adeguare le competenze della procura speciale al ristrutturato sistema di giustizia penale.

Nel secondo semestre del 2012 il Kosovo ha adottato nuove strategie e nuovi piani d'azione contro la criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti e il terrorismo. Sono stati inoltre elaborati una strategia e un piano d'azione per la lotta alla tratta degli esseri umani. Il quadro strategico è stato completato da una nuova strategia anticorruzione corredata di un piano d'azione adottato l'11 febbraio. Il parlamento ha inoltre approvato una legge sulla confisca dei beni e riveduto la legge sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. La legislazione e le strategie suddette hanno migliorato il quadro strategico e giuridico per la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. Il Kosovo deve continuare ad attuarle.

- *Pubblica amministrazione: adottare le necessarie disposizioni di diritto derivato sulla funzione pubblica e sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti. Mettere locali adeguati a disposizione del difensore civico e garantire l'autonomia finanziaria di quest'ultimo obbligando il governo a includere, senza modificarla, la proposta di progetto di bilancio riguardante il difensore civico nel progetto di bilancio globale presentato al parlamento.*

Dopo l'adozione dello studio di fattibilità, il Kosovo ha promulgato norme di diritto derivato sulla funzione pubblica e sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti. Gli atti normativi adottati riguardano, tra l'altro, l'evoluzione della carriera dei pubblici dipendenti, le restrizioni al diritto di sciopero presso servizi specifici della funzione pubblica, le modalità di assistenza ai pubblici dipendenti con problemi di disabilità e di salute, le indennità e altre compensazioni per i pubblici dipendenti, nonché l'orario di lavoro e le compensazioni dei pubblici dipendenti del parlamento.

Il 3 dicembre il ministero della Pubblica amministrazione ha adottato, di concerto con il difensore civico, una decisione che assegna a quest'ultimo la sede attuale della Corte costituzionale. La Corte costituzionale si trasferirà nel palazzo di giustizia finanziato dall'UE, che dovrebbe essere completato nel corso dell'anno. La nuova sede e la sua ubicazione sono consone all'istituto del difensore civico e agevolano l'accesso per il pubblico. Il bilancio del

difensore civico è stato proposto nel giugno 2012 e incluso dal governo nel progetto di bilancio globale, che è stato presentato al parlamento senza modifiche.

- *Protezione delle minoranze: garantire l'esistenza di un organismo che consenta la consultazione diretta sulla promozione e sulla tutela del patrimonio religioso e culturale con le comunità religiose, in particolare con la Chiesa ortodossa serba.*

Il 12 febbraio il ministro dell'Ambiente e della pianificazione territoriale ha emanato una circolare amministrativa che istituisce il Consiglio di monitoraggio dell'attuazione, i cui cinque membri sono rappresentanti della Chiesa ortodossa serba, del ministero dell'Ambiente e della pianificazione territoriale, del ministero della Cultura, della gioventù e dello sport, dell'OSCE e dell'UE. Il Consiglio è copresieduto dai rappresentanti del ministero dell'Ambiente e della pianificazione territoriale e dell'UE. Durante la prima riunione di lavoro del Consiglio, tenutasi il 26 febbraio scorso, tutte le parti hanno confermato il loro forte impegno a favore del processo. Il 3 aprile si è tenuta la seconda riunione sulle questioni che preoccupano la Chiesa.

- *Commercio: attuare la decisione del governo in materia di ristrutturazione del ministero del Commercio e dell'industria, porre in essere una struttura incaricata di dirigere e coordinare i negoziati in Kosovo ed elaborare un'analisi d'impatto degli aspetti commerciali di un accordo di stabilizzazione e di associazione.*

Il Kosovo ha portato a termine la ristrutturazione del ministero del Commercio e dell'industria, la cui nuova struttura garantisce un'organizzazione efficace dei servizi incaricati di negoziare le parti commerciali dell'accordo di stabilizzazione e di associazione. Sono state effettuate le nomine ai posti chiave.

Le parti interessate, compresi gli operatori economici, possono contribuire alla definizione della politica commerciale del Kosovo attraverso consultazioni formali e regolari nel consiglio economico, nel consiglio interministeriale sulla politica commerciale, nel gruppo di lavoro sulla politica commerciale e nei suoi cinque sottogruppi (accordi commerciali, agevolazione degli scambi, industria, agricoltura e servizi). A febbraio il governo del Kosovo ha adottato una decisione sulla struttura del gruppo incaricato di negoziare l'accordo di stabilizzazione e di associazione. Nell'ambito di questa struttura, il ministero del Commercio e dell'industria guiderà il gruppo tecnico che coadiuva i negoziati sugli aspetti commerciali dell'accordo.

Il ministero del Commercio e dell'industria ha completato la sua prima analisi dell'impatto degli aspetti commerciali di un accordo di stabilizzazione e di associazione, che comprende una valutazione degli effetti della liberalizzazione degli scambi in termini di flussi commerciali, finanze pubbliche, produzione e occupazione. È ovvio che questo documento dovrà essere costantemente riveduto in funzione dei dati nuovi o aggiornati. Ciò non toglie che il metodo proposto e i primi risultati dell'analisi forniscano al Kosovo una valida base per prepararsi ai negoziati.

3. Altre questioni evidenziate nelle conclusioni del Consiglio di dicembre

Impegno del Kosovo nel dialogo tra Pristina e Belgrado e applicazione degli accordi

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

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

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

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

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

Durante la seconda parte del dialogo ad alto livello, iniziata nel gennaio 2013, i due ministri hanno parlato prevalentemente del Kosovo settentrionale e della realizzazione di strutture che rispondano alle esigenze di sicurezza e giustizia della popolazione locale e in modo tale da assicurare la funzionalità di un'unica struttura istituzionale e amministrativa all'interno del Kosovo, in linea con le conclusioni del Consiglio del dicembre 2012.

Durante i colloqui le parti hanno convenuto che l'esito delle loro discussioni sarebbe consistito in una serie di principi e accordi che avrebbero dato alla comunità serba del Kosovo

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

una nuova visione del suo futuro, tenendo conto delle sue preoccupazioni e necessità ma in modo tale da preservare la funzionalità delle istituzioni e del quadro giuridico del Kosovo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riforma della pubblica amministrazione;

Dallo studio di fattibilità risulta che esiste, in larga misura, anche il quadro giuridico necessario per garantire la stabilità e la professionalità della pubblica amministrazione. Realizzando le priorità a breve termine indicate nello studio, il Kosovo ha ulteriormente

migliorato il proprio quadro giuridico e ha creato i presupposti per l'applicazione delle leggi sulla funzione pubblica e sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti. Ora il Kosovo ha iniziato a concentrarsi sull'attuazione della legislazione, della strategia di riforma della pubblica amministrazione e del relativo piano d'azione.

Il Kosovo si è impegnato in modo costruttivo anche per rafforzare l'istituto del difensore civico il cui bilancio per quest'anno, che il parlamento ha approvato, è passato da 636 000 EUR a poco più di 1 milione di EUR. Questo consente di portare l'organico da 48 a 60 persone.

La riforma della pubblica amministrazione è un processo di lungo respiro, che costituisce tuttora una sfida per altri paesi dei Balcani occidentali firmatari di accordi di stabilizzazione e di associazione. I risultati ottenuti finora dal Kosovo forniscono la base necessaria (quadro legislativo e politico) per progredire ulteriormente in questo settore importante.

Consolidamento dello Stato di diritto.

Lo studio di fattibilità ha concluso che in Kosovo esiste il quadro istituzionale e giuridico di base necessario per garantire lo Stato di diritto. I leader del Kosovo hanno ribadito in più occasioni l'impegno politico a *lottare contro la criminalità organizzata e la corruzione*, su cui le autorità di contrasto e giudiziarie del Kosovo possono basarsi per migliorare ulteriormente la propria efficacia, specie per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione. Il Kosovo deve continuare ad attuare misure volte a prevenire e combattere la tratta degli esseri umani e il traffico di droga e armi.

La procura ha avviato procedimenti su alcuni casi importanti. Lo scorso novembre il tribunale distrettuale di Pristina ha confermato il rinvio a giudizio disposto dalla procura nei confronti di ex ministri accusati di abuso d'ufficio o di autorità e di frode; il procedimento è attualmente in corso. Sempre nel novembre 2012 il tribunale distrettuale di Pristina ha confermato il rinvio a giudizio dell'ex direttore dell'ufficio appalti del comune di Pristina e di altri cinque funzionari per abuso d'ufficio o di autorità.

A ottobre e novembre del 2012 il tribunale municipale di Pejë/Peć ha condannato 34 persone, tra cui alti funzionari della facoltà di economia e commercio di Pejë/Peć, per reati quali abuso d'ufficio o di autorità, peculato, frode nell'esercizio delle proprie funzioni e falsificazione di documenti ufficiali. La sentenza del tribunale vieta inoltre ai funzionari condannati di ricoprire una carica pubblica. Nel gennaio 2013, presso il tribunale di primo grado di Pejë/Peć, un collegio misto composto da giudici del Kosovo e di EULEX ha condannato nove imputati di reati connessi al traffico di migranti. Nel 2012 i tribunali del Kosovo hanno risolto complessivamente 183 casi di abuso d'ufficio e di autorità, 6 casi di criminalità organizzata, 22 casi di tratta degli esseri umani, 186 casi di reati legati alla droga e 24 casi di reati legati alle armi.

Questi risultati concreti dell'azione congiunta del Kosovo e di EULEX dimostrano l'intensità della loro collaborazione pratica. La lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione, tuttavia, costituisce ancora un problema e il Kosovo deve continuare a progredire in questo settore sia autonomamente che in collaborazione con EULEX.

Lo studio di fattibilità ha concluso che le principali istituzioni *giudiziarie* hanno iniziato a svolgere il proprio ruolo e che la legislazione prevede solide garanzie di indipendenza della magistratura. Il 1° gennaio sono entrate in vigore le leggi sui tribunali e sulla procura, che hanno introdotto una nuova struttura sostituendo i tribunali municipali e distrettuali con sette tribunali di primo grado e una corte d'appello. La nuova struttura ha iniziato a funzionare senza grosse difficoltà. Il nuovo quadro giuridico contribuisce all'indipendenza, all'efficienza, alla responsabilità e all'imparzialità del sistema giudiziario del Kosovo e la sua attuazione sarà ulteriormente riesaminata in futuro.

Il nuovo codice penale e il nuovo codice di procedura penale sono entrati in vigore contemporaneamente alle leggi sui tribunali e sulla procura, il che ha comportato una riorganizzazione radicale del sistema giudiziario e di giustizia penale del Kosovo. Il nuovo codice penale contiene disposizioni riguardanti, tra l'altro, il traffico di migranti, la tratta degli esseri umani, la produzione e il traffico di droga, la criminalità organizzata, la corruzione e il traffico di armi. Le sue disposizioni rispettano le competenze esclusive e sussidiarie della procura speciale. È ancora troppo presto per valutare l'incidenza pratica di queste riforme giudiziarie, la cui attuazione è appena cominciata, ma si può prevedere che l'attuazione di riforme così complesse richiederà ulteriori modifiche legislative.

Lo studio di fattibilità ha confermato che la *libertà di espressione* è garantita dalla Costituzione. L'anno scorso il Kosovo ha abrogato i due articoli del codice penale relativi alla responsabilità penale dei media e alla protezione delle fonti dei giornalisti. Il nuovo codice di procedura penale annovera inoltre i giornalisti fra le categorie esonerate dall'obbligo di testimoniare, il che significa che i media non sono penalmente responsabili. Il 28 febbraio la commissione parlamentare competente ha organizzato, con il sostegno dell'OSCE, un'audizione pubblica per i rappresentanti delle associazioni di giornalisti in cui si è discusso di questioni attinenti alla libertà dei media, in particolare le aggressioni fisiche e le minacce contro i giornalisti. Alla fine dell'anno scorso la polizia kosovara ha avviato, in collaborazione con EULEX, un'indagine su minacce a membri di un'organizzazione non governativa che avevano pubblicato una rivista sulle questioni riguardanti le persone lesbiche, omosessuali, bisessuali e transessuali.

Le autorità del Kosovo continuano a essere regolarmente contestate dai parlamentari, dai media, dalla società civile o dai cittadini. Il Kosovo deve adoperarsi ulteriormente per creare condizioni favorevoli alla libertà di espressione e garantire che le aggressioni a danno dei giornalisti siano oggetto di indagini approfondite.

Strumenti per sostenere il processo di riforma in Kosovo

La Commissione ha creato una serie di strumenti per guidare il processo di riforma in Kosovo. Il *dialogo instaurato nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione* dopo la comunicazione della Commissione del 2009 dal titolo "*Realizzare la prospettiva europea del Kosovo*"³ si è rivelato uno strumento fondamentale per la mobilitazione, la discussione e la definizione delle priorità nel programma globale di riforma europea del Kosovo. Il *dialogo strutturato sullo Stato di diritto*, che serve a individuare le priorità comuni UE-Kosovo per affrontare i problemi inerenti allo Stato di diritto, imprime un forte orientamento politico alle riforme ai fini del consolidamento dello Stato di diritto. Come per

³ COM(2009) 534 definitivo.

gli altri paesi dei Balcani occidentali, il *dialogo sulla liberalizzazione del regime dei visti* avviato nel gennaio 2012 offre al Kosovo un quadro fondamentale per l'adozione e l'attuazione delle riforme inerenti allo Stato di diritto. Il ministero dell'Integrazione europea, che svolge un ruolo importante in tutti questi processi, ha creato in Kosovo solidi meccanismi per poter definire le priorità nonché garantire il necessario coordinamento e il conseguimento di risultati.

Altri elementi della prospettiva europea del Kosovo contenuti nelle conclusioni del Consiglio di dicembre

A dicembre il Consiglio ha ricordato la volontà dell'Unione di sostenere lo sviluppo economico e politico del Kosovo attraverso una chiara prospettiva europea conforme alla prospettiva europea della regione, ribadendo la necessità di adottare misure concrete a tal fine. Nella sua comunicazione del 2009 sul Kosovo la Commissione ha proposto di vagliare l'opportunità di firmare con il Kosovo un *accordo quadro sui principi generali della sua partecipazione ai programmi dell'UE*. Nell'ottobre 2012 il Consiglio ha autorizzato la Commissione a negoziare un accordo di questo tipo. La Commissione ha concluso i negoziati all'inizio di quest'anno e intende adottare prossimamente proposte di decisioni del Consiglio relative alla firma e alla conclusione di un accordo quadro con il Kosovo.

Nel dicembre 2012 il Kosovo è diventato membro della *Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo* (BERS) ed è stato annoverato fra i paesi di operazione. La BERS sta elaborando una strategia nazionale triennale, che le consentirà di ampliare e diversificare i suoi interventi per sostenere lo sviluppo socioeconomico del Kosovo. Una missione della BERS ha visitato il Kosovo a dicembre. Gli uffici della Banca a Pristina hanno traslocato in una sede più grande in previsione di un potenziamento dell'organico in Kosovo. Il presidente della BERS si è recato in visita in Kosovo l'8 febbraio scorso.

La *Banca europea per gli investimenti* sta discutendo su un accordo quadro con il governo del Kosovo. Le parti devono stabilire di comune accordo i settori in cui la Banca investirà. L'intenzione è quella di approvare e firmare l'accordo in primavera, consentendo alla BEI di avviare le sue operazioni poco dopo. Una missione congiunta BEI-Commissione si è recata in Kosovo nel dicembre 2012. La BEI non prevede una presenza permanente in Kosovo.

4. Conclusioni

Dopo l'adozione dello studio di fattibilità, nell'ottobre 2012, e le conclusioni del Consiglio del dicembre 2012 il Kosovo ha realizzato tutte le priorità a breve termine individuate nello studio.

Il Kosovo ha dimostrato il proprio impegno a combattere la criminalità organizzata e la corruzione, ha adottato la legislazione e i documenti strategici necessari e ha mantenuto le competenze della procura speciale. È stata avviata una serie di indagini sulla criminalità organizzata e sulla corruzione. Il Kosovo ha mantenuto una buona collaborazione con EULEX ed è tuttora disposto a sostenere l'operato della task force investigativa speciale.

È stata assegnata una nuova sede all'istituto del difensore civico. Il governo ha evitato di modificare la proposta di bilancio del difensore civico prima che il progetto di bilancio

generale fosse presentato al parlamento. Sono state inoltre adottate le disposizioni di diritto derivato necessarie per la riforma della pubblica amministrazione.

È stato istituito, e ha iniziato a funzionare, il nuovo Consiglio per l'attuazione e il monitoraggio che riunisce la Chiesa ortodossa serba, le autorità del Kosovo, l'UE e l'OSCE.

Il ministero del Commercio e dell'industria è stato ristrutturato e sono state effettuate le nomine ai posti chiave. È stato approntato un meccanismo per guidare e coordinare i negoziati sulle questioni commerciali nell'ambito di un accordo di stabilizzazione e di associazione. Il Kosovo potrà definire la propria posizione negoziale in base all'analisi dell'impatto degli aspetti commerciali di un accordo di stabilizzazione e di associazione.

La Commissione presenta pertanto la sua proposta di decisione del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati su un accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e il Kosovo⁴.

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

L'intervento dell'Alta rappresentante ha permesso di trasformare il dialogo in un processo politico ad alto livello. Tra fine ottobre 2012 e fine aprile 2013 si sono svolte dieci riunioni, a cui si aggiunge l'incontro del 6 febbraio tra i presidenti Nikolic e Jahjaga. È inoltre proseguita l'attuazione degli accordi conclusi finora nell'ambito del dialogo. Per quanto riguarda la gestione integrata delle frontiere, sono stati aperti, e sono operativi, valichi di frontiera provvisori comuni a tutti i sei *gate*. L'accordo del dicembre 2012 sulla tutela dei siti del patrimonio religioso e culturale è in applicazione. Entrambe le parti continuano ad applicare l'accordo sui timbri doganali. Si osservano buoni progressi per quanto riguarda i registri dello stato civile e l'attuazione dovrebbe essere terminata entro gennaio 2014. Per quanto riguarda il catasto, le parti stanno ancora prendendo le necessarie misure preparatorie. L'accordo sull'accettazione dei diplomi universitari viene applicato senza problemi.

Le parti hanno inoltre convenuto di iniziare a riscuotere i dazi doganali e di creare un fondo per lo sviluppo del Kosovo settentrionale. Durante la seconda parte del dialogo ad alto livello, iniziata nel gennaio 2013, i due ministri hanno parlato prevalentemente del Kosovo settentrionale e il 19 aprile 2013 è stato siglato un "primo accordo sui principi che disciplinano la normalizzazione delle relazioni".

In considerazione di quanto precede, la Commissione ritiene che il Kosovo si sia impegnato in modo serio e costruttivo per muovere verso un miglioramento visibile e sostenibile delle relazioni con la Serbia.

⁴ COM(2013) 200 definitivo.