



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 11 novembre 2009 (30.11)
(OR. en)**

15872/09

COWEB 262

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	16 ottobre 2009
Destinatario:	Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio Realizzare la prospettiva europea del Kosovo*

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2009) 534 definitivo.

All.: COM(2009) 534 definitivo

* Ai sensi della risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.10.2009
COM(2009) 534 definitivo

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

Realizzare la prospettiva europea del Kosovo*

* Ai sensi della risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

1. SCOPO DELLA PRESENTE COMUNICAZIONE

Nella strategia di allargamento per il periodo 2008-2009, la Commissione annunciava uno studio di fattibilità sul Kosovo¹. Nel dicembre 2008, il Consiglio ha accolto la proposta della Commissione di vagliare in uno studio i mezzi per portare avanti lo sviluppo politico e socio-economico del Kosovo. Il Consiglio ha ricordato peraltro la volontà dell'Unione di sostenere lo sviluppo economico e politico del Kosovo attraverso una chiara prospettiva europea, in conformità con la prospettiva europea della regione.

La prima comunicazione della Commissione sul Kosovo² risale all'aprile 2005 e da allora la Commissione ha informato regolarmente gli Stati membri dell'Unione sugli sviluppi nel Kosovo. La presente comunicazione persegue un duplice scopo: fare il punto sugli sviluppi intervenuti da allora, individuando le sfide che si prospettano al Kosovo sulla strada verso l'Europa e confermando gli interventi che dovrebbe approntare per farvi fronte, e proporre strumenti comunitari che possano aiutare il Kosovo a progredire nello sviluppo politico e socio-economico. Dal momento che il Kosovo condivide la prospettiva europea con il resto dei Balcani occidentali, il contesto regionale è particolarmente rilevante. Per favorire la crescita economica e la stabilità politica, il Kosovo dovrà tenersi al passo con gli sviluppi della regione, una necessità questa tanto nell'interesse del Kosovo e dei Balcani occidentali quanto dell'Unione europea nel suo insieme.

L'indipendenza del Kosovo, dichiarata il 17 febbraio 2008, è stata fino ad oggi riconosciuta da 62 paesi. Il Kosovo ha adottato inoltre una costituzione che ricalca la proposta globale di accordo sullo status del Kosovo, la cui applicazione è sotto la supervisione dell'ufficio civile internazionale (UCI)³.

La missione dell'ONU in Kosovo (UNMIK) è stata ridefinita e trova tuttora applicazione la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 1244/1999. L'UNMIK è chiamata, tra le altre cose, a monitorare e a presentare relazioni, ad agevolare la rappresentanza esterna del Kosovo e il dialogo Pristina-Belgrado, nonché ad intervenire su questioni pratiche riguardanti la maggioranza serba nel Kosovo⁴.

L'Assemblea generale dell'ONU ha sollecitato un parere consultivo da parte della Corte internazionale di giustizia circa la conformità della dichiarazione di indipendenza del Kosovo con il diritto internazionale. La Corte dovrebbe pronunciarsi nel 2010.

2. L'IMPEGNO DELL'UE NEL KOSOVO

I rapporti tra gli Stati membri dell'UE e il Kosovo sono regolati in virtù della prassi nazionale e del diritto internazionale. L'indipendenza del Kosovo è stata riconosciuta da 22 Stati membri. L'assenza di una posizione comune sullo status del Kosovo non impedisce all'UE di sottoscrivere impegni sostanziali con il Kosovo.

¹ Ai sensi della risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

² *Un futuro europeo per il Kosovo* - COM(2005) 156 del 20.4.2005.

³ L'UCI fa capo al Gruppo direttivo internazionale per il Kosovo.

⁴ Rapporto del Segretario generale dell'ONU sulla Missione delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK) trasmesso per informazione ai membri del Consiglio di sicurezza il 12 giugno 2008.

Per consigliare il Kosovo, sostenerne il processo politico e garantire la coerenza dell'azione UE, l'Unione ha nominato un rappresentante speciale⁵. L'UE ha inoltre dispiegato nel Kosovo la più grande missione civile PESD⁶ (EULEX). Oltre a monitorare, guidare e consigliare il Kosovo su questioni connesse allo Stato di diritto, in particolare in materia di polizia, giustizia e dogane, EULEX assolve anche determinate mansioni esecutive.

Il Kosovo prende parte al processo di stabilizzazione e di associazione (PSA) dell'UE nei Balcani occidentali. A marzo 2007 è stato istituito il meccanismo rafforzato di controllo PSA che garantisce un dialogo regolare in materia di innovazione, mercato interno, buon governo, agricoltura, economia e infrastrutture. L'Unione ha individuato le riforme che il Kosovo dovrà perseguire in via prioritaria nell'ambito del partenariato europeo del 18 febbraio 2008⁷.

A luglio 2008, la Commissione ha organizzato una conferenza dei donatori per il Kosovo, che ha totalizzato un impegno finanziario pari a 1,2 miliardi di euro, di cui oltre 500 milioni imputabili al bilancio comunitario. L'UE e gli Stati membri hanno impegnato insieme circa 800 milioni di euro. Il Kosovo continua a beneficiare del sostegno finanziario comunitario a titolo dello strumento di assistenza preadesione, del programma CARDS⁸, dello strumento per la stabilità e di altre iniziative. Il Kosovo è inoltre ammissibile all'assistenza microfinanziaria.

3. I PASSI AVANTI DEL KOSOVO VERSO L'EUROPA

La comunicazione della Commissione del 2005 dal titolo "*Un futuro europeo per il Kosovo*" si concentrava sugli aspetti economici dello sviluppo del Kosovo, sul processo di consolidamento delle istituzioni e sulla dimensione regionale. Malgrado i progressi realizzati in questi settori dal 2005, il Kosovo è tuttora alle prese con importanti problematiche.

Dal 2006, le relazioni di valutazione della Commissione indicano i passi avanti compiuti dal Kosovo nel processo di ravvicinamento agli standard europei. La presentazione nel 2008 e nel 2009 di un quadro di spesa a medio termine ha segnato una tappa importante verso la creazione di una struttura di bilancio sostenibile nel Kosovo. A giugno 2009, il Kosovo ha aderito al Fondo monetario internazionale e alla Banca mondiale. L'istituzione, nel 2008, dell'Agenzia di coordinamento dello sviluppo e dell'integrazione europea ha segnato un passo importante verso un miglior coordinamento dei donatori e degli sforzi del Kosovo nel ravvicinamento all'Europa. Il Kosovo, che è stato coinvolto nella preparazione del patto di stabilità e della transizione verso il Consiglio di cooperazione regionale, prende parte a numerose iniziative di cooperazione regionale⁹.

⁵ Azione comune 2008/123/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008.

⁶ Azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008.

⁷ Decisione 2008/213/CE del Consiglio.

⁸ Assistenza comunitaria per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilizzazione.

⁹ Il Kosovo è parte del trattato che istituisce la Comunità dell'energia (TCE), dell'accordo che istituisce uno spazio aereo comune europeo (ECAA), dell'osservatorio dei trasporti dell'Europa sudorientale (SEETO), dell'accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA) e della carta europea delle piccole imprese. Il Kosovo ha aderito all'iniziativa per la banda larga nell'Europa sudorientale (*Broadband Southeast Europe Initiative* - bSEE), all'iniziativa per l'Europa sudorientale nel settore elettronico (*Electronic Southeast Europe Initiative* - eSEE), alla scuola regionale di pubblica amministrazione (ReSPA), all'iniziativa per la cooperazione nell'Europa sudorientale (SECI), a due iniziative regionali in materia ambientale (RENA e ECENA) e all'iniziativa per gli investimenti (*Investment Compact initiative*). Detto elenco non è esaustivo.

Tuttavia, nel processo di ravvicinamento all'UE, il Kosovo dovrà garantire non solo l'adozione della legislazione ma anche un'applicazione e un'attuazione adeguate. Nell'economia kosovara, il settore informale è molto esteso e continuano a destare apprensione la gestione economica, il quadro regolamentare e il clima imprenditoriale. La capacità di esportazione delle imprese è carente. Occorre migliorare la copertura e l'efficienza del sistema assistenziale del Kosovo e la politica occupazionale necessita un approccio più strategico. L'amministrazione continua a mostrarsi lacunosa. La partecipazione del Kosovo ai consessi regionali è diventata sempre più difficile. L'accordo centroeuropeo di libero scambio non è riuscito a porre fine al blocco delle esportazioni del Kosovo verso la Serbia e del commercio di transito verso la Bosnia-Erzegovina.

4. REALIZZARE LA PROSPETTIVA UE DEL KOSOVO

L'UE ha ripetutamente ribadito che il Kosovo condivide la prospettiva europea con il resto della regione. Il Consiglio europeo di dicembre 2007 ha confermato l'intento dell'UE di prestare assistenza allo sviluppo economico e politico del Kosovo attraverso una chiara prospettiva europea, in linea con la prospettiva europea della regione. A febbraio 2008, nel riaffermare il proprio impegno ad appoggiare appieno ed efficacemente la prospettiva europea dei paesi dei Balcani occidentali, il Consiglio ha chiesto alla Commissione di utilizzare gli strumenti comunitari per promuovere lo sviluppo economico e politico e di proporre all'intera regione misure concrete per avanzare in questa direzione. A dicembre 2008, l'UE ha ribadito di nuovo la volontà di sostenere lo sviluppo economico e politico del Kosovo attraverso una chiara prospettiva europea in conformità con la prospettiva europea della regione.

La regione ha realizzato notevoli progressi nel senso dell'integrazione europea. Tutti i paesi hanno negoziato con l'Unione accordi di stabilizzazione e di associazione. La Croazia e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia hanno acquisito lo status di paese candidato. Su richiesta del Consiglio, la Commissione sta approntando un parere sulla candidatura all'adesione presentata dal Montenegro. Il Consiglio ha peraltro ricevuto la candidatura all'adesione dell'Albania. Il Kosovo dovrà tenere il passo con questi sviluppi, nell'interesse della stabilità politica e del progresso economico della regione.

Nella comunicazione *Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali*¹⁰ del marzo 2008, la Commissione ha individuato gli strumenti comunitari atti a promuovere le riforme democratiche, il progresso economico e le relazioni di buon vicinato. Il Kosovo si confronta a diverse problematiche di rilievo la cui soluzione potrebbe essere favorita dall'impiego degli strumenti comunitari. I benefici che il Kosovo potrà trarre dai suddetti strumenti dipenderanno dai progressi che il Kosovo stesso riuscirà a compiere in materia di riforme. Il Kosovo dovrà consolidare il programma europeo, garantire uno sviluppo socio-economico sostenuto, approfondire il ravvicinamento settoriale e impegnarsi in modo costruttivo nella cooperazione regionale e l'Unione può essere d'aiuto in tal senso.

La Commissione constata con favore che, nonostante le posizioni discordanti degli Stati membri dell'UE sullo status del Kosovo, l'approccio "diversi nel riconoscimento ma uniti nell'impegno" fornisce una base costruttiva al progresso. In linea con le conclusioni del Consiglio, l'Unione può concordare provvedimenti a sostegno dello sviluppo politico ed economico del Kosovo, ferme restando le posizioni dei singoli Stati membri sullo status.

¹⁰ *Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali* - COM(2008)127 del 5.3.2008.

5. CONSOLIDARE IL PROGRAMMA EUROPEO DEL KOSOVO

Il Kosovo ha ripetutamente confermato la propria determinazione a compiere progressi nella realizzazione del programma europeo. Il ravvicinamento all'UE continua ad essere il motore dell'impegno riformista del Kosovo. Ad aprile 2008, il Kosovo ha adottato un piano per l'integrazione europea e ha aggiornato, ad agosto 2009, il piano d'azione del partenariato europeo.

Le conclusioni cui giunge la relazione di valutazione sul Kosovo del 2009 confermano i grandi problemi sul tappeto. Il Kosovo ha compiuto ulteriori progressi verso l'instaurazione e il consolidamento dello Stato di diritto ma occorre ancora garantire che il potere giudiziario funzioni meglio e sia più indipendente. Nella lotta alla corruzione, al riciclaggio di danaro e alla criminalità organizzata, occorre un istituire un sistema di verifica che dimostri risultati concreti. Nel Kosovo occorre inoltre sviluppare ulteriormente la pubblica amministrazione in termini di capacità, indipendenza e professionalità e migliorare il clima imprenditoriale, anche sotto il profilo normativo, della supervisione e della *governance* delle imprese. Il Kosovo deve garantire la piena trasparenza delle nomine alle alte cariche pubbliche e provvedere al rispetto dei principi di indipendenza, oggettività e trasparenza degli appalti. Occorre inoltre elaborare politiche macroeconomiche e di bilancio sostenibili.

Il Kosovo dovrà garantire che le elezioni locali del prossimo 2009 si svolgano in un clima di equità e trasparenza. Le comunità minori dovranno partecipare pienamente al processo di decentralizzazione. Sarà necessaria una maggiore tutela della minoranza serba e delle altre minoranze e occorrerà potenziare il dialogo e la conciliazione tra i gruppi etnici. Va rafforzata la coesione sociale. La pubblica amministrazione dovrà svilupparsi e diventare efficiente. Nell'elaborazione delle normative, il Kosovo dovrà essere in grado di sfruttare appieno e tempestivamente l'esperienza internazionale a sua disposizione. Occorrerà soprattutto assicurare un'attuazione adeguata della normativa adottata, anche garantendo le risorse adeguate in termini di personale ed attrezzature. Quanto alla cooperazione regionale, è essenziale che il Kosovo assuma un approccio costruttivo e pragmatico.

La Commissione propone di destinare le risorse dello strumento di assistenza preadesione (IPA) a sostegno dello Stato di diritto, del riordino della pubblica amministrazione e degli sforzi intesi a migliorare il clima imprenditoriale del Kosovo, segnatamente tramite il gemellaggio. Verrà inoltre preso in considerazione il sostegno infrastrutturale

6. AVVICINARE I CITTADINI DEL KOSOVO ALL'UE

Una serie di paesi della regione balcanica hanno realizzato notevoli passi avanti in materia di libera circolazione. Questi paesi hanno potuto beneficiare di accordi di facilitazione del visto con l'UE in contropartita di accordi di riammissione. Le tabelle di marcia per la liberalizzazione dei visti sono state un indirizzo significativo per questioni quali la sicurezza dei documenti, la lotta alla criminalità organizzata, la migrazione e la sicurezza delle frontiere. Il dialogo tra alti funzionari ha consentito di monitorare e valutare i progressi. Per questi paesi, la prospettiva dell'esenzione dal visto è stata un potente incentivo a proseguire sulla strada delle riforme. La Commissione ha così proposto di modificare il relativo regolamento del Consiglio¹¹ affinché i cittadini dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia,

¹¹ Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio.

del Montenegro e della Serbia siano ammissibili all'esenzione dal visto verso l'UE a partire da gennaio 2010. Un simile approccio potrebbe riguardare anche i cittadini dell'Albania e della Bosnia-Erzegovina non appena i due paesi avranno soddisfatto gli ultimi requisiti necessari.

Il Kosovo ha cominciato a rilasciare passaporti a luglio 2008. È stata snellita la procedura di richiesta del visto da parte di singoli cittadini del Kosovo. La maggior parte degli Stati membri dell'Unione sfrutta la flessibilità offerta dalla normativa UE per semplificare le procedure di rilascio del visto per soggiorni di breve durata a beneficio di cittadini kosovari.

È importante che i cittadini del Kosovo fruiscono ulteriormente delle possibilità offerte dal ravvicinamento all'UE, anche per quanto riguarda l'esenzione dal visto nell'UE. Un tale sviluppo sarà possibile solo se il Kosovo garantirà l'attuazione delle riforme e il rispetto delle normative e delle procedure necessarie a minimizzare i rischi per la sicurezza per gli Stati membri dell'UE. A tal fine, occorre garantire in primo luogo il corretto funzionamento degli accordi di riammissione. Il Kosovo è chiamato ad adeguare la normativa nazionale, a potenziare la capacità amministrativa per far fronte alle richieste di riammissione e a garantire l'efficiente attuazione di una strategia di reinserimento. Oltre a garantire maggiore sicurezza alle frontiere, il Kosovo dovrà assicurare la tenuta di registri civili e il rilascio dei documenti.

Come ulteriore passo avanti, la Commissione propone un approccio strutturato, inteso al ravvicinamento dei cittadini kosovari all'UE tramite un dialogo in materia di visti nella prospettiva finale della liberalizzazione, quando saranno state intraprese le necessarie riforme. La Commissione propone di delineare, sulla base di una valutazione approfondita, una strategia globale che consenta di guidare gli sforzi del Kosovo intesi a rispettare i requisiti UE necessari alla liberalizzazione dei visti. Una tale strategia, che sarà trasmessa per informazione al Consiglio, definirà i parametri per la valutazione dei progressi compiuti dal Kosovo nell'ambito del dialogo in materia di visti.

I progressi del Kosovo nell'attuazione della strategia saranno soggetti a regolari valutazioni da parte della Commissione, in base agli esiti di missioni di valutazione svolte dagli Stati membri e da esperti della Commissione stessa. La Commissione offrirà al Kosovo sostegno tecnico e finanziario finalizzato all'attuazione della strategia. Inoltre, nella più ampia ottica dello Stato di diritto e come corollario alle attività di EULEX, la Commissione vaglierà la possibilità di coinvolgere il Kosovo in iniziative di cooperazione giudiziaria a livello regionale. Le modalità di cooperazione e di partecipazione del Kosovo alle attività di Europol, Eurojust e Frontex andranno vagliate con maggiore attenzione, anche eventualmente tramite il coinvolgimento di EULEX¹².

7. SOSTENERE LO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO DEL KOSOVO

La stabilità socio-politica del Kosovo è funzione di uno sviluppo economico sostenuto e di una coesione sociale rafforzata. Per la sua scarsa partecipazione ai mercati internazionali, il Kosovo è stato relativamente poco colpito dalla crisi economica mondiale anche se si ipotizza un afflusso ridotto di investimenti diretti esteri e di rimesse. È previsto un calo degli investimenti statali dovuto alla crescente pressione sulle entrate pubbliche. Secondo le stime, nel 2009 il deficit pubblico del Kosovo si attesta intorno al 7% del PIL.

¹² Europol: articolo 42 della convenzione Europol e atto del Consiglio del 3 novembre 1998; Eurojust: articolo 26, paragrafo 2, lettera a), della decisione 2002/187/CE come modificata; Frontex: articolo 14 del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, modificato dal regolamento (CE) n. 863/2007.

Il Kosovo si confronta con sfide economiche serie. Secondo il Fondo monetario internazionale, il PIL pro capite è pari a 1 726 euro, ovvero il 6,9% della media UE-27. Gli scambi di beni e servizi continuano a registrare un deficit considerevole nel Kosovo; nel 2009, il disavanzo della bilancia commerciale è pari al 43% del PIL. Questi squilibri esterni molto pronunciati, indice di una sottocapacità della produzione nazionale, sono rivelatori di una grande vulnerabilità.

Oltre alla necessaria attuazione di politiche macroeconomiche sostenibili, il Kosovo dovrà far fronte a strozzature dell'offerta insite nelle carenze infrastrutturali, nell'insufficienza energetica, negli elevati costi del fattore capitale e nello scarso livello di competenze. Il Kosovo dovrà sviluppare la competitività economica, la produttività e le esportazioni.

7.1. Gli scambi commerciali

Gli scambi e la capacità commerciale sono fattori essenziali per attrarre investimenti, stimolare la crescita e garantire lo sviluppo socio-economico. L'Unione europea è il principale partner commerciale del Kosovo. Il Kosovo beneficia di preferenze commerciali comunitarie in virtù di misure commerciali eccezionali¹³, preferenze che arriveranno tuttavia a termine alla fine del 2010. Il Kosovo non beneficia attualmente di alcun accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA) o accordo interinale (AI). Con la progressiva entrata in vigore degli ASA/AI¹⁴ siglati con i singoli paesi dei Balcani occidentali e allo scadere dell'attuale regime preferenziale, la situazione commerciale del Kosovo andrà deteriorandosi, tanto in termini assoluti che relativi. Il Kosovo non può peraltro beneficiare del cumulo diagonale dell'origine tra l'UE e la maggior parte dei paesi interessati dal processo di stabilizzazione e di associazione, con limitata possibilità di sviluppo delle complementarità commerciali a livello regionale circostanza questa che rende peraltro il Kosovo meno attraente agli occhi degli investitori privati e limita la capacità dei produttori kosovari di esportare verso l'Unione.

Affinché il Kosovo possa continuare a beneficiare del regime preferenziale in corso, è necessario prorogare la validità di quest'ultimo, anche se si tratterebbe di un provvedimento temporaneo. Basare i rapporti commerciali UE-Kosovo unicamente su preferenze commerciali autonome non offre una prospettiva concreta ai fini di uno sviluppo economico sostenibile di lungo periodo, prospettiva che potrà concretizzarsi solo grazie ad un accordo commerciale tra la Comunità europea e il Kosovo

La sigla di un accordo commerciale offrirebbe notevoli vantaggi tanto al Kosovo quanto all'Unione. Oltre a delineare un quadro giuridico in grado di offrire stabilità e prevedibilità agli investitori, un tale accordo avrebbe una portata più ampia e offrirebbe accesso al mercato di pari passo con gli sviluppi in materia di diritti di proprietà intellettuale, concorrenza, conformità agli standard e cooperazione amministrativa. La prospettiva di un tale accordo costituirebbe per il Kosovo un forte stimolo a progredire sulla strada delle riforme in tutti i settori rilevanti per il mercato interno, anche sotto il profilo della capacità amministrativa. Il Kosovo sarebbe inoltre chiamato ad attuare una politica commerciale costruttiva e a garantire una gestione efficace delle frontiere. L'accordo costituirebbe, infine, un prerequisito per la

¹³ Regolamento (CE) n. 2007/2000 del Consiglio, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 407/2008 della Commissione, del 7 maggio 2008.

¹⁴ Ex Repubblica iugoslava di Macedonia (ASA — aprile 2004), Montenegro (AI — gennaio 2008), Bosnia-Erzegovina (AI — luglio 2008), Albania (ASA — aprile 2009). L'ASA con la Serbia è stato siglato ad aprile 2008.

partecipazione del Kosovo al cumulo diagonale dell'origine tra l'UE e la maggior parte dei paesi interessati dal processo di stabilizzazione e di associazione.

Il Kosovo non è ancora pronto a negoziare e ad attuare un accordo commerciale. Occorre ad esempio sviluppare la capacità amministrativa necessaria all'attuazione efficace della politica antitrust ed elaborare la normativa in materia di aiuti di Stato. Per quanto riguarda la proprietà intellettuale, sebbene sussistano gli elementi di base della normativa in questo settore, il Kosovo deve ancora sviluppare la capacità amministrativa di base necessaria per garantire la conformità. Occorre compiere passi avanti decisivi per quanto riguarda l'allineamento normativo in materia di diritti d'autore e applicazione delle norme. Va inoltre notevolmente sviluppato l'impianto legislativo e istituzionale per lo scambio di beni, soprattutto nel settore sanitario e fitosanitario. Il quadro istituzionale che garantisce adeguato accreditamento, certificazione, standardizzazione e vigilanza del mercato non ha ancora trovato un'efficace applicazione.

La Commissione valuterà i progressi realizzati dal Kosovo nel potenziamento della capacità amministrativa e nell'attuazione delle riforme nei settori di maggior rilievo ai fini di un accordo commerciale, individuando i provvedimenti necessari in tal senso. Una volta che il Kosovo avrà soddisfatto i requisiti necessari, la Commissione proporrà a tempo debito direttive di negoziato affinché la Comunità avvii le trattative su un accordo commerciale. La Commissione intende prorogare le misure commerciali eccezionali al fine di preservare gli attuali rapporti commerciali in attesa dei progressi necessari in vista di un accordo in materia. In quanto parte del processo di stabilizzazione e di associazione, il Kosovo parteciperà all'estensione del sistema paneuromediterraneo di cumulo dell'origine ai paesi dei Balcani occidentali tramite la convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee.

7.2. Sostenibilità macro-economica e di bilancio

Lo sviluppo del Kosovo necessita un forte impianto macro-economico e finanziario. A tal fine, l'UE ha fornito sostegno, insieme ad altri donatori, alla creazione di un quadro di spesa a medio termine, divenuto oramai un elemento chiave del ciclo di bilancio del Kosovo.

Nel 2008, in stretta collaborazione con l'FMI, il Kosovo e la Commissione hanno istituito un meccanismo consultivo di vigilanza finanziaria, che assiste il Kosovo nei preparativi per un allineamento armonioso con i quadri economici e di controllo di bilancio dell'UE. Il Kosovo deve sviluppare la capacità di attuare un insieme coerente e coordinato di politiche macro-economiche e finanziarie. In funzione dei progressi realizzati in questo ambito, il Kosovo sarà invitato a partecipare al sistema di informativa economica e finanziaria dei paesi dei Balcani occidentali e a presentare un programma economico e di bilancio a medio termine su base annua. La Commissione continuerà a sostenere gli sforzi del Kosovo in tal senso e intratterrà un regolare dialogo inteso a monitorare le realizzazioni in campo economico.

7.3. Sviluppo del settore privato

Secondo le stime, le piccole e medie imprese, che rappresentano il 99% del tessuto imprenditoriale del Kosovo, contribuirebbero al PIL in misura del 40% circa e all'occupazione in misura del 60%. Le PMI svolgono un ruolo centrale per lo sviluppo della produttività, dell'innovazione e della creazione di posti di lavoro. Occorre potenziare gli aiuti al settore in modo da incentivare gli imprenditori e trasformare l'attività imprenditoriale sommersa in attività formale.

Il Kosovo potrebbe beneficiare di programmi intesi a potenziare la competitività economica, soprattutto per quanto riguarda l'adozione di nuove tecnologie, l'aumento della produttività, la riduzione del costo del lavoro e la creazione di posti di lavoro. Oltre a promuovere una maggiore trasparenza nei rapporti commerciali, anche per quanto riguarda licenze, permessi e certificazioni, detti programmi favorirebbero una vigilanza efficace e indipendente e offrirebbero sostegno ad iniziative di rete.

In Kosovo, che dovrà proseguire il processo di privatizzazione, potrebbe trarre beneficio dall'ulteriore diffusione di istituti di microfinanza in grado di sostenere le piccole imprese in settori con un potenziale di crescita, quali l'agricoltura, il turismo rurale, la produzione su scala ridotta e i servizi urbani.

Il Kosovo potrebbe diventare membro della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e avere maggior accesso ai prestiti della Banca europea per gli investimenti. La maggiore partecipazione o associazione del Kosovo alle iniziative UE in questi ambiti, al "*Small Business Act*" e al 7° programma quadro di ricerca favorirebbe il clima imprenditoriale e in particolare le PMI. A condizione che risultino soddisfatti i requisiti necessari, la Commissione propone la partecipazione del Kosovo ad attività a titolo di queste iniziative, eventualmente con il sostegno dell'assistenza tecnica e finanziaria.

7.4. Occupazione e politiche sociali

Il Kosovo registra livelli elevati di disoccupazione (attorno al 40% nel 2008 secondo le stime) decisamente penalizzanti per l'economia. Il problema è particolare acuto presso i giovani, tra cui il tasso di disoccupazione raggiunge il 75% circa. La disoccupazione in Kosovo va affrontata in modo strategico con un corredo di provvedimenti attentamente coordinati. Occorre potenziare la capacità delle agenzie di collocamento e sviluppare ulteriormente i contatti con università e scuole al fine di colmare il divario tra il mondo dell'istruzione e quello del lavoro. Il Kosovo potrebbe trarre beneficio dall'introduzione di regimi di avviamento al lavoro per le persone abili che beneficiano dell'assistenza sociale.

L'UE può venire in soccorso del Kosovo favorendone la partecipazione agli sforzi volti a promuovere l'inserimento occupazionale per tutti, a migliorare il dialogo con le parti sociali e con la società civile e a mirare meglio le politiche occupazionali e sociali. A tal fine, la Commissione presenterà uno studio sulla protezione e l'inclusione sociale in Kosovo che dovrà permettere al Kosovo di prepararsi ad un coordinamento avanzato delle politiche sociali e occupazionali. La Commissione propone la partecipazione del Kosovo al programma PROGRESS¹⁵, aperto ai Balcani occidentali, intendendo in tal modo sostenere la partecipazione del Kosovo agli sforzi mirati alla cooperazione regionale in materia di politiche sociali e occupazionali nell'ambito della rete per le politiche sociali e occupazionali e della rete sanitaria dell'Europa sudorientale. La Commissione propone di lavorare con il segretariato del Decennio Rom in vista dell'adesione del Kosovo e di sostenere gli sforzi intesi all'inclusione delle comunità minori nelle misure volte alla protezione e all'inclusione.

7.5. Istruzione, formazione e ricerca

Il Kosovo ha una popolazione giovane; l'età media è pari a 26 anni. Circa un terzo della popolazione ha un'età inferiore ai 15 anni e oltre la metà è al di sotto dei 25 anni. Nei prossimi

¹⁵ Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale.

cinque anni, 200 000 persone in età lavorativa faranno ingresso sul mercato del lavoro. Considerato l'alto tasso di disoccupazione giovanile, l'istruzione in Kosovo è un settore prioritario.

Il Kosovo è chiamato ad elevare gli standard educativi, a ridurre i livelli di abbandono scolastico e a rendere più partecipativo il sistema educativo. Occorrerà in particolare migliorare le competenze del corpo docente, modernizzare le strutture scolastiche esistenti e estendere la portata di scuole e istituti per consentire l'iscrizione di studenti di tutte le comunità. Maggiori fondi dovranno essere devoluti alla formazione professionale di livello secondario, alla formazione professionale continua e alla formazione permanente. I corsi di studio dovranno essere orientati al mondo del lavoro.

Il programma TEMPUS continuerà a sostenere il riassetto dell'istruzione kosovara. Oltre all'Università di Pristina, anche quella di Mitrovica ha cominciato a presentare progetti. È importante che gli istituti universitari, gli studenti, il corpo docente, i giovani e le associazioni giovanili possano sfruttare appieno le opportunità offerte dai programmi Erasmus Mundus e Gioventù in azione. La Commissione propone di aumentare i fondi IPA per i programmi TEMPUS, Erasmus Mundus e Gioventù in azione, di erogare le sovvenzioni in modo mirato e, se necessario, di sensibilizzare maggiormente i potenziali beneficiari.

La Commissione intende valutare insieme al Kosovo le possibilità e le modalità di un'eventuale partecipazione degli istituti nazionali di istruzione e formazione alle attività del programma di apprendimento permanente. La Commissione esplorerà inoltre con la Fondazione europea per la formazione professionale le possibilità di potenziare le attività della fondazione nel Kosovo e farà opera di sensibilizzazione sulle attività dell'Unione in materia di istruzione. Nell'ambito dei meccanismi di controllo della qualità, la Commissione avvierà un dialogo con le autorità kosovare nell'intento di promuovere la qualità dei corsi di studio superiori a beneficio di tutte le comunità. La Commissione intende inoltre esplorare la possibilità di fornire sostegno alla creazione di un dipartimento di studi europei presso l'Università di Pristina.

Fattore importante per lo sviluppo socio-economico del Kosovo, la ricerca è un'occasione per intensificare le attività di cooperazione regionale. Il 7° programma quadro di ricerca è aperto ai paesi dei Balcani occidentali e il Kosovo vi è ammesso in qualità di paese partner nell'ambito della cooperazione internazionale. Il Kosovo, che ha nominato un punto di contatto nazionale per il 7° programma quadro, sta elaborando un piano d'azione nazionale inteso a potenziare le capacità di ricerca. La partecipazione del Kosovo alle attività UE nel campo della ricerca dovrà essere garantita ed estesa¹⁶.

7.6. Cultura e Europa dei cittadini

Oltre ad essere un fattore essenziale ai fini della riconciliazione, della fiducia e della stabilità, il rispetto del patrimonio culturale e religioso può dare un contributo significativo allo sviluppo socio-economico del Kosovo. Il Kosovo ha realizzato progressi in materia di tutela e ricostruzione del patrimonio culturale e religioso. La partecipazione del Kosovo al processo di Lubiana, alla RIC (commissione per l'attuazione della ricostruzione) e al forum tecnico sul patrimonio culturale (*Technical Forum on Cultural Heritage*) si è rivelata proficua e occorre

¹⁶ Il Kosovo figura nell'elenco dei paesi partner nell'ambito della cooperazione internazionale (PPCI) allegato ai programmi di lavoro del 7° programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico.

continuare in tal senso. Il Kosovo dovrà potenziare gli investimenti in questo settore nell'ambito di una strategia di sviluppo globale, strategia alla quale dovranno partecipare tutti gli interessati, tanto in fase di elaborazione che di attuazione. Occorrerà prestare particolare attenzione alle attività non regolamentate sui siti culturali o nelle vicinanze degli stessi.

Diversi paesi dei Balcani occidentali partecipano ai programmi Cultura e Europa dei cittadini. La partecipazione ai suddetti programmi è retta da accordi quadro sui principi generali della partecipazione ai programmi comunitari, cui il Kosovo non ha attualmente accesso. La partecipazione ai suddetti programmi consentirebbe tuttavia un maggior coinvolgimento della popolazione kosovara nel progetto europeo. In attesa di un accordo quadro, le attività intese a potenziare la capacità delle organizzazioni della società civile, delle municipalità e degli operatori culturali nonché ad agevolarne la messa in rete con le controparti dell'Unione saranno sostenute a titolo dell'IPA. La Commissione intende esplorare la possibilità di facilitare gli scambi culturali e le borse di studio estendendo anche al settore culturale il *Young Cell Scheme*, attualmente limitato al diritto.

8. UN PASSO AVANTI NEL RAVVICINAMENTO SETTORIALE

8.1. Energia

L'intermittenza dell'approvvigionamento energetico ostacola notevolmente lo sviluppo economico e la crescita degli investimenti diretti esteri nel Kosovo. In assenza di un approvvigionamento energetico sicuro e sostenibile, il Kosovo sarà confrontato ad una crescita economica limitata.

Oltre ad alleggerire notevolmente le finanze pubbliche, la privatizzazione di parte del settore renderebbe disponibili risorse da investire in altri settori prioritari, provvedendo al tempo stesso ad una maggiore efficacia e efficienza dell'approvvigionamento energetico. Occorre migliorare l'esazione delle fatture onde garantire un approvvigionamento sicuro e affidabile da parte delle imprese energetiche. La privatizzazione rappresenta tuttavia una soluzione parziale. Il Kosovo dovrà impegnarsi maggiormente nell'ambito degli accordi regionali in materia di cooperazione e produzione energetica, porre in essere provvedimenti atti a ridurre la domanda energetica e ricorrere maggiormente a fonti rinnovabili e a metodi alternativi di produzione di energia.

È essenziale che il Kosovo continui a partecipare al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica. La partecipazione del Kosovo dovrà intensificarsi ed ampliarsi, anche nell'ambito del meccanismo di compensazione tra gestori del sistema di trasmissione e dei meccanismi di assegnazione della capacità. Tutte le parti della regione dovranno consentire al Kosovo di usufruire dei suddetti meccanismi in qualità di partner egualitario. I fornitori di energia, gli enti regolatori e gli altri operatori del Kosovo dovranno poter avvalersi appieno degli accordi esistenti in materia di cooperazione regionale. Il Kosovo deve poter condividere i benefici derivanti dalle iniziative UE in materia di efficienza energetica e fonti rinnovabili, anche nell'interesse dell'insieme della regione.

8.2. Trasporti

Nel Kosovo, l'ammodernamento delle infrastrutture dei trasporti è una questione di massima urgenza. Il Kosovo ha varato un programma di costruzione stradale di lungo respiro che costituisce tuttavia un onere notevole per le casse pubbliche. Il ricorso necessario a fonti

alternative di finanziamento dovrebbe rientrare in un approccio equilibrato che favorisca anche gli investimenti ferroviari e consenta di finanziare la manutenzione e la costruzione stradali. Il Kosovo dovrà perseguire gli sforzi intesi all'attuazione dell'accordo che istituisce uno spazio aereo comune europeo, anche per quanto riguarda l'*acquis* in questo settore.

Il trattato che istituisce la comunità dei trasporti è inteso a garantire che il progressivo recepimento dell'*acquis* in materia di trasporti da parte dei firmatari vada di pari passo con una graduale integrazione dei mercati regionali e dell'Unione. Il trattato è essenziale per il Kosovo. Tutte le parti del trattato dovranno assicurare l'inclusione del Kosovo onde garantirne la piena partecipazione alle iniziative ivi connesse. È necessario che il Kosovo cominci a seguire una tabella di marcia per l'applicazione dell'*acquis* in materia di trasporti terrestri e benefici delle disposizioni in materia di integrazione del mercato regionale.

8.3. Ambiente

Le risorse ambientali del Kosovo sono state danneggiate da anni di inquinamento e di incuria. Stando alle stime, le centrali nucleari del Kosovo produrrebbero ogni ora 25 tonnellate di ceneri e polveri, una produzione 74 volte maggiore rispetto ai livelli consentiti nell'UE. Anche la gestione delle acque è fonte di preoccupazione. Le condotte di acqua potabile raggiungono appena il 70% della popolazione e il sistema fognario serve appena un terzo della popolazione. La tutela ambientale in Kosovo è un imperativo se si vogliono garantire ai cittadini condizioni di salute migliori. Sebbene il Kosovo continui a compiere passi avanti nel recepimento legislativo degli standard UE, la capacità e le risorse necessarie ad assicurarne un'adeguata applicazione risultano carenti. Meno dell' 1% del bilancio del Kosovo è destinato al finanziamento di attività ambientali.

Il Kosovo beneficia di iniziative ambientali UE a livello regionale, quale l'assistenza fornita di recente al centro regionale per l'ambiente in vista dell'adozione, dell'attuazione e dell'applicazione della normativa. Il Kosovo partecipa inoltre alla rete per il rispetto e l'applicazione delle norme ambientali in vista dell'adesione, che potrà offrire assistenza al Kosovo tramite lo scambio di buone pratiche, il potenziamento della capacità amministrativa e la formazione. La Commissione propone di completare questi sforzi, anche avvalendosi dello strumento per i progetti infrastrutturali, fornendo assistenza all'elaborazione di progetti che l'FMI aiuterà a sua volta a realizzare.

9. UNA COOPERAZIONE REGIONALE REALE E PARTECIPATIVA

La cooperazione regionale è un elemento essenziale della politica dell'UE nell'Europa sudorientale ed è parte del programma di ravvicinamento all'Unione elaborato dal Kosovo. La continua partecipazione e inclusione del Kosovo alle iniziative di cooperazione regionale riveste un'importanza commerciale, economica e politica.

L'UNMIK ha siglato una serie di accordi di cooperazione regionale a nome del Kosovo. Nel mandato dell'UNMIK come ridefinito rientra anche l'agevolazione della rappresentanza estera del Kosovo. L'UNMIK ha tuttavia una capacità limitata. Il Kosovo potrebbe adottare un approccio costruttivo e pragmatico nell'impegno teso a potenziare la cooperazione con i paesi della regione. Il Kosovo dovrà fare un uso strategico dei mezzi a sua disposizione. Il governo centrale dovrà diramare a tutte le istituzioni pubbliche un insieme di linee guida chiaro ed esaustivo da applicare coerentemente a tutti i livelli della cooperazione regionale. Il Kosovo dovrà partecipare pienamente alla scuola regionale di pubblica amministrazione istituita di

recente. Tutte le parti firmatarie del relativo accordo dovranno garantire l'inclusione del Kosovo.

La Commissione rilancia l'esortazione già espressa dalla delegazione UE in occasione del Consiglio di cooperazione regionale tenutosi a Chisinau nel giugno 2009 affinché tutte le parti in causa adottino un atteggiamento costruttivo nel cercare soluzioni pragmatiche che garantiscano il carattere partecipativo della cooperazione regionale in Europa sudorientale. Incoraggiando vivamente tutte le parti a cercare soluzioni pratiche e pragmatiche, la Commissione si dichiara pronta ad agevolare gli sforzi volti a tal fine.

10. UNA NUOVA TAPPA NEL DIALOGO UE-KOSOVO

Il Kosovo partecipa al processo di stabilizzazione e di associazione (PSA). I primi incontri si sono tenuti nel 2003. Il meccanismo di controllo potenziato del PSA è stato istituito nel 2007. Per dare una svolta ai rapporti UE-Kosovo, è opportuno che detto sistema di trasformi in un dialogo politico rafforzato incentrato essenzialmente sui progressi in materia di riforme e cooperazione.

La riunione plenaria del meccanismo di controllo dovrebbe diventare la principale sede di discussione delle priorità del programma europeo del Kosovo. Ricalcando il modello del dialogo politico con i paesi candidati effettivi e potenziali, le riunioni settoriali dovranno concentrarsi sul programma europeo e sullo sviluppo istituzionale del Kosovo nonché sull'adozione e l'applicazione degli standard europei. Meritano peraltro di essere approfondite questioni trasversali quali il riassetto della pubblica amministrazione e del settore giudiziario.

Le riunioni dovranno avere scadenze regolari in modo da consentire un'efficace preparazione, coordinamento e monitoraggio dei risultati del Kosovo a fronte degli impegni. Si tratta di un elemento importate per poter mirare gli aiuti e tener conto degli esiti delle reciproche valutazioni. Le riunioni settoriali dovranno tenersi a Pristina e a Bruxelles per permettere una più estesa partecipazione dei servizi della Commissione. Per consentire un maggior coinvolgimento della società civile nel processo di ravvicinamento, verrà organizzata una riunione annua con le associazioni interessate.

La Commissione propone di ribattezzare il processo in "dialogo del processo di stabilizzazione e di associazione".

11. UTILIZZARE MEGLIO L'ASSISTENZA FINANZIARIA COMUNITARIA

Il Kosovo ha beneficiato di aiuti finanziari consistenti da parte della Comunità. In occasione della conferenza dei donatori per il Kosovo del 2008, la Commissione si è impegnata a stanziare oltre 500 milioni di euro. Nel periodo 2007-2009, il Kosovo ha ricevuto 359 milioni di euro a titolo del programma IPA. L'attuale quadro finanziario indicativo pluriennale 2010-2012 destina al Kosovo altri 206 milioni di euro. Sotto la gestione diretta dell'ufficio di contatto della Commissione a Pristina, il Kosovo ha conseguito buoni risultati nell'attuazione dell'IPA e questa strada va perseguita.

L'assistenza IPA dovrà essere orientata ad un numero ristretto di priorità principali selezionate in funzione del programma di riforme del Kosovo per l'Europa e delle strategie settoriali. La selezione dei progetti dovrà riflettere una maggiore capacità di pianificazione, una maggiore abilità ad individuare priorità e scadenze e un coordinamento migliore con gli altri donatori.

Verrà inoltre esplorato il possibile coinvolgimento di altri donatori nella gestione dell'IPA in quei settori dove questi godono di un vantaggio comparativo. Dalla conferenza dei donatori è emersa inoltre la necessità di potenziare la titolarità del Kosovo per quanto riguarda i progetti IPA.

La cooperazione transfrontaliera a titolo della componente II del programma IPA potrà fornire un valido contributo ai fini della riconciliazione e delle relazioni di buon vicinato. L'approccio della cooperazione transfrontaliera basato sull'esperienza pratica potrebbe peraltro contribuire allo sviluppo delle capacità a livello locale. La Commissione ritiene che la progressiva mobilitazione della componente II dell'IPA in Kosovo sia tempestiva e adeguata.

12. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Il Consiglio europeo ha confermato ripetutamente la prospettiva europea del Kosovo, al pari dei paesi dei Balcani occidentali. La presente comunicazione individua gli strumenti comunitari di cui l'UE può avvalersi per promuovere lo sviluppo politico e socio-economico del Kosovo. Il Kosovo ha raggiunto una certa stabilità politica anche se in termini di sicurezza la situazione rimane fragile. Mentre i Balcani occidentali proseguono sulla strada verso l'Unione, è opportuno che il Kosovo non venga lasciato indietro.

Le posizioni discordanti degli Stati membri dell'UE sullo status del Kosovo non dovrebbero essere d'ostacolo ai notevoli progressi realizzati nelle relazioni UE-Kosovo. L'attuale approccio "diversi nel riconoscimento ma uniti nell'impegno" sta dando i suoi frutti e va potenziato. Fatte salve le posizioni sullo status del Kosovo, la Commissione propone all'UE di compiere una serie di mosse pratiche che assicurino al Kosovo di continuare a proseguire sulla strada verso l'Europa. Man mano che il Kosovo procede nell'attuazione del programma europeo, la Commissione propone di:

- compiere un ulteriore passo avanti adottando un approccio strutturato inteso al ravvicinamento dei cittadini kosovari all'UE tramite un dialogo sui visti che dovrebbe condurre alla liberalizzazione, quando saranno state intraprese le riforme necessarie e saranno state rispettate le condizioni stabilite;
- prorogare le misure commerciali eccezionali e, una volta che il Kosovo avrà soddisfatto i requisiti necessari, proporre a tempo debito direttive di negoziato per un accordo commerciale;
- agevolare la partecipazione del Kosovo al cumulo d'origine paneuropeo, una volta che l'accordo sarà entrato in vigore;
- consentire la progressiva inclusione del Kosovo nel sistema di vigilanza economica e di finanziaria in vigore nei Balcani occidentali;
- vagliare l'opportunità di firmare con il Kosovo un accordo quadro sui principi generali della partecipazione ai programmi comunitari e approntare eventuali direttive di negoziato;
- sviluppare e approfondire la partecipazione del Kosovo al processo di stabilizzazione e di associazione istituendo un "dialogo PSA" su base regolare;

- attivare progressivamente la componente IPA per la cooperazione transfrontaliera (componente II) a beneficio del Kosovo.

La Commissione sosterrà queste iniziative fornendo assistenza tecnica e finanziaria.