



Bruxelles, 5.2.2020
COM(2020) 57 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Rafforzare il processo di adesione - Una prospettiva europea credibile per i Balcani
occidentali**

Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali

I) INTRODUZIONE

Dopo i vertici di Feira e di Salonicco tenutisi rispettivamente nel 2000 e nel 2003, l'Unione europea e i suoi Stati membri hanno sempre espresso il loro **sostegno inequivocabile alla prospettiva europea dei Balcani occidentali**. Nelle conclusioni del giugno 2019, il Consiglio Affari generali ha ribadito *"il suo impegno a favore dell'allargamento che, in linea con il rinnovato consenso sull'allargamento approvato dal Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2006 e le successive conclusioni del Consiglio, rimane una politica fondamentale dell'Unione europea"*. Nel novembre 2019 si è inoltre giunti, in sede di Consiglio, a un'interpretazione comune dell'utilità di esaminare l'efficacia del processo negoziale di adesione.

Una **prospettiva di adesione a pieno titolo all'UE, decisa e fondata sul merito**, per i Balcani occidentali è nell'interesse proprio dell'Unione sotto il profilo politico, economico e della sicurezza. In un contesto sempre più caratterizzato da sfide e divisioni a livello mondiale, essa si conferma più che mai **un investimento geostrategico** in un'Europa stabile, forte e unita. Una prospettiva di adesione credibile rappresenta il principale incentivo e motore di trasformazione nella regione e rafforza quindi la nostra sicurezza e la nostra prosperità collettive. È uno strumento fondamentale per promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali, che sono anche i principali fattori di integrazione economica e una base indispensabile per promuovere la riconciliazione e la stabilità a livello regionale. Mantenere e potenziare questa politica è quindi essenziale **per la credibilità, il successo e l'influenza dell'UE nella regione e oltre i suoi confini**, specialmente nei periodi di più forte concorrenza geopolitica

È chiara tuttavia **l'esigenza di migliorare ulteriormente l'efficacia dell'intero processo di adesione e della sua attuazione**. Pur rimanendo estremamente valido, l'orientamento strategico della politica deve avere un impatto molto più forte sul terreno.

Nonostante le riforme successive, quali il nuovo approccio in materia di Stato di diritto, l'attenzione per le questioni fondamentali e i miglioramenti introdotti con la strategia della Commissione per i Balcani occidentali del 2018¹, il processo deve essere dotato di strumenti più efficaci per poter affrontare le **carenze strutturali** nei paesi interessati, specie per quanto riguarda le questioni fondamentali.

È estremamente importante **creare un clima di maggiore fiducia fra tutte le parti interessate, rafforzare il processo di adesione e renderlo più efficace**. Questo processo deve diventare **più prevedibile, più credibile** - sulla base di criteri oggettivi, di condizioni positive e negative rigorose e della reversibilità - **più dinamico e soggetto a una guida politica più forte**.

La presente comunicazione espone le proposte concrete della Commissione per rafforzare l'intero processo di adesione. La loro finalità globale è aumentare la credibilità e la fiducia da entrambe le parti e produrre risultati migliori sul campo. I cambiamenti proposti possono essere introdotti nell'ambito dei quadri di negoziato esistenti, in modo da garantire una parità

¹ Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali, COM(2018) 65 final.

di condizioni nella regione. Questo significa che i quadri negoziali per la Serbia e il Montenegro non saranno modificati, ma che i cambiamenti proposti possono essere introdotti, con l'accordo di questi due paesi, nell'ambito dei quadri esistenti.

Un obiettivo fondamentale dell'impegno dell'Unione europea nei confronti dei Balcani occidentali è prepararli a soddisfare tutti i requisiti per l'adesione. Questo significa, tra l'altro, sostenere le **riforme fondamentali a livello di democrazia, Stato di diritto ed economia** e l'allineamento con i principali valori europei, così da promuovere **una crescita economica e una convergenza sociale** solide e più rapide.

Una **comunicazione strategica** sarà inoltre essenziale per rendere più efficace il processo di adesione. È indispensabile sensibilizzare maggiormente la regione alle opportunità derivanti da una maggiore integrazione e dalle riforme, nonché contrastare l'influenza negativa dei paesi terzi. Questo richiederà anche sforzi più credibili da parte dei paesi stessi. L'impegno politico pubblico delle loro autorità per raggiungere l'obiettivo strategico dell'adesione all'UE sarà valutato in modo più approfondito nelle relazioni annuali.

Questo approccio strategico sarà quindi l'elemento centrale di **un'agenda orientata al futuro**, che sosterrà la trasformazione dei Balcani occidentali in economie di mercato funzionanti in grado di integrarsi pienamente nel mercato unico dell'UE, di creare posti di lavoro e opportunità per le imprese, di migliorare il contesto imprenditoriale e il clima per gli investimenti, di promuovere lo Stato di diritto e di porre un freno alla fuga di cervelli dalla regione. Queste riforme sono essenziali per rilanciare le economie dei Balcani e ancorarle ai mercati dell'UE accelerando la necessaria convergenza con l'Unione. La Commissione rifletterà, in particolare, su come promuovere gli investimenti, l'integrazione socioeconomica e lo Stato di diritto, ampliare l'accesso al mercato unico dell'UE, rafforzare la connettività e cogliere le opportunità offerte dall'economia verde. La Commissione presenterà una comunicazione in merito prima del vertice che si terrà a Zagabria nel maggio 2020.

II) **Infondere nuovo slancio al processo di adesione**

a) **Più credibilità**

Per riacquistare credibilità nei confronti di entrambe le parti e realizzare appieno il proprio potenziale, il processo di adesione deve poggiare su solide basi di **fiducia reciproca e impegni chiari da ambo i lati**.

Questo **significa che i leader dei Balcani occidentali devono rispettare in modo più credibile il loro impegno** ad attuare le riforme fondamentali necessarie per quanto riguarda lo Stato di diritto, la lotta alla corruzione, l'economia, il buon funzionamento delle istituzioni democratiche e della pubblica amministrazione e l'allineamento della politica estera. Gli Stati membri e i cittadini dell'UE nutrono preoccupazioni legittime, e devono quindi essere rassicurati circa la volontà politica inequivocabile dei paesi, dimostrata da riforme strutturali e tangibili. I leader dei Balcani occidentali devono inoltre dar prova di maggiore impegno per rafforzare la cooperazione regionale e le relazioni di buon vicinato in modo da garantire ai cittadini stabilità e prosperità, confermando al tempo stesso all'UE che la regione sta affrontando il retaggio del passato.

Questo comporta anche **il rispetto, da parte dell'Unione europea, del suo fermo impegno nei confronti di un processo basato sul merito**. Nel momento in cui i paesi partner rispettano i criteri oggettivi e le condizioni oggettive stabilite, gli Stati membri convengono di passare alla fase successiva del processo. Tutte le parti devono evitare l'uso improprio delle

questioni in sospeso nel processo di adesione all'UE. Nella stessa ottica, gli Stati membri e le istituzioni devono parlare con una sola voce nella regione, inviando chiari segnali di sostegno e di incoraggiamento ed esprimendosi in modo esplicito e onesto sulle eventuali carenze.

Per rafforzare la credibilità ci si dovrebbe **concentrare ancora di più sulle riforme fondamentali** indispensabili per progredire lungo il percorso verso l'UE. Questi aspetti diventeranno un elemento ancora più centrale dei negoziati di adesione. **I negoziati sulle questioni fondamentali saranno avviati per primi e chiusi per ultimi**, e i progressi compiuti in questi ambiti determineranno il ritmo generale dei negoziati. I negoziati sulle questioni fondamentali saranno guidati da:

- una **tabella di marcia per i capitoli sullo Stato di diritto**, equivalente ai precedenti piani d'azione, che costituirà il parametro di riferimento per l'apertura. Si continueranno a stabilire parametri di riferimento intermedi. Nessun altro capitolo sarà provvisoriamente chiuso prima che siano rispettati questi parametri;
- una **tabella di marcia sul funzionamento delle istituzioni democratiche** e sulla riforma della pubblica amministrazione;
- un **collegamento più stretto con il programma di riforma economica** per aiutare i paesi a rispettare i criteri economici.

La Commissione, inoltre, rafforzerà ulteriormente le misure relative allo Stato di diritto e al potenziamento istituzionale. Ottenere risultati in relazione a queste riforme sarà un presupposto necessario per un'integrazione settoriale più profonda e per i progressi globali dei negoziati. Si integrerà inoltre la lotta alla corruzione facendone un elemento centrale dei capitoli pertinenti. La cooperazione regionale continuerà a beneficiare di un sostegno costante. Occorre adoperarsi con il massimo impegno per risolvere le vertenze bilaterali, prestando particolare attenzione al dialogo, agevolato dall'UE, tra Belgrado e Pristina, che dovrebbe sfociare in un accordo di normalizzazione globale e giuridicamente vincolante.

b) Un orientamento politico più forte

L'adesione all'Unione europea è un processo che richiede e sostiene riforme fondamentali e cambiamenti politici ed economici nei paesi che desiderano aderire e dimostrare la loro capacità di assumersi le responsabilità condivise in quanto Stati membri dell'UE. Il processo non va avanti col pilota automatico, ma deve rispecchiare **una scelta di società attiva** da parte di questi paesi finalizzata al raggiungimento e al rispetto dei massimi standard e valori europei. Analogamente, la promessa degli Stati membri di condividere un futuro comune con i Balcani occidentali in quanto membri a pieno titolo dell'Unione rappresenta un impegno politico importante e non meramente tecnico.

Questo significa che entrambe le parti dovrebbero **rafforzare la loro leadership** e tener fede pubblicamente ai rispettivi impegni, intervenendo inoltre in maniera più diretta sulle questioni di particolare interesse. Considerata la posta in gioco, è giunto il momento di **dare la massima centralità alla natura politica del processo** e di garantire un orientamento più forte e un impegno ad alto livello da parte degli Stati membri.

In tale contesto andrebbero create nuove opportunità per il **dialogo politico e strategico ad alto livello** con i paesi interessati, **attraverso vertici periodici UE-Balcani occidentali e contatti ministeriali più intensi**, specialmente nei settori in cui l'allineamento procede bene e i criteri fondamentali sono rispettati. Questo maggiore impegno potrebbe permettere ai paesi di partecipare in veste di **osservatori** alle principali riunioni dell'Unione europea sulle questioni che rivestono per loro un interesse considerevole.

Sarà importante garantire che **tutti gli organi istituiti a norma degli accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA) si concentrino molto di più sulle questioni e sulle riforme politiche fondamentali** e consentano un dialogo politico reale. Le conferenze intergovernative dovrebbero fornire un orientamento politico più forte per il processo dei negoziati di adesione.

Gli **Stati membri saranno invitati a partecipare in modo più sistematico al processo di adesione**, anche attraverso una sorveglianza in loco da parte dei loro esperti, contributi diretti alle relazioni annuali e consulenze in settori specifici. Essi avranno inoltre la possibilità di esaminare e monitorare con maggior regolarità i progressi globali.

La Commissione continuerà a tener conto dei progressi globali in sede negoziale. Essa **proporrà, nel suo pacchetto annuale sull'allargamento, la via da seguire** per l'anno successivo fornendo indicazioni più particolareggiate sulle riforme, da sottoporre all'approvazione degli Stati membri, comprese **proposte sulle misure correttive**.

Una volta pubblicato il pacchetto annuale della Commissione contenente relazioni sui singoli paesi **dovrebbero tenersi conferenze intergovernative specifiche per paese** che **fungano da sede per il dialogo politico** sulle riforme, esaminino i progressi compiuti globalmente nell'ambito del processo di adesione e stabiliscano la programmazione per l'anno successivo (apertura e chiusura dei capitoli, gruppi di capitoli ed eventuali misure correttive). Durante le conferenze intergovernative, tutte le parti dovranno garantire una rappresentanza **al livello appropriato per consentire un dialogo politico produttivo**.

I **consigli di stabilizzazione e di associazione** saranno inoltre una sede importante e complementare per il dialogo politico sulle riforme. Insieme ai comitati e ai sottocomitati di stabilizzazione e di associazione, essi possono altresì consentire di **effettuare un monitoraggio più rigoroso dei progressi e di affrontare gli aspetti dell'integrazione accelerata** nei rispettivi gruppi (cfr. infra).

Si dovrebbe procedere a una valutazione politica più approfondita nelle fasi principali del processo di adesione di ciascun partner, ad esempio quando siano rispettati i parametri di riferimento intermedi per le riforme fondamentali, ogniqualvolta il Consiglio stabilisca se sono soddisfatte le condizioni per l'apertura di un gruppo di capitoli e quando i negoziati nel loro complesso siano tecnicamente pronti per la chiusura.

c) Un processo più dinamico

Per infondere maggiore dinamismo al processo negoziale e favorire le sinergie tra i lavori sui singoli capitoli, **i capitoli di negoziato saranno organizzati in gruppi tematici**, che riguarderanno temi generali quali la buona governance, il mercato interno, la competitività economica e la connettività.

Il raggruppamento dei capitoli consentirà di **concentrare maggiormente l'attenzione sugli ambiti fondamentali del dialogo politico** e fornirà un quadro migliore per il dialogo politico ad alto livello. Si potranno così **individuare per ciascun settore le riforme più importanti e urgenti**. Questo aumenterà l'impatto concreto dei processi globali di riforma fornendo maggiori incentivi per le riforme settoriali nell'interesse dei cittadini e delle imprese.

I negoziati su ciascun gruppo saranno avviati globalmente, una volta soddisfatti i parametri di riferimento per l'apertura, anziché sulla base dei singoli capitoli. Al termine del processo di screening sui singoli gruppi, l'UE definirà con il paese candidato le priorità per l'integrazione accelerata e le riforme fondamentali. Una volta che queste priorità siano state sufficientemente realizzate, il gruppo (che comprende tutti i relativi capitoli) viene aperto

senza ulteriori condizioni e si stabiliscono parametri di chiusura per ciascun capitolo. Qualora siano già state attuate riforme importanti prima dell'apertura, il periodo che intercorre fra l'apertura del gruppo e la chiusura dei singoli capitoli dovrebbe essere limitato, riducendolo preferibilmente a un anno in funzione dei progressi delle riforme e ponendo l'accento sulle misure ancora necessarie per garantire un allineamento totale.

I gruppi saranno allineati ai sottocomitati degli accordi di stabilizzazione e associazione, per consentire di monitorare i progressi compiuti in ciascun gruppo e di adottare misure specifiche di allineamento accelerato nell'ambito delle strutture degli ASA. Questo consentirà dialoghi mirati e l'individuazione delle **opportunità di allineamento e integrazione accelerati** in tutti gli ambiti delle politiche UE, con chiari vantaggi per l'Unione europea e i paesi candidati.

Per infondere maggiore dinamismo ai **negoziati con Serbia e Montenegro**, i lavori sui capitoli possono anche essere organizzati in gruppi, nel rispetto dei quadri negoziali esistenti e con l'accordo di questi paesi. Sarà così possibile concentrarsi maggiormente, a livello politico, sui settori fondamentali e imprimere, nei paesi interessati, uno slancio politico sugli aspetti principali dell'allineamento. Sarà offerta la possibilità di individuare i settori rilevanti per l'allineamento e l'integrazione settoriali accelerati, con tabelle di marcia comuni da concordare e attuare nell'ambito delle strutture degli ASA.

d) Prevedibilità, condizioni positive e negative

Gli Stati membri e i paesi dei Balcani occidentali chiedono a gran voce un processo che sia più prevedibile e garantisca **maggiore chiarezza su ciò che l'Unione si aspetta** dai paesi dell'allargamento nelle diverse fasi del processo, come pure sulle **conseguenze positive e negative** dei progressi o della loro assenza.

La Commissione utilizzerà il **pacchetto sull'allargamento per verificare la conformità** dei candidati con l'acquis e **fornire indicazioni più chiare** sulle priorità specifiche in materia di riforme, sui criteri di allineamento e sulle aspettative per le prossime fasi del processo. Un orientamento politico più forte e conferenze intergovernative più mirate rafforzeranno la prevedibilità, con una programmazione più chiara per l'anno successivo. Gli attori politici dei paesi interessati avranno quindi indicazioni più precise sulle misure da adottare per compiere progressi. In questo contesto, si specificheranno i gruppi/capitoli che potrebbero essere aperti o chiusi e, se pertinente, le condizioni che dovrebbero ancora essere rispettate a tal fine.

La componente principale del processo di adesione basato sul merito è la condizionalità. A tal fine, tuttavia, **le condizioni devono essere chiare** fin dall'inizio. È importante che i paesi candidati conoscano i parametri in base ai quali saranno valutate le loro prestazioni e che tutti gli Stati membri abbiano un'idea chiara di ciò che viene chiesto esattamente ai candidati. **La Commissione definirà con maggior precisione le condizioni fissate perché i candidati possano progredire**, in particolare nelle sue relazioni annuali. Queste condizioni devono essere oggettive, precise, dettagliate, rigorose e verificabili. Se del caso, la Commissione utilizzerà indicatori di terzi onde fornire agli Stati membri la base più ampia possibile per le loro decisioni.

Offrendo **incentivi chiari e tangibili che interessino direttamente i cittadini**, l'UE può **incoraggiare una volontà politica reale** e ricompensare i risultati ottenuti mediante riforme impegnative e un processo di cambiamento politico, economico e sociale. **Il compimento di progressi sufficienti, da parte dei paesi candidati, nell'attuazione delle priorità di riforma concordate in sede negoziale dovrebbe determinare:**

- un'integrazione più stretta del paese con l'Unione europea e un lavoro volto ad accelerare l'integrazione e l'inserimento progressivo nelle politiche, nel mercato e nei programmi dell'UE, garantendo al tempo stesso condizioni di parità;
- un aumento dei finanziamenti e degli investimenti, anche attraverso uno strumento di sostegno preadesione basato sui risultati e orientato alle riforme e una cooperazione più stretta con le IFI per mobilitare sostegno.

Grazie all'uso dei fondi UE, queste misure dovrebbero contribuire a istituire una forte preferenza europea compatibile con l'OMC, creando al tempo stesso una solida economia locale.

Oltre a fornire maggiori incentivi e a ricompensare in modo più tangibile i progressi sul fronte delle riforme, occorre adottare **misure più decisive che sanzionino proporzionalmente qualsiasi stallo o regresso grave o prolungato** nell'attuazione delle riforme e nel rispetto dei requisiti del processo di adesione.

Le decisioni di sospendere o addirittura di invertire il processo dovrebbero basarsi sulla **valutazione annuale della Commissione** contenuta nel suo pacchetto sull'allargamento concernente l'equilibrio globale dei negoziati di adesione e la misura in cui le riforme fondamentali, in particolare quelle connesse allo Stato di diritto, vengono realizzate. Gli Stati membri continueranno a poter contribuire al processo segnalando alla Commissione qualsiasi stallo o grave regresso del processo di riforma.

Nei casi gravi, la Commissione può presentare proposte in qualsiasi momento, di propria iniziativa o su richiesta debitamente motivata di uno Stato membro, per garantire una risposta rapida alla situazione ricorrendo, se del caso, a procedure semplificate come la votazione a maggioranza qualificata inversa.

L'UE potrebbe affrontare gli eventuali problemi in diversi modi:

- gli Stati membri potrebbero decidere che i negoziati possono essere sospesi in determinati settori o, nei casi più gravi, nel loro complesso; i capitoli già chiusi potrebbero essere riaperti o oggetto di una nuova valutazione qualora sia necessario valutare nuovamente determinate questioni;
- l'entità e l'intensità dei finanziamenti UE potrebbero essere riviste al ribasso, ad eccezione del sostegno alla società civile;
- i vantaggi di una maggiore integrazione, come l'accesso ai programmi dell'UE o le concessioni unilaterali per l'accesso al mercato, potrebbero essere sospesi o ritirati.

La prevedibilità e la condizionalità saranno inoltre rafforzate mediante una **maggiore trasparenza**. Per garantire la sostenibilità delle riforme e facilitare il monitoraggio della loro attuazione, i paesi dovrebbero realizzare tutte le riforme più importanti in modo totalmente trasparente e inclusivo, coinvolgendo le principali parti interessate. Dal canto suo, l'Unione europea dovrebbe cercare di rendere il processo più trasparente, assicurando una pubblicazione più ampia dei documenti fondamentali.

La Commissione continuerà inoltre a svolgere le sue attività di comunicazione e di informazione, anche negli Stati membri dell'UE, mentre spetta principalmente agli Stati membri informare i propri cittadini e fornire loro dati concreti sulle sfide e sulle opportunità strategiche associate al processo.

Nella tabella che figura in allegato sono elencati i gruppi di capitoli proposti. Il capitolo 34 "Istituzioni" e il capitolo 35 "Altre questioni" saranno trattati separatamente.

Allegato tecnico: gruppi di capitoli negoziali

1. Questioni fondamentali	23 - Sistema giudiziario e diritti fondamentali 24 - Giustizia, libertà e sicurezza Criteri economici Funzionamento delle istituzioni democratiche Riforma della pubblica amministrazione 5 - Appalti pubblici 18 - Statistiche 32 - Controllo finanziario
2. Mercato interno	1 - Libera circolazione delle merci 2 - Libera circolazione dei lavoratori 3 - Diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi 4 - Libera circolazione dei capitali 6 - Diritto societario 7 - Diritto di proprietà intellettuale 8 - Politica di concorrenza 9 - Servizi finanziari 28 - Tutela dei consumatori e della salute
3. Competitività e crescita inclusiva	10 - Società dell'informazione e media 16 - Fiscalità 17 - Politica economica e monetaria 19 - Politica sociale e occupazione 20 - Politica industriale e delle imprese 25 - Scienza e ricerca 26 - Istruzione e cultura 29 - Unione doganale
4. Agenda verde e connettività sostenibile	14 - Politica dei trasporti 15 - Energia 21 - Reti transeuropee 27 - Ambiente e cambiamenti climatici
5. Risorse, agricoltura e coesione	11 - Agricoltura e sviluppo rurale 12 - Sicurezza alimentare e politica veterinaria e fitosanitaria 13 - Pesca 22 - Politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali 33 - Disposizioni finanziarie e di bilancio
6. Relazioni esterne	30 - Relazioni esterne 31 - Politica estera, di sicurezza e di difesa