



Bruxelles, 17.6.2022
COM(2022) 405 final

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

Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Georgia all'Unione europea

A. INTRODUZIONE

Sin dalla sua indipendenza, la Georgia ha espresso chiaramente le proprie aspirazioni europee. Questa ambizione europea è inserita nella Costituzione georgiana ed è appoggiata dal popolo georgiano (l'83 % dei cittadini è favorevole all'adesione all'UE¹) e da tutti gli schieramenti politici. È stata un fattore trainante per una serie di riforme fondamentali basate sui valori e sulle norme europee. L'impegno della Georgia a procedere nel suo percorso europeo è stato sottolineato dall'intenzione iniziale del governo di presentare domanda di adesione nel 2024.

a) Domanda di adesione

Il 3 marzo 2022 la Georgia ha presentato domanda di adesione all'Unione europea. La domanda è stata trasmessa nel contesto della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina. Il 7 marzo dello stesso anno il Consiglio dell'Unione europea ha chiesto alla Commissione di formulare un parere su tale candidatura. I capi di Stato e di governo dell'UE hanno approvato tale decisione nel corso della riunione informale dei leader svoltasi a Versailles². La Georgia ha ricevuto la parte del questionario sui criteri politici ed economici l'11 aprile 2022 e quella sui capitoli dell'*acquis* dell'UE il 19 aprile, e ha risposto rispettivamente il 2 maggio e il 10 maggio.

A norma dell'articolo 49 del trattato sull'Unione europea "[o]gni 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 recita: *"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.

Nel giugno 1993, a Copenaghen, il Consiglio europeo aveva 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 una 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".*

¹ Secondo l'indagine dell'Istituto nazionale democratico del gennaio 2022.

² <https://www.consilium.europa.eu/media/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>.

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"*.

Nel presente parere la Commissione valuta la domanda della Georgia sulla base della capacità di quest'ultima 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. Il parere tiene conto altresì degli sforzi compiuti dalla Georgia nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'accordo di associazione (AA) e dalla zona di libero scambio globale e approfondita (DCFTA). La Commissione valuterà in una fase successiva l'incidenza dell'adesione della Georgia sui settori di intervento dell'UE.

b) Relazioni tra l'UE e la Georgia

L'inizio delle relazioni UE-Georgia risale all'epoca successiva all'indipendenza del paese nel 1991. La Comunità europea ha instaurato relazioni con la Georgia nel 1992. Nel 1996 è stato firmato un accordo di partenariato e cooperazione (APC), entrato in vigore nel 1999.

L'accordo di associazione (AA), che include una zona di libero scambio globale e approfondita (DCFTA), è stato firmato nel giugno 2014 ed è entrato pienamente in vigore il 1° luglio 2016. L'AA/DCFTA è il principale strumento giuridico bilaterale, che funge da base per approfondire i legami politici, consolidare le relazioni economiche, promuovere i valori comuni e rafforzare la cooperazione nei settori di reciproco interesse. L'accordo contiene disposizioni vincolanti e prevede un rafforzamento della cooperazione. Nel preambolo, l'UE ha riconosciuto le aspirazioni europee e la scelta europea della Georgia, compreso il suo impegno a costruire una democrazia radicata e sostenibile e un'economia di mercato. Sulla base dell'AA/DCFTA, la Georgia ha attuato una serie di riforme impegnative e ha ravvicinato con successo la propria legislazione all'*acquis* dell'UE in numerosi settori. La piattaforma della società civile UE-Georgia, uno degli organi istituiti nell'ambito dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Georgia, consente alle organizzazioni della società civile di entrambe le parti di monitorare il processo di attuazione e di formulare raccomandazioni rivolte alle autorità competenti.

Le successive agende di associazione concordate tra l'UE e la Georgia stabiliscono priorità chiare per l'attuazione dell'accordo di associazione e della relativa DCFTA. È imminente l'adozione della nuova agenda di associazione 2021-2027, imperniata su democrazia, diritti umani e buona governance; libertà, sicurezza e giustizia; cooperazione economica, commerciale e settoriale.

Il governo georgiano non esercita un controllo effettivo sulle sue regioni dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud. L'UE sostiene la sovranità e l'integrità territoriale della Georgia all'interno dei confini riconosciuti a livello internazionale e dal 2008 si è impegnata a favore della risoluzione pacifica dei conflitti, anche attraverso la missione di vigilanza dell'Unione europea e il rappresentante speciale dell'UE per il Caucaso meridionale e la crisi in Georgia.

L'impegno dell'UE a sostenere la Georgia è di lunga data e ha prodotto risultati tangibili. L'UE è il principale fornitore di assistenza finanziaria alla Georgia. Nel periodo 2014-2021 il sostegno dell'UE ammontava a 819,2 milioni di EUR in sovvenzioni nell'ambito dello

strumento europeo di vicinato, a 166 milioni di EUR nell'ambito del programma di assistenza macrofinanziaria sotto forma di prestiti e sovvenzioni a sostegno dello sviluppo socioeconomico e a 159,6 milioni di EUR mediante strumenti di politica estera. L'UE fornisce sostegno alla Georgia mediante l'elaborazione di politiche e riforme globali, con il forte coinvolgimento degli Stati membri dell'UE all'insegna dello spirito di squadra che contraddistingue il Team Europa. Tra i principali programmi figurano il sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale (ENPARD), il contributo alla gestione delle finanze pubbliche e il supporto allo sviluppo economico e imprenditoriale.

L'obiettivo del piano economico e di investimenti per il partenariato orientale³ è sbloccare 3,9 miliardi di EUR di investimenti pubblici e privati, tra cui investimenti *à la carte*, per lo sviluppo economico del paese.

L'UE ha lavorato di concerto con le istituzioni finanziarie per coadiuvare le iniziative di riforma della Georgia. Dal 2014 la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e la Banca europea per gli investimenti hanno stanziato rispettivamente 2,3 miliardi di EUR e 1,6 miliardi di EUR di prestiti. L'UE collabora inoltre strettamente con la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale, partner fondamentali nel fornire assistenza al paese dal 2014 ad oggi. Nel 2021 sono stati stanziati 12,5 milioni di EUR per rafforzare le capacità delle unità mediche, del genio e logistiche appartenenti alle forze di difesa georgiane.

I cittadini della Georgia usufruiscono dell'esenzione dall'obbligo di visto nello spazio Schengen dal marzo 2017. Dal 2011 è in vigore un accordo di riammissione tra l'Unione europea e la Georgia.

La Georgia è parte contraente del trattato della Comunità dell'energia e dell'accordo relativo all'istituzione di uno spazio aereo comune, che contribuiscono al ravvicinamento della legislazione georgiana all'*acquis* dell'UE. Il paese è anche membro a pieno titolo delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa ed è uno Stato partecipante dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Dal 2014 la Georgia è andata progressivamente estendendo la propria partecipazione ai programmi dell'UE. Attualmente partecipa a Orizzonte Europa, Europa creativa, EU4Youth e al programma Interreg per il Mar Nero e ha aderito di recente al programma Dogana. Le organizzazioni e i singoli cittadini georgiani possono beneficiare altresì di determinate azioni dei programmi Erasmus+ e Corpo europeo di solidarietà. Nel novembre 2018 si è tenuta a Bruxelles una riunione ad alto livello tra la Commissione europea e il governo georgiano.

Il paese ha inoltre concluso accordi di lavoro o memorandum d'intesa con una serie di agenzie dell'UE quali: l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (AESA), l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), l'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA), l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA), l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), la Fondazione europea per la formazione (ETF), l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA).

La Georgia partecipa al partenariato orientale (PO), che si fonda sul principio di inclusività e differenziazione. La guerra condotta dalla Russia in Ucraina ha dimostrato che la cooperazione multilaterale e la coesione sono oggi più importanti che mai, così come il rafforzamento della

³ SWD(2021) 186 final.

resilienza della regione. Sarà inoltre importante, in futuro, porre l'accento sulle relazioni bilaterali per consentire alla Georgia di attuare riforme fondamentali, anche nei settori della governance, della giustizia e dello Stato di diritto.

B. CRITERI DI ADESIONE

1. CRITERI POLITICI

La presente valutazione poggia sui criteri di Copenaghen riguardanti il conseguimento di una stabilità istituzionale tale da garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze.

1.1. Democrazia

Come sancito nella sua **Costituzione**, la Georgia è una democrazia parlamentare in cui i poteri legislativi sono esercitati dal parlamento e i poteri esecutivi dal governo. La Costituzione garantisce i principi fondamentali di uno Stato democratico, tra cui lo Stato di diritto, libere elezioni e la tutela dei diritti umani. Il primato del diritto internazionale è espressamente sancito dalla Costituzione, a norma della quale un trattato internazionale prevale sul diritto interno, a meno che non sia in conflitto con la Costituzione o con un accordo costituzionale.

La Corte suprema è il più alto organo giurisdizionale di diritto comune, mentre la Corte costituzionale esercita la competenza costituzionale.

Il **presidente** della Georgia è il capo dello Stato, eletto per un mandato di cinque anni. È formalmente a capo delle forze armate, svolgendo peraltro funzioni prevalentemente rappresentative, compresa quella di rappresentare il paese nelle relazioni estere, con il consenso del governo. Il potere esecutivo è esercitato dal **governo**, che si compone di un primo ministro e di 12 ministri.

In Georgia l'organo legislativo è il **parlamento**, che adotta atti legislativi, comprese le modifiche della Costituzione, ed esercita il controllo democratico e il controllo sull'esecutivo. Non tutte le procedure parlamentari funzionano correttamente secondo i principi del controllo e della rendicontabilità, principalmente a causa delle forti tensioni tra due dei principali partiti politici, dato che il dialogo politico è polarizzato. L'accordo del 19 aprile 2021, mediato dall'UE, offriva l'opportunità di affrontare tale polarizzazione e creare un consenso trasversale sulle riforme essenziali, in particolare in campo elettorale e giudiziario. Quest'occasione non è stata colta dalle élite politiche georgiane. Occorrerà impegnarsi ancora per ridurre tale polarizzazione, migliorare la sorveglianza e il controllo del parlamento sul governo e permettere l'esame efficace dell'evoluzione legislativa da parte del parlamento.

Il **quadro elettorale** è nel complesso conforme agli standard internazionali nel settore. In seguito alle modifiche costituzionali del 2020, le elezioni politiche dello stesso anno si sono svolte secondo un sistema misto che prevedeva l'attribuzione di 120 seggi parlamentari con il sistema proporzionale e di 30 seggi con il sistema maggioritario, con una soglia dell'1 %. Sempre in virtù delle suddette modifiche, le elezioni politiche programmate per il 2024 si svolgeranno con un sistema interamente proporzionale. Sono pendenti in parlamento ulteriori modifiche costituzionali previste dall'accordo del 19 aprile, che fissano tra l'altro la soglia per l'ingresso in parlamento a partire dal 2024.

Secondo l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR), le elezioni politiche del 2020 sono state competitive e, nel complesso, le libertà fondamentali sono state rispettate.

L'ODIHR ha inoltre sottolineato le accuse di pressioni nei confronti degli elettori, di acquisti di voti e della progressiva scomparsa della linea di demarcazione tra il partito al potere e lo Stato. Occorre fare di più per quanto riguarda la trasparenza del finanziamento delle campagne elettorali e dei partiti politici e la lotta contro l'uso improprio delle risorse statali, la risoluzione delle controversie elettorali, i criteri per la concessione e lo svolgimento dei riconteggi nonché una copertura mediatica equilibrata e imparziale. Le raccomandazioni formulate dall'ODIHR nel 2020 e nel 2021 dovrebbero essere tenute nella debita considerazione.

Si è fatto spesso ricorso alla procedura d'urgenza per l'adozione di atti legislativi, anche nei settori pertinenti agli impegni dell'UE, e talvolta per questioni sensibili dal punto di vista istituzionale, che avrebbero meritato un consenso più ampio. Esiste un quadro giuridico che prevede valutazioni d'impatto esaustive della legislazione proposta, ma la sua attuazione è incompleta.

È opportuno rafforzare le funzioni indipendenti di rendicontabilità e di controllo democratico, anche tramite l'Ufficio del difensore pubblico, e garantire la sorveglianza efficace nei confronti delle autorità di contrasto e il controllo del trattamento dei dati personali.

In Georgia la **società civile** è consolidata, diversificata, dinamica e gode della libertà di azione. Il quadro giuridico del paese offre un contesto favorevole a una società civile attiva. La libertà di associazione è tutelata e sono in vigore norme specifiche per il settore non profit, compreso un regime fiscale differenziato. Esistono e sono utilizzati meccanismi di consultazione dell'opinione pubblica nell'elaborazione delle politiche e nel processo legislativo. Alcune organizzazioni della società civile sono state recentemente escluse dalla consultazione politica: episodi di questo tipo devono essere corretti.

1.2. Riforma della pubblica amministrazione

Il quadro giuridico della pubblica amministrazione e la funzione pubblica sono per lo più in linea con i principi europei della pubblica amministrazione e con le norme e le prassi europee. Il governo deve continuare ad attuare la legislazione e garantire una funzione pubblica stabile, responsabile e trasparente.

I governi che si sono succeduti hanno seguito un **quadro strategico per la riforma della pubblica amministrazione**, basato sulla strategia per la riforma della pubblica amministrazione (RPA) 2015-2020. È in fase di elaborazione una nuova strategia per la RPA. Il programma governativo per il periodo 2021-2024, denominato "Costruire uno Stato europeo", delinea una visione per la creazione di un sistema di governance statale all'insegna della professionalità, dell'onestà e della razionalizzazione.

Per quanto riguarda la **governance multilivello**, il programma governativo 2021-2024 è imperniato sulla deconcentrazione e sul decentramento del sistema di governance statale al fine di creare entro il 2024 un efficiente sistema di autonomie locali conforme agli standard europei e trasformare la governance settoriale centralizzata in una governance locale territoriale efficace.

La riforma della **gestione delle finanze pubbliche** si basa sulla strategia al riguardo per il periodo 2019-2022. Una nuova strategia di gestione delle finanze pubbliche è attualmente in fase di elaborazione. È in vigore il quadro di bilancio a medio termine del governo per il periodo 2022-2025, mentre il bilancio 2022 e la procedura di bilancio annuale sono sufficientemente avviati. La trasparenza del bilancio rimane notevole e sono in corso d'esame riforme nel settore degli audit esterni, del controllo parlamentare e degli appalti pubblici.

La **gestione del servizio pubblico e delle risorse umane** si basa su un quadro giuridico coerente, che garantisce l'attuazione del sistema della funzione pubblica e la continuità in fase di modernizzazione e sviluppo delle capacità della pubblica amministrazione. È necessario

intensificare l'impegno volto a garantire una funzione pubblica professionale e meritocratica a tutti i livelli dell'amministrazione, nonché procedure trasparenti di assunzione, promozione e licenziamento.

Esistono e sono funzionanti le istituzioni e il quadro normativo per **l'elaborazione e il coordinamento delle politiche** del governo centrale. Si tratta di una base normativa e procedurale per l'elaborazione di politiche basate su dati concreti. È un quadro di cui occorre assicurare l'applicazione e vi è un certo margine per potenziare ulteriormente le capacità di monitoraggio delle politiche e l'attuazione di tale monitoraggio.

L'organizzazione del governo centrale è razionale e il quadro giuridico è in fase di miglioramento per garantire l'efficienza e la coerenza delle linee di **rendicontabilità** tra organismi di vigilanza e organismi subordinati. L'accesso alle informazioni pubbliche è garantito da un quadro giuridico, ma la capacità amministrativa per la sua effettiva attuazione richiede un ulteriore rafforzamento in seguito ad un riesame del quadro generale.

Una priorità fondamentale del governo è garantire la **prestazione di servizi** maggiormente orientati all'utente. La Georgia ha ampliato la rete di "sportelli unici" di servizi pubblici a livello centrale e locale e lo Stato offre **numerosi servizi pubblici online**. La strategia sui dati di base e sugli orientamenti per il periodo 2018-2021 era imperniata sulla necessità di modernizzare e ampliare i servizi pubblici al fine di servire meglio il cittadino. Nella tabella di marcia per la riforma della pubblica amministrazione del 2020 sono state inoltre individuate alcune lacune da colmare a livello di progettazione ed erogazione dei servizi pubblici.

1.3. Stato di diritto

Negli ultimi anni il paese ha intrapreso numerose riforme legislative e istituzionali volte a rafforzare lo Stato di diritto, anche nel settore della lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Nel complesso esistono strumenti costituzionali e giuridici per garantire il rispetto dello Stato di diritto a tutti i livelli. Occorre però consolidarne l'attuazione pratica e l'applicazione. Inoltre i recenti sviluppi non hanno tenuto conto delle raccomandazioni della Commissione di Venezia e hanno indebolito l'indipendenza delle principali istituzioni giudiziarie.

a) Giustizia

Quattro cicli successivi di riforme hanno migliorato il quadro giuridico per quanto riguarda il funzionamento della giustizia e la capacità e l'organizzazione del sistema giudiziario georgiano. Tuttavia i progressi in materia di riforme della giustizia e l'attuazione di queste ultime hanno subito una battuta d'arresto e in certi casi sono stati compiuti passi indietro. La percezione dell'indipendenza della magistratura da parte del pubblico è peggiorata. La Georgia non ha ancora adottato un quadro strategico per la riforma della giustizia dopo il 2020.

In linea di principio i **quadri costituzionale e legislativo** garantiscono l'indipendenza della magistratura e la sua imparzialità, predisponendo anche specifiche garanzie per i giudici. Sono stati adottati codici etici per giudici e pubblici ministeri, unitamente a un meccanismo di denuncia. Esiste un sistema di verifica delle dichiarazioni patrimoniali di giudici e pubblici ministeri, ma la sua attuazione pratica deve essere perfezionata.

La nomina di giudici e pubblici ministeri si basa in larga misura sul merito e su criteri oggettivi, valutati mediante concorsi pubblici. I presidenti dei singoli tribunali sono nominati dal Consiglio superiore della magistratura. Occorre tuttavia procedere con la massima urgenza a una riforma sostanziale del Consiglio superiore della magistratura per aumentarne la trasparenza, l'integrità e la rendicontabilità anche per quanto riguarda le nomine, le valutazioni, le promozioni, i trasferimenti, le misure disciplinari e i ricorsi, conformemente alle

raccomandazioni della Commissione di Venezia e dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Non sono ancora stati nominati i cinque membri del Consiglio superiore della magistratura che non sono giudici, benché i posti siano vacanti da tempo. Sono state espresse preoccupazioni in merito al processo che ha portato alla recente nomina di due giudici membri del Consiglio superiore della magistratura. Le decisioni del Consiglio superiore della magistratura oggetto di pubblicazione dovrebbero essere corredate di spiegazioni relative alle loro motivazioni.

Sebbene sia in atto un sistema per l'assegnazione casuale nominale delle cause ai giudici, occorre fare di più per ridurre le numerose eccezioni a questa regola ed evitare ingerenze nell'assegnazione delle cause di alto profilo.

Tutti i giudici della Corte suprema sono stati nominati a vita nonostante i ripetuti inviti dell'UE a sospendere e rivedere il processo di nomina per allinearli alle raccomandazioni della Commissione di Venezia. La Georgia deve allineare la legge sugli organi giurisdizionali comuni alla posizione espressa dalla Commissione di Venezia nei suoi pareri sulla legislazione applicabile e alle raccomandazioni formulate dall'ODIHR in merito alle procedure.

Deve ancora essere pienamente garantito il libero accesso alle decisioni motivate dei tribunali in conformità delle norme in materia di protezione dei dati.

Per quanto riguarda la procura, il processo di nomina del procuratore generale deve essere migliorato per garantire l'autonomia dell'ufficio/della funzione di pubblico ministero. La Georgia si è impegnata, nell'agenda di associazione, a introdurre la votazione a maggioranza qualificata in parlamento, che costituisce la principale raccomandazione della Commissione di Venezia al riguardo.

Il bilancio 2020 assegnato al sistema giudiziario ammontava a 32,4 milioni di EUR (0,23 % del PIL). Il numero di giudici (329) e di pubblici ministeri (414) è basso rispetto alle medie europee di 21 giudici e 12 pubblici ministeri per 100 000 abitanti (9 giudici e 12 pubblici ministeri per 100 000 abitanti in Georgia⁴). I giudici ricevono la loro formazione presso l'Istituto superiore per la formazione dei magistrati, che è giudicato adeguato. I pubblici ministeri vengono formati dalla Procura generale.

La Corte suprema pubblica dati statistici annuali per quanto riguarda le cause dibattute ogni anno negli organi giurisdizionali comuni della Georgia. Il Consiglio superiore della magistratura pubblica relazioni di attività che coprono diversi anni. È in vigore un sistema integrato di gestione dei fascicoli, ma occorre introdurre un elemento statistico. In termini di **efficienza**, i tempi di trattazione dei contenziosi civili e commerciali sono aumentati, passando dai 274 giorni del 2018 ai 433 giorni del 2020. Il tasso di ricambio è sceso all'87 % (91 % nel 2018). Il tempo di trattazione rimane una delle principali preoccupazioni. L'arretrato giudiziario è costituito da 4 322 cause pendenti in primo grado e 746 cause pendenti in secondo grado.

b) Lotta alla corruzione

La Georgia ha introdotto riforme giuridiche sostanziali in materia di lotta alla corruzione, compiendo un passo nel ravvicinamento all'*acquis* dell'UE e alle norme internazionali. È uno Stato partecipante del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa e della rete anticorruzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE/ACN). La Georgia è parte di tutte le principali convenzioni internazionali anticorruzione, compresa la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC).

⁴ Secondo la Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ).

La corruzione rimane un problema che richiede un'attenzione costante.

Un numero considerevole di casi di corruzione che hanno coinvolto funzionari di basso e medio livello è stato perseguito con successo, principalmente nel settore degli appalti pubblici.

È in vigore un sistema di dichiarazioni patrimoniali dei funzionari pubblici e le leggi disciplinano il conflitto di interessi e la protezione degli informatori. L'ambito di applicazione della legge sulla dichiarazione patrimoniale, la sua attuazione e il suo monitoraggio dovrebbero essere migliorati (dal momento che i familiari ne sono esclusi) e la protezione degli informatori deve essere rafforzata. Non esiste un'unica agenzia autonoma anticorruzione che tratti in modo indipendente i conflitti di interesse, la verifica dei beni dichiarati, l'audit delle spese dei partiti politici e la protezione degli informatori. Occorre potenziare le capacità amministrative per poter effettuare un controllo efficace del finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali.

Non esistono autorità di contrasto, procure o tribunali specializzati che siano incaricati di contrastare la corruzione ad alto livello. Occorre moltiplicare gli sforzi per intensificare le indagini al riguardo. L'organismo anticorruzione fa parte dei servizi di sicurezza dello Stato. In Georgia la **politica anticorruzione**, per quanto attualmente in fase di attuazione, risente negativamente dell'assenza di riunioni del Consiglio nazionale anticorruzione dal 2019. All'inizio del 2021 il segretariato del Consiglio è stato trasferito dal ministero della Giustizia all'amministrazione centrale e continua a mancare di personale. Non sono stati ancora elaborati la nuova strategia nazionale anticorruzione per il periodo 2021-2022 e il relativo piano d'azione.

Per quanto riguarda il **bilancio** dei casi di corruzione ad alto livello, dal 2020 sono state emesse complessivamente 28 sentenze, di cui 21 di condanna per corruzione degli imputati, tra cui un viceministro, un vice procuratore distrettuale, governatori e membri dei consigli locali. Occorre fare di più per contrastare la corruzione ad alto livello e, in particolare, per affrontare il problema del ruolo degli interessi di parte su larga scala e della loro ingerenza sia nella sfera economica che in quella politica.

c) Criminalità organizzata

La Georgia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i suoi protocolli sulla tratta di persone e sul traffico di migranti. In questi settori il codice penale è parzialmente allineato all'*acquis* dell'UE e la legislazione antiriciclaggio rispecchia in parte le raccomandazioni del GAFI e la legislazione internazionale nel settore, ma restano in sospeso alcune raccomandazioni del comitato Moneyval. È essenziale approntare un quadro globale per contrastare la criminalità finanziaria e il riciclaggio di denaro, e garantirne l'efficace attuazione, al fine di fronteggiare i rischi significativi che tali attività comportano. Il codice di procedura penale della Georgia concede ai pubblici ministeri fino a dieci anni di tempo per rintracciare e identificare i beni dopo una condanna. La legge sulla confisca dei proventi di reato è parzialmente allineata all'*acquis* dell'UE. Nel settembre 2021 sono stati approvati la strategia nazionale di lotta alla criminalità organizzata 2021-2024 e il piano d'azione 2021-2022.

Le indagini sulla criminalità organizzata sono condotte da diverse agenzie e istituzioni, in funzione della natura del reato. Il coordinamento è assicurato dal consiglio di coordinamento interagenzie della Georgia per la lotta alla criminalità organizzata. Le statistiche sulla criminalità sono raccolte dal ministero degli Interni in una banca dati per la gestione dei casi.

La Georgia ha concluso un accordo di cooperazione con l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL), un accordo operativo e strategico con l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e un

memorandum d'intesa con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT). La Georgia partecipa alla piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT) ed è membro di Interpol.

Il numero di condanne nei confronti di esponenti della criminalità organizzata rimane relativamente basso rispetto al valore stimato del mercato criminale. Nel 2020 la Georgia ha perseguito 5 casi ad alto livello e altri 49 individui sono stati arrestati e accusati di appartenere a organizzazioni criminali. Sono stati arrestati dalla polizia e consegnati alla giustizia 152 criminali informatici.

Il numero di procedimenti penali conclusi per presunti reati commessi da gruppi della criminalità organizzata è lentamente aumentato negli ultimi anni, ma rimane ancora relativamente basso (499 casi nel 2021, 377 casi nel 2020 e 293 casi nel 2019). Il numero di indagini concluse sulla tratta di esseri umani è particolarmente basso (45 casi nel 2021, 57 casi nel 2020 e 10 casi nel 2019). Nel 2020 sono state pronunciate 20 condanne definitive per reati legati alla criminalità organizzata.

La Georgia è situata a un crocevia del contrabbando di merci illegali (in particolare droga e armi) verso l'UE. La tratta di esseri umani è ancora fonte di preoccupazione: la Georgia è principalmente un paese di origine e, in misura minore, di destinazione e di transito delle vittime della tratta di esseri umani. Nel 2020 sono stati perseguiti 13 casi.

La Georgia ha compiuto sforzi significativi per combattere la criminalità organizzata nel quadro della sua strategia nazionale e dei relativi piani d'azione e ha intensificato la cooperazione con Europol e con gli Stati membri dell'UE. È necessario un impegno costante e assiduo per rafforzare ulteriormente la capacità dei servizi di contrasto di lottare efficacemente contro la criminalità organizzata.

1.4. Diritti fondamentali

a) Quadro internazionale

La Georgia ha ratificato con riserve i principali strumenti internazionali in materia di diritti umani, tra cui la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e i relativi protocolli opzionali, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di violenza contro le donne e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul).

b) Assetto giuridico e istituzionale

È in buona parte operativo il quadro giuridico e istituzionale che disciplina i diritti fondamentali, e le leggi rispettano gli standard europei e internazionali.

L'istituzione del mediatore, denominata Ufficio del difensore pubblico, è designata quale meccanismo nazionale di prevenzione ed è stata accreditata con lo status "A" dall'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani in quanto rispetta sostanzialmente i principi di Parigi. L'istituzione del mediatore è indipendente e funziona correttamente. Nel complesso la capacità delle istituzioni incaricate della protezione e dell'applicazione dei diritti umani, tra cui la magistratura e la polizia, necessita di un ulteriore miglioramento.

La strategia per i diritti umani elaborata nel 2020 deve ancora essere adottata, e ciò impedisce l'approvazione e l'attuazione dei relativi piani d'azione. Il servizio ispettivo statale responsabile di indagare sulle presunte violazioni dei diritti umani commesse dalle forze dell'ordine e di

vigilare sulla protezione dei dati personali è stato sciolto poco tempo fa. Le agenzie di recente creazione, ossia il servizio investigativo speciale e i servizi per la protezione dei dati personali, devono ancora dimostrare la loro efficienza e indipendenza.

c) Principali questioni in materia di diritti fondamentali

Nei confronti della Georgia la Corte europea dei diritti dell'uomo ha pronunciato 27 sentenze soggette a procedura di vigilanza rafforzata in attesa della loro esecuzione. Tra queste figurano casi riguardanti il diritto alla vita e la protezione contro i maltrattamenti, l'eccessivo ricorso alla forza, l'uso indebito della custodia cautelare, la mancata protezione da attacchi omofobi e l'inerzia della polizia in relazione alla violenza domestica.

Si verificano tuttora episodi di ricorso eccessivo alla forza e di **maltrattamenti** ad opera di rappresentanti delle forze dell'ordine, che però sono oggetto di indagini. Le condizioni fisiche nei luoghi di privazione della libertà sono relativamente buone, anche per quanto riguarda la custodia cautelare, ma le infrastrutture necessitano di ulteriori investimenti.

Ai cittadini georgiani è garantita la **libertà di espressione**. L'ambiente **mediatico** è in ampia misura pluralistico, ma si sono verificate intimidazioni e aggressioni fisiche e verbali sempre più frequenti nei confronti dei professionisti dei media, soprattutto nel corso di manifestazioni e comizi elettorali, e le indagini procedono a rilento. I procedimenti giudiziari e le indagini nei confronti dei proprietari dei media dell'opposizione sono diventati frequenti. Le recenti sentenze dissuadono i media dall'esprimersi in modo critico. È necessario un ulteriore allineamento della legislazione sull'autorità di regolamentazione dei media (la commissione nazionale georgiana per la comunicazione) agli standard europei.

La Costituzione georgiana garantisce la **protezione contro la discriminazione** e il codice penale definisce le circostanze aggravanti per le configurazioni di reato che includono reati generati dall'odio (senza utilizzare esplicitamente il termine). Nel complesso il quadro giuridico del paese in materia di non discriminazione e parità di genere è generalmente conforme all'*acquis* dell'UE, ma non sufficientemente applicato. Sono in atto sforzi costanti a favore della sensibilizzazione alla **parità di genere** per affrontare le disuguaglianze che ancora impediscono alle donne di esercitare pienamente il loro diritto alla parità. Il 19,3 % dei parlamentari eletti nel 2021 sono donne. La portata della violenza di genere, compresi la violenza domestica e i femminicidi, rimane fonte di grande preoccupazione. Le donne continuano a dover affrontare situazioni di **disuguaglianza** sul mercato del lavoro; persiste il divario retributivo di genere: nel 2019 le donne guadagnavano in media il 36,2 % in meno degli uomini. Dopo che la Georgia ha ratificato la Convenzione di Istanbul nel maggio 2017, si è lavorato per migliorare l'accesso alla giustizia e la qualità dei servizi di protezione sociale. Occorre proseguire l'impegno, anche per sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica. Sono necessari ulteriori interventi per tutelare i diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender, intersessuali o queer (LGBTIQ) in Georgia, soprattutto alla luce degli eventi del luglio 2021.

È stato adottato un codice sui diritti dei minori che definisce un quadro giuridico per la **tutela dei diritti dei minori**. Non esiste nessuna strategia nazionale per far fronte alla violenza contro i minori. La riforma sulla deistituzionalizzazione dei minori deve essere completata.

Nel 2020 è stata adottata una legge sui diritti delle **persone con disabilità** ed è stato ratificato il protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che rimangono uno dei gruppi più emarginati.

Sono in atto una strategia statale per l'uguaglianza e l'integrazione a livello civile 2021-2030 e il relativo piano d'azione, ma i diritti sociali, economici e culturali delle persone appartenenti a **minoranze** e la loro partecipazione politica non sono sufficientemente applicati.

Il rispetto della riservatezza delle comunicazioni è stato rimesso in questione dalle intercettazioni e dalla sorveglianza illecita di politici, giornalisti, attivisti della società civile e membri della comunità diplomatica, anche mediante registrazioni di comunicazioni private e manomissioni della corrispondenza. Solitamente le indagini promesse non conducono a conclusioni attendibili. I ripetuti inviti, anche ad opera del difensore pubblico, a migliorare la rendicontabilità e l'efficacia del controllo istituzionale devono ancora trovare riscontro.

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.

2.1. Economia di mercato funzionante

La Georgia ha un prodotto interno lordo (PIL) pro capite corrispondente al 33 % della media dell'UE in termini di parità di potere d'acquisto (PPA). Negli anni precedenti la pandemia di COVID-19 il paese ha registrato una solida crescita economica, pari a circa il 5 %. Dopo un anno di contrazione quasi del 7 % a causa della pandemia nel 2020, il PIL ha registrato una notevole incremento, superiore al 10 %, nel 2021.

La Georgia ha conseguito buoni risultati nell'applicazione di una sana politica monetaria e di bilancio, elogiati dal Fondo monetario internazionale in revisioni successive del programma. Il paese dispone di norme di bilancio rigorose che impongono massimali per il disavanzo di bilancio (3 % del PIL), il debito pubblico (60 % del PIL) e le entrate. In linea generale la Georgia rispettava tali norme prima della pandemia e faceva registrare livelli bassi sia per il disavanzo di bilancio (meno del 2 % del PIL) che per il debito pubblico (circa il 40 % del PIL). Le norme di bilancio sono state sospese per tre anni a causa della pandemia. Il debito pubblico della Georgia è in gran parte esterno ed è stato contratto quasi esclusivamente con partner multilaterali e bilaterali a condizioni agevolate.

La politica monetaria è condotta in modo trasparente mediante un regime di contenimento dell'inflazione, in base al quale la Banca nazionale della Georgia stabilisce l'obiettivo di inflazione a medio termine (attualmente del 3 %) e adotta le relative decisioni sui tassi di interesse e su altri strumenti di politica monetaria. Negli ultimi anni l'inflazione effettiva oscillava intorno all'obiettivo, prima di subire un'impennata a partire dalla metà del 2021 a causa di shock esterni, come avvenuto in altre economie. La Georgia ha un regime di tasso di cambio flottante formato sul mercato valutario, con interventi sporadici della Banca nazionale. Nonostante il graduale deprezzamento del lari (del 31 % rispetto all'euro tra il 2016 e il 2021), il saldo delle partite correnti della Georgia, già fortemente negativo in maniera costante prima del 2020, si è ulteriormente deteriorato durante la pandemia, provocando l'accumulo di livelli significativi di debito estero (sia privato che pubblico) e suscitando preoccupazioni in merito a una certa vulnerabilità esterna. Le riserve internazionali della Georgia sono gradualmente aumentate negli ultimi anni e hanno coperto 4,6 mesi di importazioni nel 2021.

Negli ultimi vent'anni il paese ha portato avanti riforme ambiziose volte a migliorare la governance economica e il clima imprenditoriale. Nell'insieme le istituzioni economiche pubbliche possono essere considerate efficienti e il paese ha ottenuto ottimi risultati per quanto riguarda l'efficacia dell'amministrazione (75° percentile di tutti i paesi del mondo) e la qualità della regolamentazione (83° percentile) negli ultimi indicatori di governance della Banca mondiale (2021). Sono stati compiuti progressi sostanziali, in particolare nei settori della gestione delle finanze pubbliche, degli appalti pubblici e dell'amministrazione fiscale e doganale, con il sostegno dei programmi dell'UE e dell'FMI e la relativa condizionalità.

Il contesto imprenditoriale della Georgia è stato profondamente liberalizzato dalla metà degli anni 2000. Secondo l'OCSE, la Georgia è riuscita a creare un contesto normativo e imprenditoriale di alto livello che ha ottenuto il riconoscimento internazionale. Il paese ottiene punteggi migliori rispetto ad altri paesi della regione in tutti i capitoli del recente *SME policy index* (indice delle politiche a favore delle PMI) dell'OCSE (2020). La registrazione di una società richiede un'unica procedura e può essere completata nell'arco di una giornata. Le procedure per l'ottenimento delle licenze e gli altri ostacoli all'ingresso nel mercato sono stati sistematicamente alleggeriti. Il nuovo diritto fallimentare, adottato nel 2020, ha agevolato le procedure di insolvenza, rendendole più trasparenti e riducendone la durata e i costi. La legge sulle imprese, adottata nel 2021, ha modernizzato i regolamenti sulle forme giuridiche delle imprese e le procedure per la loro costituzione e il loro funzionamento. Al fine di garantire un contesto imprenditoriale resiliente, occorre fare di più per rafforzare il quadro giuridico e le procedure di applicazione del diritto della concorrenza e intensificare l'esecuzione dei contratti e l'indipendenza della magistratura.

L'impronta dello Stato sull'economia è molto modesta. Vi sono 236 imprese di proprietà dello Stato, che rappresentano meno del 5 % del valore aggiunto totale del settore delle imprese. Poiché molte imprese statali hanno registrato perdite finanziarie negli ultimi anni, è in corso una riforma della loro governance. Nel 2021 il governo ha adottato norme di governo societario conformi alle linee guida dell'OCSE e sta elaborando una strategia globale per le imprese statali. Sono inoltre in corso lavori con l'FMI sulla divulgazione e sulla prevenzione dei rischi di bilancio originati dalle imprese statali.

Il settore finanziario della Georgia è, in linea generale, solido, dominato dalle banche e fortemente concentrato; delle 16 banche nazionali esistenti, le due principali detengono circa i tre quarti delle attività totali. Il settore bancario della Georgia è a basso profilo di rischio: la quota dei crediti deteriorati sul totale dei crediti lordi è stata modesta (tra il 5 % e l'8 %) negli ultimi cinque anni, mentre il coefficiente di adeguatezza patrimoniale era elevato e tendente all'aumento (sino a raggiungere il 19,6 % alla fine del 2021). Nella sua recente valutazione della stabilità del settore finanziario, l'FMI conferma che il sistema bancario della Georgia è rimasto resiliente dopo la pandemia, nonostante alcune perdite subite in questo periodo. Il credito bancario al settore privato è stato il più elevato della regione (80 % del PIL) ed è più che raddoppiato nell'ultimo decennio. La quota di imprese che non hanno accesso al credito è inferiore in Georgia rispetto agli altri paesi della regione, anche se l'accesso ai finanziamenti rimane un ostacolo per molte PMI.

Alla fine del 2021 il tasso di disoccupazione in Georgia era del 19 %, elevato rispetto ad altri paesi della regione. Il tasso di occupazione è rimasto costantemente modesto (41,5 % alla fine del 2021). Questa situazione è dovuta in parte a uno squilibrio tra le competenze della forza lavoro e le esigenze in rapida evoluzione dei datori di lavoro, a un elevato numero di agricoltori di sussistenza (classificati nelle statistiche come non appartenenti alla forza lavoro o disoccupati), nonché a un alto tasso di occupazione informale, stimato al 32 % dell'occupazione non agricola. Fino a poco tempo fa i servizi pubblici per l'impiego svolgevano un ruolo molto limitato, ma sono stati gradualmente rafforzati in seguito all'istituzione dell'Agenzia statale di sostegno all'occupazione nel 2019.

2.2. Capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato dell'UE

Nonostante l'elevato livello di istruzione, con una media di 12,8 anni di scolarizzazione, la qualità del sistema di istruzione e dei programmi di studio è scarsa, il che riflette in parte una spesa per l'istruzione inferiore a quella registrata dagli omologhi nella regione (3,8 % del PIL nel 2020). Le competenze dei laureati in Georgia si collocano solo al 125° posto sui 141 paesi che compongono l'indice di competitività globale e i risultati dell'apprendimento misurati dalla

valutazione PISA sono inferiori ai paesi della regione. Le autorità si adoperano per migliorare i programmi di studio e i metodi di insegnamento e rafforzare l'istruzione professionale. In quest'ultimo settore, nel 2019 è stata istituita l'Agenzia nazionale per le competenze professionali. Negli ultimi anni la spesa per le attività di ricerca e sviluppo (R&S) è stata bassa, attestandosi allo 0,3 % circa del PIL. La Georgia si colloca al 91° posto nell'indice di competitività globale per quanto riguarda la capacità di innovazione, alle spalle della maggior parte dei paesi della regione.

Negli ultimi anni i suoi livelli di investimento sono stati elevati, pari a circa il 25 % del PIL, ma solo il 3-4 % del PIL è stato speso per le infrastrutture. Secondo una recente valutazione congiunta della BEI e della BERS, le principali infrastrutture energetiche, compresi le unità di produzione, le linee di trasmissione e i gasdotti, sono notevolmente migliorate negli ultimi due decenni. Nonostante l'enorme potenziale di produzione di energia rinnovabile, la Georgia continua a dipendere in misura eccessiva dai combustibili fossili, in particolare dal gas sovvenzionato, ed è diventata un importatore netto di energia elettrica. Nel settore dei trasporti, la qualità e la densità della rete stradale e ferroviaria rimangono deboli nonostante il graduale miglioramento: ne conseguono tempi di percorrenza lunghi e risultati scarsi in termini di sicurezza stradale. L'approvvigionamento idrico e i servizi igienico-sanitari al di fuori delle grandi città, come pure gli impianti di gestione dei rifiuti, necessitano di ingenti investimenti infrastrutturali. Nonostante la crescita evidente del settore delle TIC negli ultimi anni, l'accesso alle infrastrutture digitali rimane insufficiente in alcune parti del paese.

L'economia georgiana ha una struttura economica diversificata, incentrata soprattutto su settori a basso valore aggiunto. I servizi rivestono un ruolo importante nell'economia, in particolare nel commercio e nelle riparazioni (17 % del PIL nel 2021), nel settore immobiliare, nell'edilizia, nei trasporti e nel turismo. Il settore manifatturiero rappresenta il 12 % del PIL, l'agricoltura il 7 % e l'attività mineraria il 4 %. Le esportazioni di beni sono aumentate sistematicamente, passando dal 14 % del PIL nel 2016 al 23 % del PIL nel 2021. La struttura delle esportazioni è dominata dai metalli (minerali di rame e ferroleghie), dai prodotti alimentari (vino, alcolici, acque minerali, nocciole) e dalla riesportazione di automobili. La partecipazione delle imprese georgiane alle catene globali del valore è molto limitata. Negli ultimi anni il paese ha registrato costantemente un notevole disavanzo commerciale, in parte compensato dall'afflusso di rimesse e da un'eccedenza nel turismo e in altri servizi.

L'accordo di associazione, che include la zona di libero scambio globale e approfondita tra l'UE e la Georgia, firmato nel 2014, contribuisce allo sviluppo dell'economia georgiana tramite la liberalizzazione degli scambi e l'allineamento alla legislazione e agli standard dell'UE. Tra il 2016, anno di entrata in vigore dell'accordo di associazione, e il 2021 le esportazioni della Georgia verso l'UE sono aumentate del 30 % e le importazioni dall'UE dell'11 %. Negli ultimi anni l'UE è stata il principale partner commerciale della Georgia e nel 2020 rappresentava il 21 % delle esportazioni del paese e il 23 % delle importazioni. La Georgia è membro dell'OMC dal 2000, con una politica commerciale tradizionalmente aperta.

3. CAPACITÀ DI ASSUMERSI GLI OBBLIGHI DERIVANTI DALL'ADESIONE

La capacità della Georgia di assumersi gli obblighi derivanti dall'adesione è stata valutata sulla base degli indicatori seguenti:

- gli impegni assunti nell'ambito dell'accordo di associazione e della zona di libero scambio globale e approfondita, e la loro attuazione;
- il livello di adozione, attuazione e applicazione dell'*acquis* al di fuori dell'AA/DCFTA.

L'accordo di associazione UE-Georgia, che include la zona di libero scambio globale e approfondita (AA/DFCTA), fa parte di una nuova generazione di accordi di associazione estremamente ambiziosi che l'UE ha concluso con i suoi paesi partner. L'accordo riprende una parte sostanziale dell'*acquis*, corredata di un preciso calendario di attuazione che fissa termini che variano dai 2 ai 10 anni, e avvicina il paese all'Unione europea in termini di allineamento normativo.

Dall'entrata in vigore provvisoria dell'AA/DCFTA nel 2014, gli Stati membri dell'UE sono strettamente associati all'attuazione dell'AA/DCFTA tramite il Consiglio di associazione e il Comitato di associazione. Sono adottate posizioni comuni per il Consiglio di associazione, mentre un ordine del giorno commentato dettagliato è approvato per il Comitato di associazione. L'orientamento strategico scaturisce dalle riunioni del Consiglio di associazione al massimo livello politico. Inoltre il Comitato parlamentare di associazione UE-Georgia coinvolge il Parlamento europeo e il parlamento georgiano nell'attuazione dell'accordo. Le discussioni si basano altresì sui contributi forniti dalla società civile tramite la piattaforma della società civile UE-Georgia, che vengono tenuti nella debita considerazione.

L'assetto istituzionale comprende anche il Comitato di associazione e il Comitato di associazione riunito nella formazione "Commercio", i sottocomitati tematici e i sottocomitati per gruppi di capitoli che coprono quasi tutti i capitoli dell'*acquis* dell'UE, il che consente un'analisi continua e approfondita dei progressi compiuti nelle relazioni. L'UE e la Georgia hanno collaborato strettamente per individuare i settori politici fondamentali, fissare obiettivi in materia di riforme e progressi legislativi e confrontare i risultati conseguiti in tali settori. Le agende di associazione, sottoposte a regolari aggiornamenti, definiscono gli obiettivi strategici a breve e medio termine della cooperazione UE-Georgia.

L'attuazione dell'*acquis* dell'Unione da parte della Georgia è documentata nelle "relazioni sull'attuazione degli accordi di associazione"⁵ dell'UE, pubblicate ogni anno dal 2016. In attesa di un esame completo di tutti i capitoli, che sarà effettuato in una fase successiva del processo, la presente analisi fornisce esempi di capitoli nei gruppi in cui la Georgia ha ottenuto risultati particolarmente positivi ed evidenzia i settori in cui il ravvicinamento all'*acquis* dell'UE è stato limitato.

Successivamente all'adozione della metodologia riveduta⁶ e ai fini della politica di allargamento dell'UE, l'*acquis* dell'Unione si articola in sei gruppi tematici. L'*acquis* dell'UE in questi gruppi di capitoli è sostanzialmente coperto dall'accordo di associazione e dalla zona di libero scambio globale e approfondita e la Georgia vi si è gradualmente avvicinata. Nell'insieme il paese ha ottenuto risultati soddisfacenti in termini di attuazione, per quanto i progressi siano disomogenei e siano stati registrati alcuni ritardi nel rispettare le scadenze ambiziose dell'AA/DCFTA.

Il gruppo di capitoli Elementi fondamentali comprende i capitoli dell'*acquis* relativi a: *Sistema giudiziario e diritti fondamentali, Giustizia, libertà e sicurezza, Appalti pubblici, Statistiche e Controllo finanziario*. Questo gruppo di capitoli è stato principalmente valutato nell'ambito delle sezioni Criteri politici e Criteri economici.

Vi sono settori del gruppo di capitoli in cui il ravvicinamento all'*acquis* dell'UE è ancora limitato, ad esempio in materia di *Sistema giudiziario e diritti fondamentali e Giustizia, libertà e sicurezza*.

Il gruppo di capitoli Mercato interno comprende i capitoli dell'*acquis* relativi a: *Libera circolazione delle merci, Libera circolazione dei lavoratori, Diritto di stabilimento e libera*

⁵ SWD(2021) 18 final.

⁶ COM(2020) 57 final.

prestazione dei servizi, Libera circolazione dei capitali, Diritto societario, Diritto di proprietà intellettuale, Politica di concorrenza, Servizi finanziari e Tutela dei consumatori e della salute. La Georgia ha compiuto, ad esempio, notevoli progressi nel ravvicinamento all'*acquis* nel settore del *diritto societario* adottando una nuova legislazione e creando un quadro giuridico uniforme e trasparente per le società, i loro azionisti, amministratori, creditori e gli altri portatori di interessi.

In altri settori il ravvicinamento all'*acquis* dell'UE è ancora limitato, ad esempio la *politica di tutela dei consumatori*, che richiede maggiori sforzi anche per quanto riguarda l'attuazione e l'applicazione della legislazione recentemente adottata.

Il gruppo di capitoli **Competitività e crescita inclusiva** comprende i capitoli dell'*acquis* relativi a: *Società dell'informazione e media, Fiscalità, Politica economica e monetaria, Politica sociale e occupazione, Politica imprenditoriale e industriale, Scienza e ricerca, Istruzione e cultura, Unione doganale.* Sono stati raggiunti risultati particolarmente positivi. Ad esempio, la Georgia ha già compiuto progressi sostanziali nel settore della *politica economica e monetaria*, adottando una legislazione che definisce regole di bilancio numeriche per il disavanzo di bilancio e il debito pubblico.

Per quanto riguarda *l'istruzione e la cultura*, la Georgia è a buon punto nell'attuazione di tutte le raccomandazioni e decisioni del Consiglio che vertono sul miglioramento della qualità dell'istruzione a tutti i livelli. Sono stati compiuti progressi sensibili verso il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze e la garanzia della trasparenza in materia di riconoscimento delle qualifiche. L'associazione della Georgia a Orizzonte Europa è uno strumento efficace per l'integrazione con le pratiche dell'UE nel settore *Ricerca e innovazione.*

In altri settori il ravvicinamento all'*acquis* dell'UE è ancora molto limitato, ad esempio *Comunicazioni elettroniche e Politica sociale e occupazione.* Sono necessari ulteriori sforzi per garantire l'effettiva attuazione della legislazione antidiscriminazione. Nel campo dell'antitrust e del controllo delle concentrazioni, la Georgia ha parzialmente allineato la propria legislazione all'*acquis* dell'UE, mentre la sua legislazione in materia di aiuti di Stato non è allineata.

Il gruppo di capitoli **Agenda verde e connettività sostenibile** comprende i capitoli dell'*acquis* relativi a: *Politica dei trasporti, Energia, Reti transeuropee e Ambiente e cambiamenti climatici.* La Georgia ha compiuto progressi tangibili nel settore dell'*energia*, compiendo un passo nel ravvicinamento all'*acquis* dell'UE adattato nell'ambito del trattato della Comunità dell'energia. Occorre però compiere ulteriori passi avanti importanti per conseguire la separazione proprietaria e la certificazione dei gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica e del gas al fine di accelerare lo sviluppo delle energie rinnovabili e ridurre la dipendenza energetica dai combustibili fossili della Russia, conformemente al piano REPowerEU. Questo obiettivo è particolarmente importante, dal momento che la Georgia non dispone ancora di interconnessioni fisiche con le reti energetiche dell'UE. La Georgia ha adottato atti legislativi fondamentali concernenti, tra l'altro, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica.

In altri settori, come *l'ambiente e i cambiamenti climatici*, la Georgia dovrà moltiplicare gli sforzi volti a un ulteriore allineamento legislativo all'*acquis* e alle politiche del Green Deal europeo, nonché rafforzare la propria amministrazione per poter conseguire la transizione verde. L'allineamento all'*acquis* nel settore dei trasporti, in particolare del trasporto marittimo e dell'aviazione, poggia sull'accordo sullo spazio aereo comune firmato nel 2010 e sul dialogo multisetoriale in materia di trasporti avviato nel 2019.

Il gruppo di capitoli **Risorse, agricoltura e coesione** comprende i capitoli dell'*acquis* relativi a: *Agricoltura e sviluppo rurale, Sicurezza alimentare e politica veterinaria e fitosanitaria, Pesca, Politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali, Disposizioni finanziarie e di*

bilancio. La Georgia ha già compiuto notevoli progressi in materia di *sicurezza alimentare e politica veterinaria e fitosanitaria* che le hanno consentito di incrementare e diversificare gli scambi commerciali con l'UE. La Georgia opera in stretta collaborazione con le organizzazioni regionali di gestione della *pesca* per allineare la sua legislazione pertinente all'*acquis* dell'UE e agli standard internazionali. Il paese ha avviato l'attuazione di alcuni meccanismi fondamentali per la *politica regionale*.

La Georgia è stata molto efficiente nell'attuare l'ambizioso piano di ravvicinamento legislativo dell'AA/DCFTA ed è sulla buona strada per raggiungere il ravvicinamento completo secondo le previsioni. Saranno necessari maggiori sforzi per attuare efficacemente le direttive.

Il ravvicinamento all'*acquis* nel settore *Agricoltura e sviluppo rurale* è limitato.

Il gruppo di capitoli sulle **Relazioni esterne** comprende le *Relazioni esterne* e la *Politica estera, di sicurezza e di difesa*. Il tasso di allineamento della Georgia alle dichiarazioni pertinenti dell'Alto rappresentante a nome dell'UE e alle decisioni del Consiglio è stato del 53 % nel 2021 (61 % nel 2020, 55 % nel 2019, 54 % nel 2018 e 56 % nel 2017).

La Georgia contribuisce attivamente alle missioni e operazioni PSDC dell'UE: partecipa attualmente alla missione di formazione dell'Unione europea (EUTM) nella Repubblica centrafricana con 32 membri del personale incaricati della protezione, e all'EUTM Mali con 1 ufficiale militare. Nel 2017 è stato avviato un dialogo politico e di sicurezza ad alto livello con la Georgia per integrare gli scambi regolari nell'ambito del Consiglio di associazione e promuovere ulteriormente la graduale convergenza sulle questioni di politica estera e di sicurezza. La cooperazione nel settore della politica di sicurezza e di difesa comune può essere ulteriormente migliorata. È opportuno adoperarsi per aumentare la convergenza della Georgia con la politica estera e di sicurezza comune, anche per quanto riguarda le posizioni dell'UE.

4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La Georgia è una democrazia parlamentare. Le recenti elezioni nazionali e locali sono state giudicate competitive e si sono svolte nel rispetto generale delle libertà fondamentali. Permangono tuttavia sfide decisive, dovute in particolare all'eccessiva divisione della scena politica. Occorre affrontare quanto prima questa polarizzazione politica e rafforzare il controllo democratico. L'eliminazione degli interessi di parte deve essere una priorità assoluta. La società civile georgiana è consolidata e dinamica, e occorre tenere conto in modo più sistematico del suo parere e del suo contributo. È stato posto in essere un quadro strategico per le riforme della pubblica amministrazione, che comprende disposizioni volte a rafforzare la governance locale. Per quanto riguarda il sistema giudiziario, la Georgia ha intrapreso importanti riforme della giustizia, ma sono sopraggiunti cambiamenti che hanno arrestato questa tendenza positiva. Occorre consolidare l'indipendenza della magistratura e garantire la rendicontabilità e l'imparzialità dell'intera catena istituzionale della giustizia. La Georgia ha adottato provvedimenti importanti per combattere la corruzione, ma occorre moltiplicare gli sforzi per rafforzare i processi anticorruzione e aumentarne l'efficacia. In particolare la lotta contro la corruzione ad alto livello e l'eliminazione degli interessi di parte, compresi quelli degli oligarchi, necessitano di ulteriori interventi decisivi. Allo stesso modo, occorre rafforzare ulteriormente le misure significative adottate per contrastare la criminalità organizzata. Esiste un ambiente mediatico pluralistico che si esprime apertamente e che necessita di protezione, anche nei procedimenti giudiziari. Le leggi in materia di diritti fondamentali sono generalmente conformi agli standard europei e internazionali. L'applicazione di tali diritti deve essere rafforzata. Nel complesso, per quanto riguarda i **criteri politici**, la Georgia dispone di una base per conseguire una stabilità istituzionale tale da garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i

diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, benché sviluppi recenti abbiano compromesso i progressi del paese.

Per quanto riguarda i **criteri economici**, la Georgia ha raggiunto un discreto livello di stabilità macroeconomica grazie a una solida politica economica e a un contesto imprenditoriale favorevole. Allo scopo di migliorare il funzionamento dell'economia di mercato, occorrono ulteriori riforme e investimenti atti a garantire una crescita inclusiva a lungo termine e la competitività esterna. Al fine di rafforzare la capacità del paese di far fronte alla pressione concorrenziale nell'UE, la Georgia deve rafforzare in particolare il suo capitale umano (segnatamente attraverso la riforma dell'istruzione) per garantire le competenze finalizzate al mercato del lavoro e la capacità di innovazione, consolidare le infrastrutture fisiche, comprese quelle per la produzione di energia rinnovabile e i trasporti, nonché l'accesso alle catene globali del valore.

Per quanto riguarda **la capacità di soddisfare gli obblighi derivanti dall'adesione**, dal 2016 la Georgia si adopera per attuare l'accordo di associazione UE-Georgia, che include una zona di libero scambio globale e approfondita (AA/DFCTA). Tale accordo riprende già una quota senza precedenti dell'*acquis* dell'UE e la Georgia si è gradualmente avvicinata a elementi sostanziali di tale *acquis* in numerosi capitoli. Ha registrato risultati complessivamente positivi in termini di attuazione, benché in alcuni settori il paese sia più avanti che in altri. Nel complesso la Georgia ha creato una base solida per un ulteriore allineamento.

La Georgia è uno Stato europeo impegnato a rispettare e promuovere i valori su cui si fonda l'Unione europea. La Commissione raccomanda pertanto al Consiglio di confermare la **prospettiva di adesione** all'Unione europea della Georgia.

La Commissione raccomanda di concedere alla Georgia lo status di **paese candidato**, una volta che saranno state affrontate le priorità seguenti:

- trattare la questione della polarizzazione politica, assicurando la cooperazione tra i partiti politici nello spirito dell'accordo del 19 aprile;
- garantire il pieno funzionamento di tutte le istituzioni statali, rafforzandone l'indipendenza e l'effettiva rendicontabilità, unitamente alle funzioni di controllo democratico; migliorare ulteriormente il quadro elettorale, affrontando tutte le carenze individuate dall'OSCE/ODIHR e dal Consiglio d'Europa/Commissione di Venezia in tali processi;
- adottare e attuare una strategia di riforma della giustizia e un piano d'azione trasparenti ed efficaci per il periodo successivo al 2021, basati su un processo di consultazione ampio, inclusivo e trasversale; garantire una magistratura pienamente e realmente indipendente, responsabile e imparziale lungo l'intera catena istituzionale della giustizia, anche per salvaguardare la separazione dei poteri; assicurare in particolare il corretto funzionamento e l'integrità di tutte le istituzioni giudiziarie e delle procure, specialmente della Corte suprema, e affrontare le eventuali carenze individuate, comprese le nomine dei giudici a tutti i livelli e quella del procuratore generale; intraprendere una riforma approfondita del Consiglio superiore della magistratura e procedere alle nomine per i seggi ancora vacanti. Tutte queste misure devono essere pienamente conformi agli standard europei e alle raccomandazioni della Commissione di Venezia;
- rafforzare l'indipendenza dell'agenzia anticorruzione accentrando tutte le principali funzioni anticorruzione, al preciso scopo di affrontare con rigore i casi di corruzione ad alto livello;

dotare il servizio investigativo speciale e il servizio per la protezione dei dati personali, di recente creazione, di risorse commisurate ai loro mandati e garantirne l'indipendenza istituzionale;

- attuare l'impegno a favore della "deoligarchizzazione" eliminando l'eccessiva ingerenza degli interessi di parte sulla vita economica, politica e pubblica;
- rafforzare la lotta alla criminalità organizzata sulla base di valutazioni dettagliate delle minacce, in particolare assicurando lo svolgimento di indagini e azioni penali rigorose e costituendo una casistica credibile di azioni penali e condanne; garantire la rendicontabilità e il controllo delle autorità di contrasto;
- moltiplicare gli sforzi volti a garantire un ambiente mediatico libero, professionale, pluralistico e indipendente, in particolare facendo sì che i procedimenti penali avviati nei confronti dei proprietari dei media rispettino i più elevati standard giuridici e disponendo indagini imparziali, efficaci e tempestive in caso di minacce alla sicurezza dei giornalisti e di altri professionisti dei media;
- agire rapidamente per rafforzare la protezione dei diritti umani dei gruppi vulnerabili, anche assicurando alla giustizia in modo più efficace i responsabili e gli istigatori alla violenza;
- consolidare in particolare gli sforzi volti a rafforzare la parità di genere e a combattere la violenza contro le donne;
- assicurare il coinvolgimento della società civile nei processi decisionali a tutti i livelli;
- adottare la legislazione opportuna affinché i tribunali georgiani tengano conto in modo proattivo, nelle loro deliberazioni, delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo;
- nel processo di nomina di un nuovo difensore pubblico (mediatore), garantire che sia privilegiata una persona indipendente e che tale processo si svolga in modo trasparente; assicurare l'effettiva indipendenza istituzionale dell'Ufficio del difensore pubblico.

La Commissione monitorerà i progressi compiuti dalla Georgia nell'affrontare tali priorità e riferirà al riguardo entro la fine del 2022.

Il processo di adesione rimane basato su **criteri e condizioni stabiliti**. In questo modo qualsiasi paese prenda parte al processo ha la possibilità di progredire sulla base dei propri meriti ma, al tempo stesso, la progressione verso l'UE può essere invertita se le condizioni soggiacenti non sono più soddisfatte.