



Bruxelles, 17.6.2022  
COM(2022) 406 final

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

**Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Moldova all'Unione europea**

## **A. INTRODUZIONE**

Negli ultimi due anni la Repubblica di Moldova (di seguito Moldova) ha compiuto un passo decisivo sul cammino delle riforme, con un preciso mandato affidatole dai suoi cittadini. A seguito delle elezioni presidenziali del 2020 e di quelle politiche del 2021, per la prima volta dall'indipendenza si prospetta un chiaro allineamento dei poteri presidenziali, esecutivi e legislativi su un percorso europeo favorevole alle riforme e opposto alla corruzione. Ciò fa seguito a un periodo in cui l'indipendenza delle istituzioni principali era gravemente compromessa.

La guerra di aggressione russa contro l'Ucraina sta avendo gravi ripercussioni sulla Moldova. Mossa da un autentico spirito di solidarietà e di difesa dei valori europei, la Moldova sta fornendo un sostegno tangibile alle persone in fuga dall'Ucraina, offrendo ospitalità al maggior numero di rifugiati pro capite. Nonostante la situazione critica, il governo moldovo è fortemente impegnato a realizzare i suoi chiari obiettivi di riforma, in particolare per quanto riguarda il sistema giudiziario, la pubblica amministrazione e l'ammodernamento dell'economia, a beneficio della popolazione moldova. Dai risultati di una recente indagine Eurobarometro è emerso un maggiore sostegno all'integrazione nell'UE; inoltre l'UE è l'organizzazione straniera che gode di maggiore fiducia.

### **a) Domanda di adesione**

Il 3 marzo 2022 la Repubblica di Moldova 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 il Consiglio dell'Unione europea ha invitato la Commissione a 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 Versailles<sup>1</sup>. La Moldova 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 22 aprile e il 12 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 del trattato sull'Unione europea 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.

---

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/54792/20220311-versailles-declaration-it.pdf>.

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".*

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 Moldova 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 Moldova nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'accordo di associazione (AA), che include una zona di libero scambio globale e approfondita (DCFTA). La Commissione valuterà in una fase successiva l'incidenza dell'adesione della Moldova sui settori di intervento dell'UE.

## **b) Relazioni tra l'Unione europea e la Moldova**

Le relazioni UE-Moldova risalgono all'indipendenza della Moldova, proclamata nell'agosto 1991. Nel novembre 1994 è stato firmato un accordo di partenariato e cooperazione, entrato in vigore nel luglio 1998. La cooperazione politica ed economica si è intensificata con l'avvio dei negoziati su un accordo di associazione nel 2010.

L'accordo di associazione, che include una zona di libero scambio globale e approfondita, è stato firmato nel giugno 2014<sup>2</sup> ed è entrato pienamente in vigore il 1° luglio 2016. L'accordo 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. Nel preambolo, l'UE ha riconosciuto le aspirazioni europee e la scelta europea della Moldova, compreso il suo impegno a costruire una democrazia radicata e sostenibile e un'economia di mercato. Sulla base dell'AA/DCFTA, la Moldova ha attuato una serie di riforme impegnative e ha allineato con successo la propria legislazione a quella dell'UE in numerosi settori. La piattaforma della società civile UE-Moldova, uno degli organi istituiti nell'ambito dell'accordo di associazione, consente alle

---

<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(01)&from=EN).

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 Moldova stabiliscono priorità chiare per l'attuazione dell'accordo di associazione e della relativa DCFTA. È imminente l'adozione dell'agenda di associazione 2021-27, imperniata su democrazia, diritti umani e buona governance; libertà, sicurezza e giustizia; cooperazione economica, commerciale e settoriale.

L'UE ribadisce il suo costante impegno a favore di una soluzione globale, pacifica e sostenibile del conflitto transnistriano, basata sulla sovranità e sull'integrità territoriale della Repubblica di Moldova nei suoi confini riconosciuti a livello internazionale, con uno status speciale per la Transnistria.

L'impegno dell'UE a sostenere la Moldova è di lunga data e ha prodotto risultati tangibili. L'UE fornisce un'assistenza finanziaria considerevole pari, tra il 2014 e il 2021, a 512 milioni di EUR in sovvenzioni nell'ambito dello strumento europeo di vicinato e a 160 milioni di EUR nell'ambito del programma di assistenza macrofinanziaria sotto forma di prestiti e sovvenzioni a sostegno dello sviluppo socioeconomico. L'UE fornisce il suo sostegno mediante l'elaborazione di politiche e riforme globali, con un forte coinvolgimento degli Stati membri all'insegna dello spirito di squadra che contraddistingue il Team Europa. Tra i programmi principali figurano il sostegno per il controllo preliminare dei giudici e dei pubblici ministeri, il sostegno per l'aumento della sicurezza energetica della Moldova e un team di consulenti di alto livello a disposizione del governo moldovo in settori di particolare importanza.

Nel 2021 lo strumento europeo per la pace ha stanziato 7 milioni di EUR finalizzati a rafforzare le capacità del servizio medico militare e del battaglione del genio.

Dalla crisi energetica dell'autunno 2021, che ha messo in pericolo la sicurezza dell'approvvigionamento e triplicato i prezzi dell'energia, e dall'inizio della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, l'UE ha intensificato il sostegno alla resilienza economica, sociale e finanziaria globale della Moldova, con un'assistenza macrofinanziaria di emergenza del valore di 150 milioni di EUR e un sostegno al bilancio di 60 milioni di EUR in risposta alla crisi energetica. L'UE ha fornito assistenza umanitaria per aiutare la Moldova a far fronte al flusso di rifugiati dall'Ucraina. L'obiettivo del piano economico e di investimenti per il partenariato orientale<sup>3</sup> è sbloccare 3,4 miliardi di EUR di investimenti pubblici e privati, tra cui investimenti su misura, per lo sviluppo economico del paese.

L'UE lavora di concerto con le istituzioni finanziarie per assistere la Moldova. Dal 2014 la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo hanno stanziato rispettivamente 425 milioni di EUR e 777 milioni di EUR di prestiti. L'UE collabora inoltre strettamente con la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale, partner fondamentali nel sostenere le iniziative di riforma intraprese dalla Moldova dal 2014 ad oggi.

I cittadini della Moldova usufruiscono dell'esenzione dall'obbligo di visto nello spazio Schengen dall'aprile 2014. Nel gennaio 2018 è entrato in vigore un accordo di riammissione.

La Moldova è parte contraente del trattato della Comunità dell'energia e dell'accordo relativo all'istituzione di uno spazio aereo comune ed è membro dell'accordo centroeuropeo di libero scambio, tutti elementi che contribuiscono al ravvicinamento della legislazione moldova

---

<sup>3</sup> SWD(2021) 186 final.

all'*acquis* dell'UE. La Moldova è membro delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Dal 2014 la Moldova è andata progressivamente estendendo la propria partecipazione ai programmi dell'UE. Attualmente partecipa a Orizzonte Europa, mentre le organizzazioni e i singoli cittadini del paese possono beneficiare anche di determinate azioni dei programmi Erasmus+ e Corpo europeo di solidarietà. Tra la Moldova e l'UE si svolgono dialoghi periodici a livello ministeriale su commercio, energia e sicurezza. Il paese partecipa a diversi programmi Interreg e alla strategia macroregionale dell'UE per la regione danubiana.

La Moldova ha concluso accordi di lavoro, accordi di cooperazione 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 le ferrovie (ERA), 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 Moldova 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 resilienza della regione. Sarà inoltre importante, in futuro, porre l'accento sulle relazioni bilaterali per consentire alla Moldova 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, nonché il rispetto e la protezione delle minoranze.

#### **1.1. Democrazia**

Come sancito nella sua Costituzione, la Moldova è una **democrazia parlamentare** in cui i poteri legislativi sono esercitati dal parlamento e i poteri esecutivi dal governo. Il **presidente della Repubblica** ha una funzione prevalentemente rappresentativa, ma è formalmente responsabile della politica estera e assicura il controllo civile delle forze armate. Il potere esecutivo è esercitato dal governo, che si compone di un primo ministro e di 15 ministri.

La **Costituzione** garantisce i principi fondamentali di uno Stato democratico, tra cui lo Stato di diritto, libere elezioni e la tutela dei diritti umani. La Costituzione sancisce il principio del primato del diritto internazionale sul diritto interno. La **Corte costituzionale** è stata ricostituita nel 2019 ed è ora indipendente. La Corte suprema è il più alto organo

giurisdizionale di diritto comune, mentre la Corte costituzionale esercita la competenza costituzionale.

Il **parlamento** è l'unico organo con potere legislativo che adotta atti legislativi, comprese le modifiche della Costituzione, ed esercita il controllo democratico e il controllo sull'esecutivo. La funzione di sorveglianza e il controllo del parlamento sul governo, unitamente all'esame dell'evoluzione legislativa (compreso il monitoraggio dell'attuazione della legislazione), sono limitati dalle capacità delle istituzioni parlamentari. Occorre fare di più per garantire la trasparenza del finanziamento dei partiti politici.

La Costituzione offre ai cittadini la possibilità di scegliere il proprio governo attraverso elezioni periodiche libere ed eque, effettuate a voto segreto e a suffragio universale ed eguale. Benché, secondo l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR), le ultime tornate di **elezioni** politiche del luglio 2021 siano state gestite correttamente, nel rispetto del principio di competitività, e le libertà fondamentali siano state ampiamente rispettate, restano da affrontare diverse ulteriori raccomandazioni dell'ODIHR in ambiti quali l'efficacia dei controlli sul finanziamento delle campagne elettorali, i pregiudizi politici degli organi di informazione e l'imparzialità della Commissione elettorale centrale.

Il ricorso a procedure d'urgenza per l'adozione di atti legislativi, anche nei domini di pertinenza dell'*acquis* dell'UE, si è notevolmente ridotto negli ultimi quattro anni. È necessario sottoporre la legislazione proposta a valutazioni d'impatto esaustive.

La Costituzione garantisce la libertà di riunione e di associazione e una legge del 2020 sulle organizzazioni non commerciali semplifica la registrazione ed elimina le imposte di registro e le restrizioni all'adesione. Sono in atto una strategia e un piano d'azione per lo sviluppo della **società civile**. Le organizzazioni della società civile sono in grado di essere partner importanti per lo sviluppo del paese. L'istituzione di una procedura sistematica di consultazione pubblica consentirebbe loro di fornire un contributo più significativo al processo di riforma.

## **1.2. Riforma della pubblica amministrazione**

Il **quadro strategico** della Moldova per la riforma della pubblica amministrazione (RPA) si basa sulla strategia per la RPA 2016-2020 (prorogata al 2022). Il quadro giuridico 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. La strategia per la RPA mira a garantire la qualità, la stabilità, la neutralità e la continuità della pubblica amministrazione e ad assicurare procedure trasparenti e meritocratiche di assunzione, promozione e licenziamento. È in fase di elaborazione una nuova strategia per la RPA. Sono necessari ulteriori sforzi volti a garantire la capacità amministrativa adeguata per elaborare, attuare e far applicare la legislazione.

Per quanto riguarda la **prestazione di servizi**, il piano d'azione del governo per il 2021-2022 contiene obiettivi chiave, indicatori di risultato e azioni prioritarie nel settore della buona governance e della politica di trasformazione digitale, dedicati all'ammodernamento dei servizi di pubblica amministrazione, all'aumento della qualità e dell'accessibilità dei servizi pubblici forniti ai cittadini e alle imprese, nonché all'estensione e al miglioramento dei servizi elettronici forniti ai cittadini e agli imprenditori. Un'amministrazione maggiormente orientata ai cittadini costituisce una priorità fondamentale del governo ed è stata sviluppata una visione strategica comune per la digitalizzazione e l'e-government.

Il governo mantiene il suo impegno a favore dell'attuazione della strategia di **gestione delle finanze pubbliche** 2013-2020, che è stata prorogata fino alla fine del 2022. Le autorità hanno

compiuto alcuni progressi in materia di riforme della gestione delle finanze pubbliche. Il ministero delle Finanze ha continuato a migliorare il processo e la trasparenza relativi al quadro di bilancio a medio termine e ha rafforzato il quadro normativo per la gestione finanziaria e il controllo interno. Il legislatore e l'istituzione superiore di controllo provvedono alla supervisione del processo di bilancio. Il governo si sta adoperando per apportare ulteriori miglioramenti in una serie di ambiti, tra i quali la trasparenza, la pianificazione e l'esecuzione degli investimenti pubblici, le norme contabili, il controllo e l'audit interno, la governance delle imprese statali, gli appalti pubblici e gli appalti elettronici, e per coinvolgere la società civile nei processi di bilancio. Sono attese la preparazione e l'attuazione di una nuova strategia di gestione delle finanze pubbliche a seguito della prossima valutazione della spesa pubblica e della responsabilità finanziaria (*Public Expenditure and Financial Accountability* - PEFA).

Per quanto riguarda la **governance multilivello**, il processo di decentramento è in evoluzione dal 2012. La tabella di marcia riveduta per la democrazia locale e regionale dovrebbe imprimere un nuovo slancio a questo processo. In questo contesto, la riforma territoriale deve dotare gli enti locali di finanziamenti sostenibili per la prestazione di servizi ai cittadini. Nel dicembre 1994 il parlamento della Repubblica di Moldova ha adottato la legge sullo status giuridico speciale della Gagauzia, che istituisce la Gagauzia come unità territoriale autonoma della Moldova.

Il miglioramento della **gestione del servizio pubblico e delle risorse umane** non ha ancora portato, come auspicato, alla creazione di una funzione pubblica professionale e meritocratica a causa dell'instabilità politica e della mancanza di volontà politica che influenzano le riforme. Attrarre e trattenere dipendenti pubblici professionali è una sfida costante, ed è cruciale per sviluppare la capacità amministrativa di esercitare le funzioni dello Stato e prestare servizi di qualità. La Moldova sta lavorando a una riforma salariale della funzione pubblica per rendere il servizio pubblico più attraente.

Esistono le istituzioni e il quadro giuridico per **l'elaborazione e il coordinamento delle politiche**. La qualità dell'elaborazione delle politiche deve essere ulteriormente migliorata tramite processi adeguati e l'attuazione della legge. Il coordinamento rafforzato dovrebbe privilegiare la sostanza sulle questioni formali e procedurali, così come dovrebbe essere incrementata l'elaborazione di politiche e normative inclusive e basate su elementi concreti, comprese le consultazioni pubbliche e interministeriali sulle proposte legislative.

Al fine di garantire la coerenza delle linee di **rendicontabilità** e della governance, è necessario aggiornare il quadro giuridico e concentrarsi sulla corretta attuazione, con strutture chiare che definiscano gli organismi di vigilanza e gli organismi subordinati. Il governo è favorevole alla riforma della responsabilità gestionale e alla delega sistematica delle responsabilità. Le organizzazioni della società civile continuano a invocare una maggiore trasparenza del processo decisionale del parlamento e delle altre autorità pubbliche.

### **1.3. Stato di diritto**

Successivamente alla frode bancaria del 2014, la Moldova ha intrapreso una revisione approfondita sia del sistema giudiziario che di quello anticorruzione. Negli ultimi anni la Moldova ha rafforzato lo Stato di diritto, anche mediante la riforma della polizia e l'adozione di misure volte a riformare la giustizia. Sono necessari ulteriori interventi per lottare contro l'ingerenza degli interessi di parte sia nella sfera politica che in quella commerciale.

#### a) Giustizia

Dal 2009 la Moldova ha intrapreso una serie di riforme giudiziarie volte a rafforzare l'indipendenza, l'efficienza e l'efficacia del sistema giudiziario. Le riforme della giustizia sono

una priorità per il governo attuale. La Moldova ha di recente adottato una strategia globale 2022-2025 per garantire l'indipendenza e l'integrità del settore della giustizia e il relativo piano d'azione. Il quadro costituzionale e giuridico del sistema giudiziario è sostanzialmente in linea con gli standard europei. Le strutture di contrasto e giudiziarie sono state consolidate.

Il Consiglio superiore della magistratura (il Consiglio superiore giudiziario) e il Consiglio superiore dei pubblici ministeri (il Consiglio superiore della procura) sono responsabili dell'autonomia del sistema giudiziario. In linea di principio il quadro costituzionale e legislativo garantisce l'indipendenza della magistratura e la sua imparzialità. In pratica l'integrità, l'indipendenza e la rendicontabilità della magistratura necessitano di un sostanziale miglioramento.

Le modifiche costituzionali relative al funzionamento del sistema giudiziario sono entrate in vigore nell'aprile 2022. Si tratta di modifiche che migliorano sensibilmente il quadro giuridico in materia di indipendenza, rendicontabilità ed efficienza della giustizia e dell'amministrazione giudiziaria, conformemente alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa. In particolare, le modifiche allineano la composizione del Consiglio superiore della magistratura agli standard europei escludendo l'appartenenza d'ufficio e rivedendo il processo di nomina dei suoi membri. Si rafforza in tal modo il ruolo del presidente nella nomina dei giudici, disciplinando l'immunità funzionale di questi ultimi a livello costituzionale e modificando la procedura di nomina dei giudici della Corte suprema di giustizia per ridurre il rischio di politicizzazione.

Nel marzo 2022 è stata adottata la legge sul controllo preliminare dei candidati al consiglio giudiziario e al consiglio della procura. La legge prevede la valutazione dell'integrità dei futuri membri del Consiglio superiore della magistratura, del Consiglio superiore dei pubblici ministeri e dei loro organi specializzati ad opera di una commissione valutatrice composta di tre membri nazionali e tre membri internazionali. L'obiettivo è aumentare l'integrità degli organi di autoamministrazione giudiziaria (giudici e pubblici ministeri), come pure rafforzare la fiducia della società nel loro operato e nel sistema giudiziario nel suo complesso. Le raccomandazioni della Commissione di Venezia sono state in ampia misura attuate. La commissione valutatrice dovrebbe completare la prima fase della valutazione entro luglio 2022.

Sono stati adottati codici etici per giudici e pubblici ministeri, nonché un sistema integrato di gestione dei fascicoli con assegnazione automatizzata delle cause. La nomina di giudici e pubblici ministeri non è ancora interamente basata su criteri oggettivi. Occorre contrastare le indebite ingerenze interne ed esterne nel sistema giudiziario. I posti vacanti nel Consiglio superiore della magistratura e nei suoi organi specializzati non sono stati coperti dall'assemblea generale dei giudici, lasciando per due anni il Consiglio superiore della magistratura privo del quorum necessario alla nomina di nuovi giudici. La riforma di questa istituzione è in corso e costituisce una priorità politica. Il numero di giudici (16,4) per 100 000 abitanti è inferiore alla media europea (21), mentre il numero di pubblici ministeri (24,2) è il doppio rispetto alla media europea (12).

In termini di efficienza, i tempi di trattazione dei contenziosi civili e commerciali sono aumentati, passando dai 143 giorni del 2018 ai 171 giorni del 2020. Il tasso di ricambio è sceso al 97 % (107 % nel 2018). Il tempo di trattazione rimane una delle principali preoccupazioni. L'arretrato giudiziario è costituito da 22 299 cause pendenti in primo grado e 3 330 cause pendenti in secondo grado<sup>4</sup>. Il bilancio 2020 assegnato al sistema giudiziario è

---

<sup>4</sup> Secondo i dati della Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa.

pari allo 0,40 % del PIL, ossia meno che nel 2018 (0,48 % del PIL). Nel 2020 sono stati stanziati 21,3 milioni di EUR per i tribunali e 17,4 milioni di EUR per la procura. Il bilancio è insufficiente a coprire il fabbisogno di formazione e di investimenti, dal momento che l'85 % è speso in retribuzioni e indennità.

Occorre rafforzare la piena indipendenza funzionale della procura, come pure l'efficienza della procura generale. Le decisioni che influiscono sui dirigenti e sui vertici della procura moldova sono talvolta di matrice politica, come la rimozione, la sostituzione (temporanea) e l'arresto del procuratore anticorruzione nel 2021.

#### b) Lotta alla corruzione

La lotta alla corruzione e la prevenzione di tale fenomeno figurano tra le priorità del programma di riforme del governo moldovo. La Moldova ha incrementato il bilancio annuale delle istituzioni anticorruzione, comprese l'Autorità nazionale per l'integrità, l'Agenzia per il recupero dei proventi di reato e l'Unità investigativa finanziaria. La corruzione continua a destare grande preoccupazione e richiede un'attenzione costante, poiché comporta costi gravosi per il bilancio dello Stato, le imprese e la popolazione, scoraggia gli investimenti nazionali ed esteri e compromette lo Stato di diritto.

Il principale **documento strategico** per prevenire la corruzione e aumentare l'integrità è la strategia nazionale per l'integrità e la lotta alla corruzione per il periodo 2017-2023. La strategia comprende azioni riguardanti il recupero dei proventi di reato, la protezione degli informatori, il rafforzamento dell'etica e dell'integrità nei settori pubblico, privato e non governativo nonché la garanzia della trasparenza delle istituzioni pubbliche, del finanziamento dei partiti politici e dei media.

La Moldova è parte di tutte le principali convenzioni internazionali anticorruzione, tra cui il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). È in vigore e parzialmente attuato un **quadro giuridico** esaustivo in materia di lotta alla corruzione e di prevenzione di tale fenomeno, in ampia misura conforme agli standard europei e internazionali. Tutte le forme di corruzione si configurano come reato, compreso l'arricchimento illecito, e le leggi disciplinano il conflitto di interessi e proteggono gli informatori.

Sono state istituite e sono operative **istituzioni anticorruzione** specializzate: il Centro nazionale anticorruzione, di cui l'Agenzia per il recupero dei proventi di reato è una sottodivisione autonoma, la procura anticorruzione e l'Agenzia nazionale per l'integrità. Queste istituzioni dispongono di mandati completi conformi alle norme internazionali e agiscono sempre più in modo indipendente; il coordinamento tra le agenzie e le risorse necessarie sono in parte assicurati. Occorre compiere ulteriori sforzi per chiarire i mandati di queste istituzioni e rafforzare l'efficacia del Centro nazionale anticorruzione e dell'Agenzia nazionale per l'integrità.

Sono necessari maggiori progressi affinché i casi di corruzione diano corso ad azioni giudiziarie e siano perseguiti in modo efficace. Le indagini sui casi di corruzione di modesta entità restano di competenza del Centro nazionale anticorruzione e della procura anticorruzione, e questo fa sì che tali istituzioni non abbiano potuto concentrarsi sui casi di corruzione ad alto livello. È necessario fare di più per verificare efficacemente le dichiarazioni patrimoniali e garantire il recupero dei beni. Alcune raccomandazioni formulate da meccanismi internazionali e regionali di controllo anticorruzione, tra cui quelle del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d'Europa, sono in sospenso. Per quanto riguarda la prevenzione, l'Agenzia nazionale per l'integrità ha il compito di verificare le

dichiarazioni patrimoniali presentate da persone che ricoprono cariche pubbliche e di applicare il regime giuridico relativo ai conflitti di interesse. Dal 2017 il Centro nazionale anticorruzione sottopone a controllo anticorruzione i progetti legislativi e formula raccomandazioni che, nel 50 % dei casi, sono state accettate (motivate per lo più da ambiguità o lacune nelle procedure di redazione o amministrative).

Per quanto riguarda le indagini sulla frode bancaria del 2014 e la consegna dei responsabili alla giustizia, i progressi compiuti sono stati scarsi. È auspicabile che siano intensificati gli sforzi contro le frodi bancarie mediante l'aggiornamento della strategia di recupero dei proventi di reato e l'istituzione di un nuovo meccanismo di recupero dei beni.

#### c) Criminalità organizzata

La Moldova 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. Il codice di procedura penale descrive a grandi linee le attività di indagine e azione penale. La Moldova ha concluso un accordo di lavoro 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 Moldova partecipa alla piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT) ed è membro di Interpol.

La legislazione antiriciclaggio rispecchia in parte le norme del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) e la legislazione internazionale nel settore, ma restano in sospenso 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.

La Moldova è situata ad un importante crocevia del traffico di esseri umani e del contrabbando di merci illegali (tra cui droga e armi) verso l'UE. La Moldova è paese di origine, transito e destinazione della tratta di esseri umani, destinati in particolare allo sfruttamento sessuale e al lavoro forzato, benché le condanne pronunciate nei confronti dei responsabili siano rare. L'ispettorato generale della polizia è responsabile della lotta alla criminalità organizzata, ma i tassi di condanna relativi a questa categoria di reati non sono disponibili. L'ispettorato dispone di un dipartimento centrale e di due dipartimenti regionali (ispettorati investigativi nazionali) responsabili dell'intero spettro delle attività.

In molti casi sono necessari ulteriori sforzi significativi per svolgere indagini su reti più ampie della criminalità organizzata.

### **1.4. Diritti fondamentali**

#### a) Quadro internazionale

La Moldova ha ratificato i principali strumenti internazionali in materia di diritti umani, tra cui 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), la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (benché non abbia ratificato il protocollo addizionale n. 12). Il paese ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e due dei protocolli opzionali, ma non il terzo (che stabilisce una procedura di presentazione delle comunicazioni) né il protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

## b) Assetto giuridico e istituzionale

È in vigore un quadro giuridico e istituzionale che disciplina i diritti fondamentali, e le leggi rispettano in generale gli standard europei e internazionali. La capacità delle istituzioni incaricate della protezione e dell'applicazione dei diritti umani e dell'attuazione delle strategie e dei piani d'azione esistenti rimane limitata e ostacola l'effettiva applicazione dei diritti umani. In particolare, il Consiglio nazionale per la prevenzione della discriminazione e la garanzia dell'uguaglianza risente di una grave carenza di personale.

La Moldova ha adottato una nuova strategia per i diritti umani e la democrazia per il periodo 2021-2024. Le priorità fondamentali sono la parità di genere/i diritti delle donne, il rispetto dei diritti umani nell'ordinamento giudiziario penale, la garanzia dell'integrità dei processi elettorali e il sostegno a mezzi di comunicazione indipendenti, l'accesso alle informazioni e la lotta contro la disinformazione.

Il meccanismo nazionale di prevenzione si compone di sette membri che comprendono il mediatore, il mediatore per i minori e cinque persone proposte dalla società civile. L'istituzione del mediatore (il difensore civico) è designata quale istituzione nazionale per i diritti umani 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. È opportuno rafforzare l'indipendenza finanziaria e funzionale, e si dovrebbe chiarire il ruolo nel Consiglio per la prevenzione della tortura della Moldova dovrebbe essere chiarito.

## c) Principali questioni in materia di diritti fondamentali

Nei confronti della Moldova la Corte europea dei diritti dell'uomo ha pronunciato 18 sentenze soggette a procedura di vigilanza rafforzata in attesa della loro esecuzione. Esse riguardano, tra l'altro, maltrattamenti da parte di agenti statali, privazione illegale della libertà, violazioni del diritto a un processo equo, incapacità delle autorità di garantire protezione dalla violenza domestica e discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

Occorre moltiplicare gli sforzi per quanto riguarda il **diritto a un processo equo nonché indagini e azioni penali adeguate per gli atti di maltrattamento**. Le persone private della libertà non godono di tutte le garanzie giuridiche fondamentali fin dall'inizio della loro detenzione. L'inadeguatezza delle indagini sui presunti casi di maltrattamento genera un sentimento di impunità. Le condizioni nei luoghi di **detenzione e di custodia cautelare** rimangono al di sotto degli standard internazionali, in particolare a causa del sovraffollamento delle strutture carcerarie, della mancanza di servizi medici efficaci o del ricorso a lunghi periodi di isolamento come misura disciplinare.

La legislazione sull'accesso alle informazioni e sulla **libertà di espressione** è generalmente conforme agli standard internazionali, ma occorre fare di più per garantire la piena attuazione della legge. I **media** godono di una certa libertà. Per garantire il pluralismo, occorre affrontare il problema della **concentrazione** della proprietà dei media e dell'opacità del loro finanziamento. Sono inoltre necessari ulteriori sforzi per garantire l'accesso alle informazioni di interesse pubblico, salvaguardare l'indipendenza dei giornalisti e la qualità dei contenuti mediatici (e combattere la disinformazione), nonché affrontare il moltiplicarsi dei casi di aggressioni verbali, intimidazioni e vessazioni nei confronti dei giornalisti.

Il principio di uguaglianza è sancito dalla Costituzione. Il codice penale garantisce la protezione dalla **discriminazione e dai reati generati dall'odio**. Il Consiglio per l'uguaglianza non dispone di un mandato adeguato nell'ambito della legislazione vigente in materia di uguaglianza. Nell'aprile 2022 il parlamento ha adottato modifiche del codice penale e del codice delle contravvenzioni per rafforzare la risposta dello Stato ai reati generati

dall'odio. Di recente è stata adottata una legislazione, rimasta a lungo pendente, sui reati generati dall'odio, che ha portato a un ampliamento della portata delle motivazioni per le quali è prevista una tutela e, di conseguenza, al rafforzamento del quadro giuridico atto a perseguire e punire i reati generati da pregiudizi. Occorre fare di più per contrastare sia l'incitamento all'odio e la discriminazione basati sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, sia la **violenza di genere**.

Per quanto riguarda la **parità delle donne** sul mercato del lavoro, il quadro giuridico non vieta più l'accesso a determinate professioni, ma le donne continuano ad affrontare ostacoli di fatto e discriminazioni basate sull'età. In Moldova persiste il divario retributivo di genere: nel 2019 le donne guadagnavano in media il 14,1 % in meno degli uomini (percentuale equivalente alla media dell'UE). Il 39,6 % dei parlamentari eletti nel 2021 sono donne (quota superiore alla media dell'UE). È necessario un ulteriore impegno per tutelare i diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender, intersessuali o queer (**LGBTIQ**). La legge vieta la discriminazione sul lavoro basata sull'orientamento sessuale, ma la discriminazione sociale continua. Negli ultimi anni il processo di deistituzionalizzazione dei **minori** ha compiuto notevoli passi avanti. Occorre fare di più per quanto riguarda la mortalità infantile, il lavoro minorile, compresi i legami con la tratta e lo sfruttamento sessuale, e la particolare situazione dei bambini rom e dei minori abbandonati dai genitori. Il numero di neonati e bambini con disabilità nelle strutture di assistenza istituzionali desta preoccupazione.

## **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 Moldova è una piccola economia aperta con un prodotto interno lordo (PIL) pro capite in termini di parità di potere d'acquisto (PPA) pari a circa il 30 % della media dell'UE nel 2020, in aumento rispetto al 25 % del 2013. Nel complesso la Moldova ha conseguito risultati soddisfacenti nell'applicazione di politiche macroeconomiche sostanzialmente valide. Tuttavia la mancanza di volontà politica e i frequenti cambiamenti di governo hanno reso talvolta disomogenea l'attuazione delle riforme e ritardato la trasformazione in un'economia di mercato competitiva.

Nell'ultimo decennio la Moldova è riuscita a mantenere una crescita economica media di circa il 4,5 % annuo e di far fronte a diverse crisi economiche, compresa la pandemia. Le finanze pubbliche sono rimaste stabili, con un disavanzo basso, pari in media all'1,5 % circa del PIL nel periodo 2013-2020, e un livello di debito sostenibile (circa il 32 % del PIL nel 2021, contratto in gran parte a condizioni agevolate presso le Istituzioni finanziarie internazionali). Questi dati riflettono gli sforzi della Moldova a favore di un maggiore consolidamento della politica di bilancio e di una migliore gestione delle finanze pubbliche, promossi dalla strategia di gestione delle finanze pubbliche per il periodo 2013-2020.

Prima delle pressioni inflazionistiche mondiali alimentate dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti della vicina Ucraina, la Banca nazionale moldova era generalmente riuscita a mantenere l'inflazione entro l'obiettivo fissato al 5 % ( $\pm 1,5$  punti percentuali), mentre il regime di tassi di cambio flessibili con fluttuazione controllata ha sostenuto una moneta nazionale stabile. A causa del rapido rincaro dell'energia e dei prodotti alimentari, il

forte incremento dell'inflazione, pari al 22 % entro la fine del primo trimestre del 2022, costituisce una delle sfide essenziali per la stabilità macroeconomica della Moldova in futuro, unitamente al costo degli alloggi e all'elevato afflusso di profughi di guerra. Sul fronte esterno gli squilibri sono stati relativamente importanti, con un disavanzo delle partite correnti pari in media al 7,3 % del PIL negli ultimi dieci anni, dovuto principalmente a un consistente disavanzo commerciale. Quest'ultimo è stato alimentato da una forte domanda interna sostenuta dalle ingenti rimesse, dalle condizioni sfavorevoli degli scambi commerciali e da una base di esportazione relativamente modesta. Tuttavia, grazie al vigoroso sostegno dei partner internazionali, la Moldova è riuscita a rafforzare notevolmente le sue riserve di valuta estera. Tradizionalmente il paese è anche fortemente dipendente dall'afflusso di rimesse e l'attuale guerra contro l'Ucraina incide negativamente sulle entrate provenienti dalla Russia e dalla regione della Comunità di Stati indipendenti (CSI).

Il governo in carica ha ereditato un retaggio di corruzione, interessi di parte e debolezza delle istituzioni responsabili dello Stato di diritto, che ostacola gli investimenti e la crescita della produttività e continua a ledere il clima imprenditoriale. Il governo ha pertanto avviato una riforma del sistema giudiziario e sta intervenendo in modo incisivo per combattere la corruzione, mentre le riforme normative in corso mirano a ridurre la burocrazia.

Il settore delle imprese statali moldove rimane ampio, con le circa 900 imprese che lo compongono, e necessita tuttora del sostegno pubblico. L'ingerenza dello Stato è ancora importante in settori chiave dell'economia, tra cui le telecomunicazioni, l'energia e i trasporti. Nel complesso le imprese statali possiedono attivi per circa il 26 % del PIL e impiegano approssimativamente il 6 % della forza lavoro attiva. Il settore continua a risentire della mancanza di pratiche di governo societario adeguate, dell'inefficienza e della scarsità di controlli. Ciò compromette ulteriormente gli investimenti del settore privato e la competitività in tutti i settori dell'economia, oltre a comportare rischi di bilancio. Sono necessarie altre riforme che già figurano tra le priorità del governo e che riguardano in particolare il miglioramento del governo societario e la riorganizzazione, la privatizzazione e la liquidazione delle imprese non redditizie. Rimane inoltre relativamente esteso il settore informale che rappresentava, secondo le stime, il 27 % del PIL nel 2020. Gli elevati livelli di economia informale sono in parte frutto di un pesante onere regolamentare e comportano non solo ingenti perdite di entrate di bilancio, ma anche una minore produttività.

Il settore finanziario della Moldova ha subito riforme significative, in particolare a seguito di una grave frode bancaria che, nel 2014, ha interessato un importo equivalente al 12 % del PIL. Da allora le principali banche sistemiche sono state ristrutturate e la maggior parte delle azioni è stata venduta ad azionisti internazionali trasparenti. Attualmente il settore bancario sembra ben capitalizzato: tutte le banche soddisfano il coefficiente di adeguatezza patrimoniale e, negli ultimi anni, la quota di crediti deteriorati si è notevolmente ridotta. Grazie al successo delle riforme del settore bancario, l'accesso ai finanziamenti, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI), è recentemente migliorato. Rimane invece bassa l'intermediazione finanziaria, con la quota dei prestiti concessi al settore privato pari in media al 20 % del PIL tra il 2017 e il 2021. Inoltre i progressi complessivi per quanto riguarda il recupero dei beni rubati e i procedimenti giudiziari relativi alla frode bancaria del 2014 sono stati lenti e poco trasparenti.

Il mercato del lavoro è caratterizzato da notevoli debolezze strutturali, come dimostra il bassissimo tasso di occupazione, pari a circa il 49 % nel 2020. Lo si deve in parte alla quota considerevole dell'occupazione informale, soprattutto nel settore agricolo e nell'edilizia, ma vi è anche uno squilibrio tra le competenze e le esigenze professionali. Benché la disoccupazione tra i laureati rimanga, in media, inferiore a quella di chi possiede solo un

diploma di istruzione secondaria, alcuni laureati continuano a incontrare difficoltà nel trovare un lavoro che corrisponda alle loro qualifiche. I servizi per l'impiego e i programmi per il mercato del lavoro sono ostacolati da finanziamenti limitati, mentre la creazione di posti di lavoro di qualità è frenata dall'insufficienza degli investimenti privati ed esteri nei settori a più alto valore aggiunto.

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

La Moldova risente di un livello insufficiente di competenze e dello squilibrio tra queste e le esigenze del mercato del lavoro a causa della scarsa qualità dell'istruzione e dell'emigrazione di un gran numero di lavoratori qualificati. Sebbene gli investimenti nell'istruzione siano stati relativamente elevati, attestandosi al 5,7 % del PIL nel periodo 2019-2022, secondo i risultati PISA la Moldova ottiene un punteggio inferiore alla media OCSE, collocandosi al 51° posto su 78 paesi. Si tratta comunque di un risultato relativamente migliore rispetto ad altri paesi della regione, con progressi attestati nel corso degli anni. La formazione professionale è migliorata anche grazie all'introduzione di un nuovo sistema duale di istruzione volto a colmare il divario tra gli istituti di istruzione e il settore privato.

Le infrastrutture fisiche della Moldova sono ancora relativamente poco sviluppate, nonostante il sostegno dei partner internazionali e gli investimenti del governo che, per quanto considerevoli, non hanno consentito di recuperare il ritardo iniziale. La formazione lorda di capitale fisso ha subito un'accelerazione negli ultimi anni, attestandosi a circa il 25 % del PIL nel 2020. Allo stesso tempo lo stock totale di investimenti esteri diretti (IED) è basso, pari a circa il 25 % del PIL, e rispecchia le carenze del contesto imprenditoriale e il persistere dei problemi di corruzione e di diritti di proprietà. Il settore dell'energia soffre di fondamentali debolezze strutturali, emerse a seguito della crisi del gas iniziata nell'ottobre 2021. La Moldova dipende completamente dalla fornitura di gas dalla Russia e non dispone di capacità di stoccaggio sul suo territorio, il che la rende estremamente vulnerabile nei confronti del fornitore. Il mercato dell'energia elettrica risente di problemi analoghi, con scarsa diversificazione delle risorse energetiche e infrastrutture poco sviluppate. La separazione delle imprese di pubblica utilità del settore energetico è pertanto una delle priorità fondamentali per il futuro e la Moldova sta lavorando a stretto contatto con l'UE a tal fine.

L'economia moldova non è molto diversificata e continua a dipendere fortemente dal settore agricolo, il che ne riduce la produttività e la rende particolarmente vulnerabile alle condizioni climatiche. L'agricoltura rappresenta circa il 12 % del PIL ufficiale della Moldova (secondo i dati del 2021) e l'agricoltura informale di sussistenza costituisce, secondo le stime, un ulteriore 11 % del PIL. Il settore manifatturiero rimane relativamente debole e la sua quota del PIL è scesa dal 15,4 % nel 2016 al 12,4 % nel 2021. Il settore informatico ha invece registrato una notevole espansione soprattutto dopo la pandemia, anche se da un livello di partenza basso, il che si riflette nel suo contributo crescente all'incremento del PIL. L'allineamento della Moldova al quadro giuridico dell'UE in materia di comunicazioni elettroniche è limitato.

L'economia della Moldova è strettamente integrata con quella dell'UE. I legami economici tra i due paesi sono stati ulteriormente rafforzati dall'entrata in vigore della DCFTA. L'UE è il principale partner commerciale della Moldova e rappresenta circa il 66 % delle sue esportazioni totali, un tasso di molto superiore a quello realizzato dai suoi omologhi regionali, e circa il 45 % delle sue importazioni totali nel 2021. Quasi la metà delle esportazioni della Moldova è rappresentata da prodotti agroalimentari e altri prodotti di base, evidenziando la fragile struttura delle sue esportazioni e la necessità di progredire nelle catene globali del valore. La Moldova è membro dell'OMC dal 2001, con una politica commerciale sostanzialmente aperta.

### 3. CAPACITÀ DI ASSUMERSI GLI OBBLIGHI DERIVANTI DALL'ADESIONE

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

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

L'accordo di associazione UE-Moldova, che include la zona di libero scambio globale e approfondita (AA/DCFTA), fa parte di una nuova generazione di accordi di associazione 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 3 ai 7 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 alla sua attuazione 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. Dalle riunioni del Consiglio di associazione al massimo livello politico scaturiscono orientamenti strategici. Inoltre il Comitato parlamentare di associazione UE-Moldova coinvolge il Parlamento europeo e il parlamento moldovo nell'attuazione dell'accordo. Le discussioni si basano sui contributi forniti dalla società civile tramite la piattaforma della società civile UE-Moldova, che vengono tenuti nella debita considerazione.

L'assetto istituzionale comprende 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 Moldova 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-Moldova.

L'attuazione dell'*acquis* dell'Unione da parte della Moldova è documentata nelle "relazioni sull'attuazione degli accordi di associazione"<sup>5</sup> dell'UE, pubblicate periodicamente dal 2017. Un esame completo di tutti i capitoli dell'*acquis* dell'UE sarà effettuato in una fase successiva.

Successivamente all'adozione della metodologia di allargamento riveduta<sup>6</sup> 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'AA/DFCTA e la Moldova vi si è gradualmente ravvicinata. Il paese ha ottenuto risultati soddisfacenti in termini di attuazione, per quanto i progressi siano disomogenei e i ritardi nel rispettare le scadenze ambiziose dell'AA/DCFTA siano stati frequenti. In attesa dell'esame completo di tutti i capitoli, l'analisi che segue fornisce esempi di capitoli nei gruppi in cui la Moldova ha ottenuto risultati particolarmente positivi ed evidenzia i settori in cui il ravvicinamento all'*acquis* dell'UE è stato limitato.

---

<sup>5</sup> SWD(2021) 295 final.

<sup>6</sup> COM(2020) 57 final.

**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 già stato 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 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 Moldova ha ottenuto risultati particolarmente positivi per quanto riguarda la *libera circolazione delle merci*, dove ha dato prova di un notevole impegno per allinearsi agli standard dell'UE ed eliminare gli ostacoli tecnici al commercio.

In altri settori del gruppo di capitoli il ravvicinamento all'*acquis* dell'UE è ancora limitato, ad esempio il settore della *politica di concorrenza*. L'AA/DCFTA fissa obiettivi ambiziosi nel campo degli aiuti di Stato e della concorrenza. La legislazione moldova sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato si basa in larga misura sull'*acquis* dell'UE in materia di antitrust e concentrazioni. Vi è la necessità di rafforzare ulteriormente l'efficienza dei meccanismi per il controllo e la vigilanza del mercato e per l'applicazione delle norme del mercato.

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*. La Moldova ha ottenuto risultati particolarmente positivi nel settore delle *dogane*, con una nuova legislazione volta a contrastare il contrabbando e l'evasione fiscale all'importazione e ad incrementare le indagini doganali, e ha concordato con l'UE il riconoscimento reciproco dei programmi degli operatori economici autorizzati. Il nuovo codice doganale che entrerà in vigore nel 2023 è allineato al codice doganale dell'Unione, salvo poche eccezioni. L'associazione della Moldova a Orizzonte Europa è uno strumento efficace per l'integrazione con le pratiche dell'UE nel settore *Ricerca e innovazione*.

In altri settori del gruppo di capitoli il ravvicinamento all'*acquis* dell'UE è ancora limitato, ad esempio la *politica sociale e l'occupazione*.

**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 Moldova ha ottenuto risultati particolarmente positivi nel settore delle *reti TEN-T*. La rete TEN-T è stata estesa alla Moldova nel 2019, con l'individuazione di 17 progetti prioritari e investimenti per 917 milioni di EUR. Oltre il 62 % dei chilometri prioritari nei collegamenti ferroviari e stradali è stato realizzato o è in corso di completamento. L'accordo sullo spazio aereo comune firmato nel 2013 integra i mercati dell'aviazione moldova e dell'UE, disponendo al tempo stesso un progressivo allineamento con l'*acquis* pertinente dell'UE.

Sebbene siano stati compiuti alcuni lavori preparatori, sono necessari sforzi significativi, accompagnati da un sostegno politico e finanziario, per allineare la legislazione moldova all'*acquis* dell'UE nel settore *Ambiente e azione per il clima*. Occorrerà adottare riforme

significative in vista degli obiettivi del Green Deal europeo<sup>7</sup>. Vi sono altri settori in cui il ravvicinamento all'*acquis* dell'UE è ancora limitato, ad esempio l'*energia*. L'adesione della Moldova alla Comunità dell'energia funge da supporto all'adozione delle riforme necessarie nel mercato dell'energia, le cui principali priorità sono la separazione e la certificazione dei gestori dei sistemi di trasmissione dell'energia elettrica e del gas. Il dialogo strategico ad alto livello sull'energia, avviato con la Moldova nel 2021, ha contribuito ad accelerare la trasformazione della rete energetica della Moldova e a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a breve termine mediante la diversificazione delle fonti energetiche, conformemente al piano REPowerEU. Il dialogo fornisce una piattaforma per migliorare l'attuazione dell'*acquis* dell'UE verso la transizione verde e la neutralità climatica. Consente inoltre di inglobare l'*acquis* più recente dell'UE, non incluso nell'accordo di associazione, nonché gli aspetti di governance e finanziari necessari alla sua attuazione.

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 Moldova ha ottenuto risultati particolarmente positivi nel settore *Agricoltura e sviluppo rurale*, dove ha attuato una parte sostanziale dell'*acquis* dell'UE nei settori della politica della qualità, dell'agricoltura biologica, delle norme di commercializzazione, dei prodotti, degli ortofrutticoli e delle norme di commercializzazione per i prodotti animali. Il paese ha avviato l'attuazione di alcuni meccanismi fondamentali per la *politica regionale*.

Il ravvicinamento all'*acquis* nel settore *Sicurezza alimentare e politica veterinaria e fitosanitaria* è limitato.

Il gruppo di capitoli **Relazioni esterne** comprende le *Relazioni esterne* e la *Politica estera, di sicurezza e di difesa*. Per quanto riguarda le **posizioni della politica estera e di sicurezza comune dell'UE**, il tasso di allineamento alle dichiarazioni pertinenti dell'Alto rappresentante a nome dell'UE e alle decisioni del Consiglio è stato del 62 % nel 2021 (68 % nel 2020, 80 % nel 2019, 72 % nel 2018 e 69 % nel 2017). Nel marzo 2022 è stato avviato un dialogo politico e di sicurezza ad alto livello con la Moldova per integrare gli scambi regolari nell'ambito del Consiglio di associazione e promuovere ulteriormente la graduale convergenza in materia di politica estera e di sicurezza. La Moldova contribuisce alle missioni di **politica di sicurezza e di difesa comune** con il distacco di un rappresentante dello Stato maggiore presso la missione militare di formazione dell'UE in Mali dal settembre 2020. Vi è un certo margine per rafforzare ulteriormente la cooperazione nel settore della politica di sicurezza e di difesa comune e per aumentare la convergenza della Moldova con tale politica e con tutte le posizioni dell'UE.

#### 4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La Moldova è una democrazia parlamentare che ha recentemente avviato un vigoroso programma di riforme, nonostante una serie di crisi esogene. La natura parlamentare della democrazia è stata confermata dalle elezioni politiche e presidenziali competitive tenute di recente. Il quadro giuridico e costituzionale del paese corrisponde in larga misura agli standard europei e internazionali. È stato predisposto il quadro necessario per una pubblica

---

<sup>7</sup> COM(2019) 640 final.

amministrazione moderna, comprendente meccanismi di elaborazione e coordinamento delle politiche, e il governo ha compiuto progressi nella gestione delle finanze pubbliche. Occorre provvedere affinché le istituzioni e la pubblica amministrazione dispongano delle capacità necessarie per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche nonché per l'applicazione della legislazione. Dopo la frode bancaria del 2014, la Moldova ha intrapreso una revisione approfondita del sistema giudiziario e di quello anticorruzione. Riguardo alla riforma della giustizia, il paese ha adottato misure decisive, tra cui riforme costituzionali volte a migliorare il funzionamento del sistema giudiziario, che necessita ancora di miglioramenti in termini di trasparenza, integrità e rendicontabilità. Analogamente, per quanto concerne la lotta alla corruzione, che continua a destare grave preoccupazione, sono state create istituzioni anticorruzione specializzate, ma è necessario compiere ulteriori sforzi affinché i casi di corruzione diano corso ad azioni giudiziarie e siano perseguiti in modo efficace. Il quadro per i diritti fondamentali e la libertà di espressione rispetta in linea generale gli standard europei e internazionali. La Moldova ha compiuto importanti progressi in materia di libertà dei media, nonostante la concentrazione dei mezzi d'informazione e l'opacità dei finanziamenti. Sono necessari ulteriori sforzi per garantire l'accesso alle informazioni di interesse pubblico e salvaguardare l'indipendenza dei giornalisti. Globalmente, per quanto riguarda i **criteri politici**, la Moldova dispone di una base solida 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.

Relativamente ai **criteri economici**, la Moldova ha perseguito politiche macroeconomiche ragionevolmente solide, ha notevolmente rafforzato la stabilità del settore finanziario e migliorato il contesto imprenditoriale. Il paese deve affrontare le inefficienze per attrarre maggiori investimenti esteri privati e potenziare gli investimenti pubblici e privati nelle infrastrutture strategiche, nell'istruzione e nell'innovazione. Tra i settori chiave per migliorare il funzionamento dell'economia di mercato figurano anche la riduzione della corruzione e il proseguimento delle riforme della giustizia, l'applicazione dei diritti di proprietà, l'ulteriore sviluppo di un contesto imprenditoriale più dinamico e una migliore riforma societaria della governance del settore delle imprese statali al fine di ridurne le dimensioni. Analogamente sono necessari miglioramenti in materia di sicurezza energetica per ridurre l'intensità energetica dell'economia e della società. Inoltre la capacità del paese di far fronte alla pressione concorrenziale nell'UE dipenderà da un mercato del lavoro più solido e diversificato e dalla riduzione dell'emorragia di forza lavoro, che miglioreranno il potenziale di crescita della Moldova e la sua competitività esterna.

Per quanto riguarda **la capacità di soddisfare gli obblighi derivanti dall'adesione**, dal 2016 la Moldova si adoperava per attuare l'accordo di associazione UE-Moldova, che include una zona di libero scambio globale e approfondita (AA/DFCTA). Tale accordo riprende già una quota significativa dell'*acquis* dell'UE e la Moldova ha gradualmente ripreso il processo di allineamento in numerosi capitoli e conseguito risultati soddisfacenti in termini di attuazione, benché in alcuni settori il processo sia più avanzato che in altri. Nel complesso la Moldova ha creato una solida base per un ulteriore allineamento.

La Moldova 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 Moldova.

La Commissione raccomanda di concedere alla Moldova **lo status di paese candidato**, con l'intesa che siano adottate le seguenti misure:

- completare le fasi essenziali della riforma generale del sistema giudiziario recentemente avviata in tutte le istituzioni della catena della giustizia e delle procure, al fine di garantirne l'indipendenza, l'integrità, l'efficienza, la rendicontabilità e la trasparenza, anche mediante un uso efficiente della verifica dei beni e un controllo democratico efficace; in particolare, coprire tutti i posti ancora vacanti nel Consiglio superiore della magistratura e nei suoi organi specializzati;
- affrontare le carenze individuate dall'OSCE/ODIHR e dal Consiglio d'Europa/dalla Commissione di Venezia in tutti questi settori;
- mantenere l'impegno a contrastare la corruzione a tutti i livelli adottando misure decisive per condurre indagini proattive ed efficienti e costituire una casistica credibile di azioni penali e condanne; accogliere un numero sostanzialmente maggiore di raccomandazioni formulate dal Centro nazionale anticorruzione;
- attuare l'impegno a favore della "deoligarchizzazione" eliminando l'eccessiva ingerenza degli interessi di parte sulla vita economica, politica e pubblica;
- rafforzare la lotta contro la criminalità organizzata sulla base di valutazioni dettagliate delle minacce, di una maggiore cooperazione con i partner regionali, dell'UE e internazionali e di un migliore coordinamento delle autorità di contrasto; in particolare, mettere in atto un pacchetto legislativo sul recupero dei beni e un quadro globale per la lotta contro la criminalità finanziaria e il riciclaggio di denaro, garantendo che la legislazione antiriciclaggio sia conforme alle norme del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI);
- accrescere la capacità di realizzare le riforme e fornire servizi pubblici di qualità, anche intensificando l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione; valutare e aggiornare la strategia di riforma della pubblica amministrazione;
- completare la riforma della gestione delle finanze pubbliche, anche migliorando gli appalti pubblici a tutti i livelli dell'amministrazione;
- incrementare il coinvolgimento della società civile nei processi decisionali a tutti i livelli;
- rafforzare la protezione dei diritti umani, in particolare per i gruppi vulnerabili, e mantenere gli impegni assunti per incoraggiare la parità di genere e combattere la violenza contro le donne.

La Commissione monitorerà i progressi compiuti dalla Moldova nell'attuazione di queste misure e riferirà al riguardo, oltre ad effettuare una **valutazione dettagliata** del paese, 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.