



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 29 maggio 2019
(OR. en)

9817/19

COWEB 75
ELARG 24

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	29 maggio 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 261 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 261 final.

All.: COM(2019) 261 final



Bruxelles, 29.5.2019
COM(2019) 261 final

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

**Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Bosnia-Erzegovina
all'Unione europea**

{SWD(2019) 222 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea

A. INTRODUZIONE

a) Domanda di adesione

La Bosnia-Erzegovina ha presentato domanda di adesione all'Unione europea il 15 febbraio 2016. Successivamente, il 20 settembre dello stesso anno il Consiglio dell'Unione europea ha invitato la Commissione a presentare il suo parere su tale domanda, conformemente alla procedura di cui all'articolo 49 del trattato sull'Unione europea, il quale sancisce che *"ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo"*.

L'articolo 2 del trattato sull'Unione europea sancisce che *"l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"*.

È questo il quadro giuridico entro il quale la Commissione presenta il suo parere.

Il Consiglio europeo di Feira del giugno 2000 ha riconosciuto che i paesi dei Balcani occidentali che partecipano al processo di stabilizzazione e di associazione sono "candidati potenziali" all'adesione all'UE. La prospettiva europea di questi paesi è stata riconfermata dal Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003, che ha approvato l'"Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali", su cui si fonda tuttora la politica dell'UE nei confronti di questa regione.

Il Consiglio europeo del dicembre 2006 ha rinnovato l'impegno dell'UE secondo cui *"il futuro dei Balcani occidentali è nell'Unione europea"*, ribadendo che *"i progressi di ciascun paese verso l'Unione europea dipendono dai suoi sforzi per ottemperare ai criteri di Copenaghen e alla condizionalità del processo di stabilizzazione e associazione. Un livello soddisfacente di adempimento degli obblighi assunti da un paese nell'ambito dell'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA), disposizioni commerciali comprese, costituisce per l'UE un criterio fondamentale in base al quale valutare qualsiasi domanda di adesione"*.

Nella strategia per i Balcani occidentali del febbraio 2018¹, la Commissione ha dichiarato, che con uno sforzo e un impegno costanti, la Bosnia-Erzegovina potrebbe divenire un paese candidato all'adesione. In occasione del vertice UE-Balcani occidentali svoltosi a Sofia nel maggio 2018, i leader dell'UE hanno ribadito il loro sostegno inequivocabile alla prospettiva europea dei Balcani occidentali e i partner dei Balcani occidentali hanno rinnovato l'impegno a favore della prospettiva europea come ferma scelta strategica. I leader dell'UE hanno convenuto la dichiarazione di Sofia e il programma delle priorità di Sofia², nel quale sono delineate nuove misure per una cooperazione rafforzata con la regione in ambiti fondamentali come la sicurezza, lo Stato di diritto e la migrazione.

Nel presente parere la Commissione valuta la domanda della Bosnia-Erzegovina sulla base della capacità del paese di soddisfare i criteri fissati dai Consigli europei di Copenaghen (1993) e di Madrid (1995), in particolare per quanto riguarda la capacità amministrativa del paese e le condizioni previste dal processo di stabilizzazione e associazione. Il parere tiene inoltre conto dei risultati conseguiti dalla Bosnia-Erzegovina nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA), entrato in vigore il 1° giugno 2015.

Nel giugno 1993, a Copenaghen, il Consiglio europeo ha concluso che:

*"[l]'*adesione avrà luogo non appena un paese associato sarà in grado di assumere gli obblighi connessi adempiendo le condizioni economiche e politiche richieste.

L'appartenenza all'Unione richiede

che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze,

l'esistenza di un'economia di mercato funzionante, nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione.

Presuppone anche la capacità dei paesi candidati di assumersi gli obblighi di tale appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'unione politica, economica e monetaria".

Inoltre, il Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 ha sottolineato la necessità di *"rendere possibile l'integrazione progressiva ed armoniosa [dei paesi richiedenti], grazie soprattutto allo sviluppo dell'economia di mercato, all'adeguamento delle loro strutture amministrative e alla creazione di un contesto economico e monetario stabile".*

Il Consiglio europeo del dicembre 2006 ha convenuto che *"la strategia di allargamento, fondata su consolidamento, condizionalità e comunicazione, combinata con la capacità dell'UE di integrare nuovi membri, rappresenta la base di un rinnovato consenso sull'allargamento".*

Per i Balcani occidentali il Consiglio ha definito, il 31 maggio 1999, le condizioni specifiche del processo di stabilizzazione e di associazione, che comprendono la cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia e la cooperazione regionale e che fanno parte integrante dell'accordo di stabilizzazione e di associazione.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52018DC0065>

² https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf

Il presente parere è stato elaborato secondo un metodo simile a quello utilizzato in precedenti pareri della Commissione. La Bosnia-Erzegovina ha ricevuto complessivamente 3 897 domande riguardanti tutte le politiche dell'UE nell'ambito di un questionario e di una serie di domande integrative: ci sono voluti 14 mesi per rispondere alle 3 242 domande iniziali e otto mesi per le 655 domande integrative. Nonostante l'istituzione di un meccanismo di coordinamento sulle questioni attinenti all'UE, le autorità hanno rifiutato di rispondere a 22 domande: una sui criteri politici, quattro sulla politica regionale e 17 sulle politiche in materia di istruzione.

La Commissione ha organizzato un gran numero di missioni di esperti in Bosnia-Erzegovina, concentrandosi in particolare sui settori che rientrano tra i criteri politici. La Commissione ha inoltre tenuto conto dei contributi raccolti in occasione delle consultazioni svolte con le parti interessate, tra cui le organizzazioni della società civile, le organizzazioni internazionali e gli Stati membri dell'UE. Questo approccio ha permesso alla Commissione di valutare la capacità amministrativa delle istituzioni della Bosnia-Erzegovina e il modo in cui viene attuata la legislazione e di individuare con maggior precisione le sfide rimanenti e le future priorità d'intervento. Nel presente parere e nella relazione analitica che lo accompagna, la Commissione ha analizzato la situazione attuale e ha fornito orientamenti per affrontare le problematiche sia a breve che a più lungo termine.

L'analisi dettagliata su cui si basa il presente parere è contenuta nella relazione analitica che lo accompagna (*Analytical Report accompanying the Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*). La relazione fornisce stime iniziali dell'impatto di una futura adesione della Bosnia-Erzegovina in alcuni settori di intervento fondamentali. La Commissione presenterà valutazioni d'impatto più dettagliate per questi settori di intervento nelle fasi successive del processo di preadesione. Un trattato di adesione della Bosnia-Erzegovina all'UE richiederebbe inoltre un adeguamento tecnico delle istituzioni dell'UE alla luce del trattato sull'Unione europea.

b) Relazioni tra l'UE e la Bosnia-Erzegovina

Le relazioni tra l'UE e la Bosnia-Erzegovina hanno registrato un rinnovato slancio e impulso dalla firma dell'accordo quadro generale per la pace in Bosnia-Erzegovina di Dayton/Parigi nel 1995.

La Bosnia-Erzegovina partecipa al processo di stabilizzazione e di associazione e dal 2010 i suoi cittadini usufruiscono dell'esenzione dall'obbligo di visto nei paesi Schengen. L'accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) è in vigore dal 2015 e nel 2016 il paese ha presentato domanda di adesione all'UE.

L'accordo di stabilizzazione e di associazione tra la Bosnia-Erzegovina e l'UE è stato firmato il 16 giugno 2008 a Lussemburgo, insieme a un **accordo interinale** che dal 1° luglio 2008 disciplina gli scambi e le questioni commerciali.

Nel dicembre 2014 il Consiglio ha adottato un nuovo approccio nei confronti della Bosnia-Erzegovina esortando l'alta rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione e il commissario responsabile per la Politica europea di vicinato e i negoziati di allargamento ad avviare un dialogo con i leader politici per ottenere il loro impegno irrevocabile a intraprendere riforme in vista dell'adesione all'UE. Dopo che l'impegno scritto è stato approvato dalla presidenza della Bosnia-Erzegovina, firmato dai leader dei 14 partiti rappresentati in Parlamento e approvato dall'Assemblea parlamentare, il Consiglio ha approvato l'entrata in vigore il 1° giugno 2015 dell'accordo di

stabilizzazione e di associazione. Con l'entrata in vigore dell'ASA, la Bosnia-Erzegovina ha aperto un nuovo capitolo delle sue relazioni con l'UE, confermando il suo impegno a portare avanti il processo di adesione all'UE. L'ASA offre un quadro per gli impegni reciproci su un'ampia gamma di questioni politiche, commerciali ed economiche e costituisce la base giuridica per un dialogo politico formale.

L'UE fornisce al paese orientamenti sulle priorità di riforma nel percorso di adesione. Il dialogo politico tra la Commissione europea e la Bosnia-Erzegovina è in corso dal 2009 nel quadro dell'accordo interinale e dal 2015 nel quadro dell'ASA³. Il dialogo politico sullo Stato di diritto si svolge dal 2011 nell'ambito del "dialogo strutturato sulla giustizia" e dal 2016 nel quadro del sottocomitato sulla giustizia, la libertà e la sicurezza dell'ASA. Dal 2017 si riunisce inoltre un gruppo speciale sulla riforma della pubblica amministrazione.

La Bosnia-Erzegovina ha sviluppato capacità amministrative adeguate per garantire l'attuazione delle disposizioni dell'ASA, in particolare per quanto riguarda il buon funzionamento del consiglio di stabilizzazione e di associazione, del comitato e dei sottocomitati settoriali. Il protocollo che ha modificato l'ASA per tener conto dell'adesione della Croazia all'UE è entrato in vigore il 1° ottobre 2017, dopo essere stato applicato in via provvisoria dal 1° febbraio 2017.

Tuttavia, per tener fede ai suoi obblighi giuridici in virtù dell'accordo, la Bosnia-Erzegovina deve assicurare il funzionamento del comitato parlamentare di stabilizzazione e di associazione ed elaborare un programma nazionale per l'adozione dell'*acquis* dell'UE.

La dimensione parlamentare dell'ASA non sta funzionando come previsto. Il comitato parlamentare di stabilizzazione e di associazione è stato istituito nel novembre 2015 tra gli organismi istituiti ai fini dell'applicazione dell'ASA, ma non è riuscito ad adottare il proprio regolamento interno a causa della richiesta insistente di alcuni delegati della Bosnia-Erzegovina di includere disposizioni sul voto delle minoranze etniche non conformi alle norme europee. Nonostante ciò, il Parlamento europeo discute e adotta regolarmente risoluzioni sulla situazione e sugli sviluppi della Bosnia-Erzegovina nel cammino verso l'UE.

Il paese partecipa a un dialogo economico con la Commissione e gli Stati membri dell'UE. Ogni anno presenta alla Commissione un **programma di riforma economica** a medio termine che definisce i piani per rafforzare la stabilità macrofinanziaria e affrontare gli ostacoli strutturali alla crescita. Sulla base del programma, la Bosnia-Erzegovina si riunisce ogni anno con la Commissione, gli Stati membri dell'UE e tutti gli altri paesi interessati al dialogo economico e finanziario. Il dialogo sulla governance economica è inteso a preparare il paese alla sua futura partecipazione al coordinamento delle politiche economiche dell'UE, compreso il processo del semestre europeo.

Tra il 2015 e il 2018 la Bosnia-Erzegovina ha avviato un ambizioso programma di riforme volto a rilanciare le opportunità di crescita economica e di occupazione. Anche se permangono notevoli sfide, le riforme intraprese hanno contribuito al miglioramento degli indicatori economici e della situazione macroeconomica, nonché all'equilibrio delle finanze pubbliche e a una crescita economica sostenuta. Occorre che a tutti i livelli di governo del paese sia adottata ed attuata una nuova serie di riforme socioeconomiche, che siano

³ Il dialogo politico tra la Commissione europea e la Bosnia-Erzegovina si svolge nell'ambito di sottocomitati settoriali riguardanti: commercio, industria, dogane e fiscalità; agricoltura e pesca; mercato interno e concorrenza; questioni economico-finanziarie e statistiche; innovazione, società dell'informazione e politica sociale; trasporti, ambiente, energia e sviluppo regionale; giustizia, libertà e sicurezza.

pienamente conformi con il programma di riforma economica e con gli orientamenti politici concordati.

A seguito di una decisione del Consiglio, dal novembre 2010 i cittadini della Bosnia-Erzegovina beneficiano dell'**esenzione dall'obbligo di visto** nello spazio Schengen. La decisione è stata resa possibile dai notevoli progressi compiuti in materia di giustizia, libertà e sicurezza e dall'adempimento delle 174 condizioni specifiche definite nella tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti, tra cui l'introduzione dei passaporti biometrici. La Commissione segue da vicino l'attuazione della decisione e presenta periodicamente relazioni al riguardo. La sua seconda relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dei visti è stata adottata nel dicembre 2018⁴. Nel complesso, la Bosnia-Erzegovina continua a rispettare tutti i parametri per la liberalizzazione dei visti.

La Bosnia-Erzegovina ha ratificato il trattato che istituisce la Comunità dell'energia nel settembre 2006, l'accordo sullo Spazio aereo comune europeo nel luglio 2007 e il trattato che istituisce la Comunità dei trasporti nell'aprile 2018.

L'ASA e il relativo accordo interinale, applicati dal 2008, hanno consentito la liberalizzazione progressiva degli **scambi** e l'accesso reciproco in esenzione da dazi per la maggior parte dei prodotti. Dal 2000, inoltre, la Bosnia-Erzegovina beneficia di "misure commerciali autonome". Il paese ha aderito all'accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA) nel 2007 e sta per portare a termine i negoziati per la sua adesione all'Organizzazione mondiale del commercio. L'UE è il principale partner commerciale della Bosnia-Erzegovina, seguito dai paesi del CEFTA. Il livello di integrazione commerciale con l'Unione è elevato. Nel 2017 il 61 % delle importazioni nazionali - pari a 5,6 miliardi di EUR - è arrivato dall'UE (il 12 % dal CEFTA), mentre il 71 % delle esportazioni nazionali è andato verso l'UE (15 % al CEFTA). Nel 2017 il disavanzo commerciale del paese con l'UE è stato pari a 1,7 miliardi di EUR.

L'UE stanziava risorse considerevoli in Bosnia-Erzegovina nell'ambito della **politica estera e di sicurezza comune** e della **politica di sicurezza e di difesa comune**. Dal 2002 al 2011 il Consiglio ha nominato l'alto rappresentante internazionale come rappresentante speciale dell'UE in Bosnia-Erzegovina (RSUE). Dal 2011 la presenza rafforzata dell'ufficio congiunto del rappresentante speciale dell'UE in Bosnia-Erzegovina e della delegazione dell'UE in Bosnia-Erzegovina è fondamentale per comunicare le priorità dell'UE ai cittadini del paese e per realizzare gli obiettivi dell'agenda dell'UE in settori fondamentali. Dal dicembre 2004 l'UE conduce nel paese l'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina (EUFOR), Althea, dotata di mandato esecutivo al fine di garantire la sicurezza del paese. Nel settembre 2015 è entrato in vigore un accordo quadro sulla partecipazione della Bosnia-Erzegovina alle operazioni di gestione delle crisi dell'UE.

L'UE fornisce una cospicua **assistenza finanziaria** alla Bosnia-Erzegovina, che nel corso degli anni ha consentito al paese di uscire dalla distruzione postbellica e di rimettere in moto la propria economia. Dal 1996 al 2000 la Bosnia-Erzegovina ha beneficiato dell'assistenza finanziaria dell'UE nell'ambito dei programmi Phare e OBNOVA. Dal 2000 al 2007 il regolamento CARDS ha stanziato un sostegno finanziario apposito per le priorità del PSA⁵. Dal 2007 la Bosnia-Erzegovina beneficia dell'assistenza dell'UE principalmente nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione (IPA). Nel periodo 2007-2018, ha ricevuto dall'UE

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?qid=1558535963503&uri=CELEX:52018DC0856>

⁵ I programmi Phare, OBNOVA e CARDS erano strumenti finanziari per sostenere la transizione verso la democrazia e l'economia di mercato nell'Europa centro-orientale e nei Balcani occidentali.

1,5 miliardi di EUR, di cui circa 433 milioni provenienti dai programmi regionali. Dal 2000 la Banca europea per gli investimenti ha concesso prestiti per 2,4 miliardi di EUR a sostegno di progetti nel paese. La delegazione dell'UE in Bosnia-Erzegovina è responsabile dell'attuazione dell'assistenza finanziaria dell'UE attraverso la gestione diretta e assicura il coordinamento dell'assistenza con gli Stati membri dell'UE. L'attuazione dei programmi IPA I e IPA II è in corso. Il documento di strategia indicativo per la Bosnia-Erzegovina 2014-2017 è stato riveduto nel 2018 per includere diversi altri settori e prorogarlo fino al 2020⁶. Sono in atto strategie settoriali per l'ambiente, l'energia, i trasporti e lo sviluppo rurale che agevolano il sostegno dell'IPA in tali settori. L'adozione di strategie nazionali come quelle sulla gestione delle finanze pubbliche e sull'occupazione rimane un requisito fondamentale affinché la Bosnia-Erzegovina possa beneficiare pienamente dei finanziamenti IPA nel periodo 2018-2020.

La Bosnia-Erzegovina ha progressivamente ampliato la propria partecipazione ai **programmi dell'UE**, parzialmente cofinanziata attraverso i fondi IPA. La Bosnia-Erzegovina partecipa attualmente a COSME, Europa creativa, Dogana 2020, Europa per i cittadini, Erasmus+, Fiscalis 2020, Orizzonte 2020 e al terzo programma d'azione dell'Unione in materia di salute. La Bosnia-Erzegovina partecipa inoltre al programma **INTERREG**.

B. CRITERI DI ADESIONE

1. CRITERI POLITICI

La presente valutazione si basa sui criteri di Copenaghen relativi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, nonché sulle condizioni legate al processo di stabilizzazione e di associazione.

La guerra che ha devastato la Bosnia-Erzegovina dal 1992 al 1995 ha provocato un gravoso retaggio dal punto di vista materiale e umano dal quale il paese ha dovuto risollevarsi. Da allora la Bosnia-Erzegovina ha ricostruito le proprie istituzioni e infrastrutture economiche e si è preparata a intraprendere l'iter di adesione all'UE. La Bosnia-Erzegovina è fermamente decisa a conseguire il suo obiettivo di adesione all'Unione europea, come ribadito nelle molteplici decisioni della presidenza, e ha intensificato i propri sforzi legislativi sull'adozione di riforme in vista dell'adesione all'UE.

Come sancito nella sua **costituzione**, che è parte integrante dell'accordo quadro generale per la pace in Bosnia-Erzegovina di Dayton/Parigi del 1995 (Allegato IV), la Bosnia-Erzegovina è una democrazia parlamentare in cui i poteri esecutivi sono esercitati dalla presidenza e dal Consiglio dei ministri e i poteri legislativi dall'Assemblea parlamentare. La costituzione garantisce i principi fondamentali di uno Stato democratico, tra cui lo Stato di diritto, le libere elezioni e la tutela dei diritti umani.

La costituzione definisce la struttura interna del paese come Stato composto da due entità, la Federazione della Bosnia-Erzegovina (composta a sua volta da 10 cantoni) e la *Republika Srpska*, e dal distretto di Brčko. Il preambolo sancisce che la costituzione è determinata da bosgnacchi, croati e serbi in quanto popoli costituenti (insieme ad altri) e dai cittadini della Bosnia-Erzegovina. Il paese deve affrontare una serie di problemi strutturali derivanti dal suo

⁶ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-bosnia-and-herzegovina.pdf>

complesso assetto istituzionale e da procedure legate all'appartenenza etnica che ne ostacolano il buon funzionamento.

Le competenze a livello statale sono elencate nella costituzione che attribuisce tutte le altre competenze alle entità. Le competenze a livello statale comprendono anche poteri che sono stati gradualmente attribuiti allo Stato o assunti dallo Stato sulla base di accordi di trasferimento, poteri impliciti e allegati degli accordi di pace, come previsto dalla costituzione e confermato dalla Corte costituzionale. Le frequenti controversie sulla ripartizione delle competenze tra lo Stato e le entità incidono sull'effettivo esercizio dei poteri dello Stato e, di conseguenza, sull'allineamento della legislazione all'*acquis* e sulla sua applicazione in un gran numero di capitoli. Per prevenire tali controversie sistematiche e garantire un'attuazione efficace dell'*acquis*, la Bosnia-Erzegovina deve garantire la certezza del diritto riguardo alla ripartizione delle competenze tra i livelli di governo. Non esiste alcuna procedura in base alla quale il livello statale può ovviare a gravi violazioni del diritto dell'UE compiute da altri livelli di governo per le quali deve rispondere la Bosnia-Erzegovina nel suo insieme.

La costituzione contiene disposizioni basate sull'appartenenza etnica e sulla residenza che risultano incompatibili con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Si tratta della nomina, della composizione e delle procedure decisionali del capo dello Stato e degli organi esecutivi e legislativi, in quanto alcuni diritti elettorali sono riservati ai cittadini facenti parte dei "popoli costituenti": bosgnacchi, croati e serbi. Sono pertanto necessarie ampie riforme progressive per garantire che tutti i cittadini possano effettivamente esercitare i loro diritti politici, conformemente alla giurisprudenza *Sejdić-Finci* della Corte europea dei diritti umani.

La composizione e il processo decisionale dei diversi organi amministrativi si basano su criteri etnici che rischiano di compromettere l'attuazione dell'*acquis* dell'UE. Anche i diritti di veto di matrice etnica potrebbero incidere sul lavoro del Parlamento e delle assemblee legislative delle entità.

La Corte costituzionale è incaricata dell'interpretazione della costituzione ed è l'autorità di ultima istanza sui conflitti di competenza tra i diversi livelli di governo. Dei nove giudici che la compongono, tre sono giudici internazionali. Molte delle sue decisioni non sono ancora state applicate. Occorre rafforzare la professionalità e l'indipendenza dei giudici della Corte costituzionale, a cominciare dal miglioramento dei criteri di ammissibilità e delle procedure di nomina, e bisogna affrontare la questione dei giudici internazionali all'interno della Corte. Questa deve essere in grado di assumere un ruolo proattivo e indipendente nell'affrontare i conflitti di competenza. La sua legittimità deve essere riconosciuta da tutte le autorità in modo da assicurare un ampio sostegno per le sue decisioni.

L'allegato X dell'accordo di pace di Dayton ha istituito l'ufficio dell'alto rappresentante internazionale (OHR) quale autorità di ultima istanza per l'interpretazione degli aspetti civili dell'attuazione dell'accordo di pace. Da allora, l'OHR è stato dotato di ampi poteri - noti come "poteri di Bonn" - per emanare legislazione e sollevare dall'incarico funzionari pubblici che sono stati utilizzati per l'ultima volta nel 2011. Una supervisione internazionale così estesa non è, in linea di principio, compatibile con la sovranità della Bosnia-Erzegovina e, quindi, con l'adesione all'UE. Dal 2008 è in corso un processo per la chiusura dell'OHR, il cui esito dipende da una serie di condizioni.

Il **Parlamento** e le altre assemblee legislative adottano la legislazione ed esercitano il controllo democratico e la vigilanza sull'esecutivo. Il diritto di candidarsi alle elezioni della Camera dei popoli è limitato sulla base dell'appartenenza etnica e della residenza, in violazione delle norme europee. Il buon funzionamento dei parlamenti è ostacolato anche da

veti legati a "interessi nazionali vitali" e dalle votazioni delle entità, che rischiano di ritardare l'adozione della legislazione. L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) del Consiglio d'Europa hanno formulato raccomandazioni per migliorare il quadro elettorale e garantire che le elezioni si svolgano in linea con le norme europee, anche per quanto riguarda la trasparenza del finanziamento dei partiti politici. Per quanto riguarda le elezioni locali, a causa della mancanza di un quadro giuridico, dal 2008 i cittadini di Mostar non hanno ancora eletto un consiglio comunale.

Le assemblee legislative a livello statale e di entità mostrano una tendenza a ricorrere a procedure d'urgenza per emanare la legislazione relativa all'*acquis*, il che compromette la qualità dell'allineamento normativo. Molto spesso la legislazione proposta non viene sottoposta a un'adeguata valutazione d'impatto globale e bisognerebbe potenziare il controllo legislativo del potere esecutivo così come la verifica dell'attuazione della legislazione. La cooperazione tra le assemblee legislative e la loro capacità di valutare la legislazione rispetto all'*acquis* dell'UE sono limitate e dovrebbero anch'esse essere notevolmente rafforzate, se necessario mettendo in comune le risorse a livello nazionale.

La Bosnia-Erzegovina dispone di un complesso sistema di **poteri esecutivi**, che in linea di massima funzionano. La complessità delle istituzioni del paese comporta problemi significativi per il coordinamento e l'armonizzazione delle sue posizioni politiche, in particolare per quanto riguarda l'allineamento e l'attuazione della legislazione derivante dall'*acquis* dell'UE. Dato che in tutto il territorio esistono solo 14 enti esecutivi dotati delle competenze necessarie per l'attuazione dell'*acquis* dell'UE, occorrono notevoli sforzi o un notevole potenziamento delle capacità del paese a tutti i livelli, o una qualche forma di condivisione delle risorse e delle capacità, perché la Bosnia-Erzegovina possa far fronte agli obblighi previsti dall'adesione all'UE. Ciò vale in particolare a livello dei cantoni, dove le capacità richieste per rispettare gli obblighi di adesione all'UE non sono sufficienti. I governi hanno adottato alcune misure per garantire il coordinamento sulle questioni in materia, istituendo tra l'altro un meccanismo di coordinamento sulle questioni relative all'UE, che non è ancora pienamente operativo. Le capacità di pianificazione e di coordinamento delle politiche tra i diversi livelli di governo sono ancora carenti.

Occorre compiere notevoli sforzi per garantire l'allineamento della legislazione ai principi della **riforma della pubblica amministrazione** (RPA) e la sua effettiva attuazione. Le autorità devono assicurare a ogni livello il sostegno politico alla struttura di coordinamento per la riforma della pubblica amministrazione e stanziare risorse finanziarie adeguate per promuovere tale riforma. Per garantire una funzione pubblica professionale, la legislazione dovrebbe essere allineata ai principi del merito in materia di assunzione, promozione e licenziamento e l'attuazione dovrebbe avvenire senza interferenze politiche. Il quadro normativo e la metodologia per lo sviluppo, il monitoraggio e il bilancio delle politiche centrali e settoriali a tutti i livelli non sono armonizzati nella misura necessaria per garantire un'efficace elaborazione delle politiche a livello nazionale. La legislazione e le procedure non sono armonizzate e i sistemi di firma elettronica all'interno del paese, necessari per un'efficace prestazione dei servizi, non sono ancora interoperativi.

Nel tempo sono state attuate importanti riforme nel settore **giudiziario**, in particolare con l'istituzione della Corte della Bosnia-Erzegovina e di un unico organo di autoregolamentazione della magistratura, il Consiglio superiore della magistratura. L'apparato giudiziario è organizzato in quattro sistemi, ciascuno dei quali dispone di una propria

giurisdizione e di strutture istituzionali interne. Il quadro costituzionale e legislativo è incompleto e non garantisce in misura sufficiente l'indipendenza, l'autonomia, la responsabilità e l'efficienza del sistema giudiziario. Al fine di rafforzare le garanzie di indipendenza della magistratura e di autonomia delle procure, ad esempio da ogni forma di politicizzazione e pressione, il Consiglio superiore della magistratura e il sistema giudiziario a livello statale dovrebbero essere dotati di un apposito status costituzionale.

Bisognerebbe rivedere la legge sul Consiglio superiore della magistratura al fine di regolamentare meglio la nomina, la valutazione e le procedure disciplinari dei membri del sistema giudiziario e fornire adeguati mezzi di ricorso contro le decisioni definitive del Consiglio. È opportuno adottare una legge sui tribunali della Bosnia-Erzegovina per prevenire i conflitti di competenza e garantire la necessaria certezza del diritto in materia penale.

La Bosnia-Erzegovina non dispone di una corte suprema a livello statale. La coerenza della giurisprudenza tra gli ordinamenti giuridici del paese viene promossa da panel di armonizzazione volontari tra le più alte istanze giurisdizionali. In ultima analisi, la Bosnia-Erzegovina deve istituire un organo giudiziario per garantire un'interpretazione coerente della legge e l'armonizzazione della giurisprudenza, tutelando nel contempo il pieno rispetto del principio di indipendenza dei giudici.

La **lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata** è ostacolata dalla mancanza di armonizzazione della legislazione nel paese e da carenze nella cooperazione e nel coordinamento istituzionale. La corruzione è diffusa e tutti i livelli di governo sono soggetti a interferenze politiche che incidono direttamente sulla vita quotidiana dei cittadini, in particolare nei settori della sanità, dell'istruzione, dell'occupazione e degli appalti pubblici. Il quadro politico, istituzionale e giuridico per prevenire la corruzione è frammentato e presenta notevoli lacune. Le agenzie di contrasto sono frammentate e soggette a indebite ingerenze politiche. I pubblici ministeri non sono sufficientemente intraprendenti. Le indagini finanziarie e i sequestri di beni producono scarsi risultati. La lotta contro il riciclaggio del denaro dovrebbe essere potenziata. Le condanne definitive nei casi di corruzione ad alto livello sono molto rare e le sanzioni non sono sufficientemente dissuasive. Occorre rafforzare la prevenzione dell'estremismo violento e le politiche e le misure antiterrorismo. Il coordinamento delle misure in materia di migrazione tra le istituzioni competenti a tutti i livelli di governo non è sufficiente. Le persone alla ricerca di protezione internazionale non riescono ad accedere facilmente alle procedure di asilo.

In particolare, la Bosnia-Erzegovina deve adottare e attuare una legislazione sul conflitto di interessi e sulla protezione degli informatori, garantire il funzionamento e il coordinamento efficaci degli organismi anticorruzione, allineare la legislazione e rafforzare le capacità in materia di appalti pubblici, garantire un'efficace cooperazione tra gli organi di contrasto e con le procure, ottenere risultati efficaci in materia di indagini proattive, incriminazioni confermate, azioni penali e condanne definitive contro la criminalità organizzata e la corruzione, anche ad alto livello, depoliticizzare e ristrutturare le imprese pubbliche e garantire la trasparenza dei processi di privatizzazione.

Il paese si è dotato della legislazione e delle istituzioni pertinenti in materia di **diritti fondamentali**, che ora devono essere pienamente attuate e notevolmente migliorate, anche attraverso l'armonizzazione della legislazione all'interno del paese e l'allineamento alle norme europee, il rafforzamento della capacità amministrativa e lo stanziamento di risorse adeguate per l'effettiva applicazione dei diritti fondamentali. Non esistono strategie nazionali in materia di diritti umani e antidiscriminazione e resta ancora molto da fare per garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini. Le leggi sulla non discriminazione e sulla parità di genere sono in vigore ma

non vengono sufficientemente applicate, anche nel caso della violenza di genere. La costituzione dell'entità della *Republika Srpska* contiene una disposizione sulla pena di morte, in violazione delle norme europee, e il paese non ha introdotto un meccanismo nazionale di prevenzione contro la tortura e i maltrattamenti. Destano preoccupazione la violenza, le minacce e le pressioni politiche nei confronti dei giornalisti: la protezione dei giornalisti è insufficiente e non si dà il giusto seguito investigativo e giudiziario agli attacchi compiuti nei loro confronti. Le emittenti pubbliche sono soggette all'ingerenza politica e la loro sostenibilità finanziaria è precaria. Non è ancora stato creato un contesto favorevole alla società civile, ad esempio per quanto riguarda la libertà di riunione e di associazione. Le autorità devono sviluppare una cooperazione e una consultazione regolare con le organizzazioni della società civile. La protezione e l'inclusione dei gruppi vulnerabili non sono ancora adeguate, in particolare per quanto riguarda le persone con disabilità, i minori, le persone LGBT⁷, i membri della comunità rom, i detenuti, i migranti e i richiedenti asilo. È necessaria un'istruzione inclusiva e di qualità per tutti, anche al fine di superare la pratica delle "due scuole sotto lo stesso tetto" e di attuare le relative sentenze dei tribunali.

Il contesto politico non è ancora tale da favorire la **riconciliazione** e il superamento dei retaggi del passato. Leader politici di alto livello contestano spesso fatti accertati avvenuti durante la guerra e seminano dubbi sull'indipendenza e sull'imparzialità dei tribunali internazionali. È necessario che tutti i soggetti interessati in Bosnia-Erzegovina dimostrino la piena cooperazione con i tribunali internazionali riconoscendo e rispettando le loro decisioni. Il revisionismo e la negazione del genocidio sono in contrasto con i più fondamentali valori europei.

Si registrano ancora ritardi nel trattamento dei crimini di guerra, una questione che richiederebbe l'adozione di una strategia nazionale riveduta. La Bosnia-Erzegovina deve migliorare sostanzialmente il sistema per rendere giustizia alle vittime civili della guerra. Sono circa 8 000 le persone ancora disperse e il paese deve assumersi la piena responsabilità di accertare la loro sorte. La Bosnia-Erzegovina deve fornire soluzioni di alloggio durature e attuare misure di integrazione per circa 100 000 profughi e sfollati interni provenienti dal conflitto degli anni '90, al fine di completare il processo di rimpatrio e consentire la chiusura dell'allegato VII dell'accordo di pace di Dayton. La Bosnia-Erzegovina partecipa al programma regionale per gli alloggi, con l'obiettivo di fornire soluzioni abitative durature a circa 74 000 profughi e sfollati.

In generale la Bosnia-Erzegovina rispetta il **processo di stabilizzazione e di associazione**, in particolare partecipando attivamente alle iniziative di cooperazione regionale e, in generale, cercando di mantenere relazioni di buon vicinato. Le relazioni bilaterali con gli altri paesi dell'allargamento sono complessivamente buone. Allo stesso tempo, la Bosnia-Erzegovina non riconosce il Kosovo e mantiene un regime di visti restrittivo, rilasciando unicamente visti individuali di breve durata ai cittadini del Kosovo che hanno ricevuto l'invito di una missione diplomatica estera o di un'organizzazione internazionale accreditate in Bosnia-Erzegovina oppure per motivi umanitari. È in corso un emendamento per normalizzare la procedura di rilascio dei visti per tutti i cittadini del Kosovo. Inoltre, il paese mantiene un accordo bilaterale di immunità con gli Stati Uniti d'America, che concede ai cittadini statunitensi l'esenzione dalla giurisdizione della Corte penale internazionale. Ciò significa che la Bosnia-Erzegovina non rispetta le posizioni comuni dell'UE sull'integrità dello Statuto di Roma e il

⁷ Lesbiche, gay, bisessuali, transessuali e intersessuali.

principio guida dell'UE sugli accordi bilaterali di immunità. Il paese si deve allineare alla posizione dell'UE.

2. CRITERI ECONOMICI

La presente valutazione si basa sui criteri di Copenaghen relativi all'esistenza di un'**economia di mercato funzionante** e alla capacità di far fronte alle **pressioni concorrenziali** e alle forze di mercato all'interno dell'Unione. La Bosnia-Erzegovina sta muovendo i primi passi verso la realizzazione di un'economia di mercato funzionante e competitiva all'interno del mercato comune.

La governance economica è ostacolata da un elevato livello di politicizzazione e dalla mancanza di cooperazione tra le principali parti interessate, che comportano frequenti immobilismi politici e gravi ritardi nel processo decisionale. A tale riguardo, bisognerebbe rafforzare il ruolo di coordinamento ad alto livello del Consiglio di bilancio. Inoltre, la governance economica privilegia il mantenimento dello status quo, che rallenta ulteriormente l'elaborazione e l'attuazione delle necessarie riforme strutturali. Di conseguenza, il ruolo dello Stato è ancora sproporzionato e assorbe notevoli risorse per finanziare generosamente l'impiego pubblico, le imprese pubbliche inefficienti e un sistema di sicurezza sociale non funzionante. Le frequenti turbolenze politiche e, di conseguenza, la scarsa prevedibilità per gli investitori hanno un impatto negativo sul contesto imprenditoriale. La situazione è ulteriormente aggravata dalle lacune nello Stato di diritto, dalla notevole burocrazia, dalla corruzione e da procedure amministrative lunghe e complesse, in parte imputabili all'elevato grado di frammentazione del mercato interno. A causa del contesto economico sfavorevole e delle carenze del sistema di istruzione del paese, la disoccupazione strutturale è preoccupante, in particolare tra i giovani e i gruppi vulnerabili. Inoltre, l'economia informale rimane estesa, creando una situazione di concorrenza sleale e generando un onere fiscale più elevato di quanto necessario.

La qualità dell'istruzione è insufficiente e la spesa nella ricerca e sviluppo è scarsa. Il capitale fisico del paese soffre di una carenza cronica di investimenti e di un'attuazione inefficiente. Le infrastrutture dei trasporti e dell'energia non sono sufficientemente sviluppate. Il ritmo dell'aggiustamento strutturale è lento, in parte a causa delle difficoltà e delle complessità legate alla creazione e al mantenimento di nuove imprese in un'economia fortemente frammentata e politicizzata, nonostante una recente diversificazione nella struttura commerciale regionale del paese.

Il programma di riforme che la Bosnia-Erzegovina ha attuato dal 2015, il quale prevedeva misure socioeconomiche e la riforma della pubblica amministrazione e dello Stato di diritto, ha permesso, tra l'altro, di creare un mercato del lavoro più flessibile e di allineare meglio i regolamenti del settore finanziario alle norme internazionali. Grazie a una crescita economica più sostenuta e a una maggiore efficienza nella riscossione delle imposte, le finanze pubbliche sono in gran parte equilibrate, il che offre margini di manovra per investire nell'infrastruttura del paese a lungo trascurata o per iniziare a ridurre l'elevata tassazione del lavoro a sostegno di nuovi posti di lavoro. Dal 2015 l'economia è cresciuta del 3 %, una percentuale che, in presenza di una politica economica favorevole, potrebbe raggiungere il 4 % nei prossimi anni.

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

Tuttavia, la crescita economica del paese rimane al di sotto delle potenzialità e l'impatto dei miglioramenti macroeconomici non è ancora stato avvertito dalla maggioranza della popolazione. Una delle sfide più urgenti è costituita dall'emigrazione dei giovani e della popolazione in età lavorativa.

Gli orientamenti politici convenuti sulla scia del processo avviato con il programma di riforma economica mirano a rafforzare la stabilità macrofinanziaria e ad affrontare gli ostacoli strutturali alla crescita. Tuttavia, in gran parte a causa dell'insufficiente cooperazione tra i principali ministeri e organi ai vari livelli all'interno del paese, la qualità del programma sviluppato dalla Bosnia-Erzegovina è carente e l'attuazione degli orientamenti politici adottati collegialmente - che sono un elemento centrale del processo - è molto limitata. A seguito della scadenza del programma di riforme 2015-2018, il governo deve concordare e attuare una nuova serie di riforme socioeconomiche a tutti i livelli nel paese, in conformità degli orientamenti politici definiti nelle conclusioni comuni del dialogo economico e finanziario basato sul programma di riforma economica della Bosnia-Erzegovina.

3. CAPACITÀ DI ADEMPIERE AGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALL'ADESIONE

La capacità della Bosnia-Erzegovina di adempiere agli obblighi che comporta l'adesione è stata valutata utilizzando i seguenti indicatori:

- obblighi contenuti nell'accordo di stabilizzazione e di associazione;
- livello dei progressi in termini di adozione, attuazione e applicazione dell'*acquis* UE.

Nel complesso, la Bosnia-Erzegovina ha raggiunto un livello iniziale di adempimento degli obblighi assunti nell'ambito dell'accordo di stabilizzazione e di associazione. Allo stesso tempo, il paese non ha rispettato una serie di obblighi previsti dall'accordo che deve affrontare in via prioritaria, tra cui il corretto funzionamento del comitato parlamentare di stabilizzazione e di associazione.

La Bosnia-Erzegovina non dispone ancora di un programma nazionale per l'adozione dell'*acquis* dell'UE. Il programma costituisce un obbligo giuridico nel quadro dell'ASA ed è essenziale per pianificare e razionalizzare il processo di ravvicinamento giuridico all'UE in tutto il paese. La capacità amministrativa è debole e non dispone di efficaci strutture di coordinamento per gestire i 14 governi del paese. Di conseguenza, la Bosnia-Erzegovina deve affrontare notevoli sfide nell'attuazione della legislazione prevista dai suoi obiettivi di integrazione nell'UE. È necessario un impegno considerevole e costante affinché il paese possa assumere gli obblighi che comporta l'adesione all'UE.

Diversi organismi amministrativi incaricati dell'attuazione dell'*acquis* dell'UE, tra cui il Consiglio della concorrenza e il Consiglio per gli aiuti di Stato, funzionano sulla base di procedure decisionali legate all'appartenenza etnica, in cui almeno un rappresentante di ciascuna etnia deve appoggiare una decisione affinché questa sia valida. Ciò non è compatibile con l'ASA né con gli obblighi derivanti dall'adesione all'UE.

Occorre rivolgere un'attenzione e uno sforzo particolari in alcuni settori nei quali la Bosnia-Erzegovina si trova ancora in una **fase iniziale** di preparazione:

- libera circolazione delle merci
- libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi

- società dell'informazione e media
- agricoltura e sviluppo rurale
- pesca
- politica dei trasporti
- energia
- politica economica e monetaria
- statistiche
- politica sociale e occupazione
- politica industriale e delle imprese
- politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali
- istruzione e cultura
- tutela dei consumatori e della salute
- controllo finanziario

Sono necessari sforzi significativi anche per quanto riguarda i settori in cui la Bosnia-Erzegovina ha un **certo livello di preparazione**:

- libera circolazione dei lavoratori
- appalti pubblici
- diritto societario
- politica della concorrenza
- servizi finanziari
- sicurezza alimentare e politica veterinaria e fitosanitaria
- fiscalità
- reti transeuropee
- sistema giudiziario e diritti fondamentali
- giustizia, libertà e sicurezza
- scienza e ricerca
- ambiente e cambiamento climatico
- unione doganale
- relazioni esterne
- politica estera, di sicurezza e di difesa
- disposizioni finanziarie e di bilancio

La Bosnia-Erzegovina deve proseguire gli sforzi nei settori in cui è **moderatamente preparata**:

- libera circolazione dei capitali
- diritto di proprietà intellettuale

In Bosnia-Erzegovina non vi è alcun settore in cui il paese abbia raggiunto un **buon livello di preparazione** o sia **in una fase avanzata** per quanto riguarda la sua capacità di adempiere agli obblighi derivanti dall'adesione all'UE.

Nel complesso, sono necessari notevoli adeguamenti del quadro giuridico e istituzionale e un significativo rafforzamento delle capacità amministrative e di attuazione in tutti i settori, così come occorrono sforzi continui e coordinati per allineare la legislazione all'*acquis* dell'UE e per attuarla in modo efficace

C. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La Bosnia-Erzegovina non rispetta ancora in misura sufficiente i criteri connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, stabiliti nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenaghen. A questo riguardo, il paese deve adoperarsi con notevole impegno per rispettare in misura sufficiente i criteri rafforzando le sue istituzioni per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze. Per potersi assumere gli obblighi connessi all'UE, la Bosnia-Erzegovina deve allineare il suo quadro costituzionale con gli standard europei e garantire la funzionalità delle sue istituzioni. Mentre una struttura statale decentrata è compatibile con l'adesione all'UE, la Bosnia-Erzegovina dovrà riformare le proprie istituzioni per poter partecipare effettivamente al processo decisionale dell'UE e applicare e attuare l'*acquis*.

La Bosnia-Erzegovina deve migliorare il suo quadro elettorale e il funzionamento del settore giudiziario, rafforzare la prevenzione e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, compresi il riciclaggio del denaro e il terrorismo, e garantire il buon funzionamento dei sistemi di gestione delle frontiere, della migrazione e dell'asilo. Il paese deve inoltre rafforzare la tutela dei diritti fondamentali di tutti i cittadini, garantendo tra l'altro un contesto favorevole alla società civile e alla riconciliazione, così come la protezione e l'inclusione dei gruppi vulnerabili, e portare a termine le fasi essenziali della riforma della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda i criteri economici, la Bosnia-Erzegovina ha raggiunto un certo grado di stabilità macroeconomica. Tuttavia, per diventare un'economia di mercato funzionante (un criterio stabilito dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993), la Bosnia-Erzegovina deve adoperarsi in particolare per accelerare le procedure decisionali e migliorare il contesto imprenditoriale, oltre che l'efficienza e la trasparenza del settore pubblico, in particolare delle imprese pubbliche. Il paese dovrebbe affrontare gli ostacoli che si frappongono al corretto funzionamento dei meccanismi di mercato, quali la debolezza dello Stato di diritto, la notevole burocrazia, la corruzione, i procedimenti amministrativi lunghi ed eccessivamente complessi e la forte frammentazione del mercato interno. Per far fronte nel medio termine alle pressioni della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, la Bosnia-Erzegovina deve risolvere in particolare il problema della scarsa qualità dell'istruzione per renderla in grado di soddisfare le esigenze del mercato del lavoro, delle carenze a livello del capitale fisico, che risente dello scarso sviluppo delle infrastrutture dei trasporti e dell'energia, e della lentezza registrata nell'adeguamento della struttura economica del paese.

Occorre migliorare i risultati ottenuti dalla Bosnia-Erzegovina nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'accordo di stabilizzazione e di associazione, in particolare per quanto riguarda l'introduzione di una dimensione parlamentare dell'accordo e l'adozione di un piano nazionale per il recepimento dell'*acquis* dell'UE.

Nel complesso, la Bosnia-Erzegovina si trova in una fase iniziale di preparazione per assumere gli obblighi derivanti dall'adesione all'UE e deve intensificare in modo significativo il processo di allineamento all'*acquis* dell'UE e attuare e applicare la normativa in materia. Va rivolta particolare attenzione ai seguenti settori: libera circolazione delle merci, diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi, società dell'informazione e media, agricoltura e sviluppo rurale, pesca, politica dei trasporti, energia, politica economica e monetaria, statistiche, politica sociale e occupazione, politica industriale e imprese, politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali, istruzione e cultura, tutela dei consumatori e salute e controllo finanziario.

L'adesione della Bosnia-Erzegovina avrebbe un impatto limitato sulle politiche dell'Unione europea e non inciderebbe sulla capacità dell'Unione di proseguire, approfondendolo, il proprio sviluppo. Allo stesso tempo, i problemi di funzionamento individuati in Bosnia-Erzegovina, in particolare per quanto riguarda il processo decisionale interno, nonché l'incertezza e le sovrapposizioni tra i vari livelli di governo su una serie di competenze potrebbero incidere negativamente sul processo decisionale a livello dell'UE, in particolare per le questioni che richiedono l'unanimità tra gli Stati membri. La Bosnia-Erzegovina dovrebbe pertanto impegnarsi ad attuare un processo che affronti i problemi legati al suo funzionamento al fine di ottemperare ai requisiti di adesione all'UE e di assumere gli obblighi che ne derivano.

La Commissione ritiene che i negoziati di adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea dovrebbero essere avviati quando il paese avrà raggiunto il necessario livello di conformità ai criteri di adesione e, in particolare, ai criteri politici di Copenaghen che richiedono la stabilità delle istituzioni garanti della democrazia e dello Stato di diritto. La Bosnia-Erzegovina dovrà migliorare sostanzialmente il suo quadro legislativo e istituzionale per garantirne la conformità con le seguenti priorità fondamentali:

Democrazia/Funzionalità

1. Garantire che le elezioni si svolgano in linea con le norme europee, dando seguito alle raccomandazioni dell'OSCE-ODIHR e alle pertinenti raccomandazioni della Commissione di Venezia, garantendo la trasparenza del finanziamento dei partiti politici e organizzando elezioni comunali a Mostar.
2. Garantire risultati nel funzionamento a tutti i livelli del meccanismo di coordinamento sulle questioni relative all'UE, anche attraverso lo sviluppo e l'adozione di un programma nazionale per l'adozione dell'*acquis* dell'UE.
3. Garantire il corretto funzionamento della commissione parlamentare di stabilizzazione e di associazione.
4. Migliorare sostanzialmente il quadro istituzionale, anche a livello costituzionale, al fine di:
 - a) assicurare la certezza del diritto riguardo alla ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo;
 - b) introdurre una clausola di sostituzione per consentire che all'adesione lo Stato possa esercitare temporaneamente le competenze di altri livelli di governo al fine di prevenire e porre rimedio alle violazioni del diritto dell'UE;
 - c) garantire l'indipendenza della magistratura, compreso del suo organo di autogoverno, il Consiglio superiore della magistratura;
 - d) riformare la Corte costituzionale, anche affrontando la questione dei giudici internazionali, e garantire il rispetto delle sue decisioni;
 - e) garantire la certezza del diritto, anche attraverso l'istituzione di un organo giudiziario incaricato di garantire un'interpretazione coerente della legge in tutta la Bosnia-Erzegovina;
 - f) garantire l'uguaglianza e la non discriminazione dei cittadini, in particolare basandosi sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti fondamentali nella causa *Sejdić-Finci*;

- g) garantire che tutti gli organi amministrativi incaricati dell'attuazione dell'*acquis* offrano garanzie di professionalità e che siano eliminati i diritti di veto sul loro processo decisionale, in conformità con l'*acquis*.
5. Adottare misure concrete per promuovere un ambiente favorevole alla riconciliazione al fine di superare il retaggio della guerra.

Stato di diritto

6. Migliorare il funzionamento del sistema giudiziario, adottando una nuova normativa sul Consiglio superiore della magistratura, e dei tribunali della Bosnia-Erzegovina in linea con le norme europee.
7. Rafforzare la prevenzione e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, compresi il riciclaggio di denaro e il terrorismo, in particolare attraverso:
- a) l'adozione e l'attuazione della normativa in materia di conflitto di interessi e protezione degli informatori;
 - b) la garanzia dell'efficace funzionamento e coordinamento degli organismi anticorruzione;
 - c) l'allineamento della legislazione e il rafforzamento delle capacità in materia di appalti pubblici;
 - d) la garanzia di una cooperazione efficace tra gli organi di contrasto e le procure;
 - e) risultati efficaci in materia di indagini proattive, incriminazioni confermate, azioni penali e condanne definitive contro la criminalità organizzata e la corruzione, anche ad alto livello;
 - f) la depoliticizzazione e la ristrutturazione delle imprese pubbliche e garanzie di trasparenza dei processi di privatizzazione.
8. Garantire un coordinamento efficace, a tutti i livelli, della capacità di gestione delle frontiere e della migrazione, e assicurare il buon funzionamento del sistema di asilo.

Diritti fondamentali

9. Rafforzare la tutela dei diritti di tutti i cittadini, in particolare garantendo l'attuazione della legislazione sulla non discriminazione e sulla parità di genere.
10. Garantire il diritto alla vita e il divieto della tortura, in particolare mediante l'abolizione del riferimento alla pena di morte nella costituzione dell'entità della *Republika Srpska* e la designazione di un meccanismo nazionale di prevenzione contro la tortura e i maltrattamenti.
11. Garantire un contesto favorevole alla società civile, in particolare sostenendo gli standard europei in materia di libertà di associazione e libertà di riunione.
12. Garantire la libertà di espressione e dei media e la protezione dei giornalisti, in particolare dando il giusto seguito giudiziario ai casi di minacce e violenza nei confronti dei giornalisti e degli operatori dei media e assicurando la sostenibilità finanziaria del sistema di radiodiffusione pubblica.
13. Migliorare la protezione e l'inclusione dei gruppi vulnerabili, in particolare delle persone con disabilità, dei minori, delle persone LGBT, dei membri della comunità rom, dei detenuti, dei migranti e dei richiedenti asilo, nonché degli sfollati e dei

rifugiati, in linea con l'obiettivo della chiusura dell'allegato VII dell'accordo di pace di Dayton.

Riforma della pubblica amministrazione

14. Ultimare le tappe fondamentali della riforma della pubblica amministrazione per migliorarne il funzionamento generale garantendo una funzione pubblica professionale e depoliticizzata e un approccio all'elaborazione delle politiche coordinato a livello nazionale.

La Commissione esorta la Bosnia-Erzegovina, a tutti i livelli di governo, ad approvare e attuare misure di riforma socioeconomica, in linea con gli orientamenti politici del programma di riforma economica.

La Commissione incoraggia inoltre la Bosnia-Erzegovina a continuare a impegnarsi nella cooperazione regionale e nel rafforzamento delle relazioni bilaterali con i paesi vicini, anche mediante la conclusione di accordi frontalieri e la ricerca di una riconciliazione duratura nei Balcani occidentali.

La Commissione raccomanda al Consiglio di discutere il presente parere e il seguito dato alle priorità fondamentali di cui sopra dopo la formazione dei governi in Bosnia-Erzegovina.

La Commissione monitorerà i progressi della Bosnia-Erzegovina nel quadro istituzionale dell'accordo di stabilizzazione e di associazione e continuerà a sostenere finanziariamente il paese nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione.

La Commissione presenterà, nell'ambito del pacchetto sull'allargamento del 2020, una relazione sulla Bosnia-Erzegovina in cui esaminerà l'attuazione delle suddette priorità fondamentali in vista delle prossime tappe del percorso del paese verso l'UE.