Parlamento europeo
2024-2029

Commissione per gli affari esteri

2025/2020(INI)

18.2.2025

PROGETTO DI RELAZIONE

sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione sul Montenegro
(2025/2020(INI))

Commissione per gli affari esteri

Relatore: Marjan Šarec

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 9

ALLEGATO: ENTITÀ O PERSONE DA CUI IL RELATORE HA RICEVUTO CONTRIBUTI 11

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulle relazioni 2023 e 2024 della Commissione sul Montenegro
(2025/2020(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto l'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Montenegro dall'altra[1], entrato in vigore il 1° maggio 2010,

– vista la domanda di adesione all'Unione europea presentata dal Montenegro il 15 dicembre 2008,

– visti il parere della Commissione del 9 novembre 2010 sulla domanda di adesione del Montenegro all'Unione europea (COM(2010)0670), la decisione del Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre 2010 di concedere al Montenegro lo status di paese candidato e la decisione del Consiglio europeo del 29 giugno 2012 di avviare i negoziati di adesione all'Unione europea con il Montenegro,

– visto il regolamento (UE) 2021/1529 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 settembre 2021, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA III)[2],

– visto il regolamento (UE) 2024/1449 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sull'istituzione di uno strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali[3],

– viste le conclusioni della Presidenza in occasione della riunione del Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003,

– viste le dichiarazioni dei vertici UE-Balcani occidentali del 13 dicembre 2023 e del 18 dicembre 2024, tenutisi a Bruxelles,

– visto il processo di Berlino avviato il 28 agosto 2014,

– vista la comunicazione della Commissione del 6 ottobre 2020, dal titolo "Un piano economico e di investimenti per i Balcani occidentali" (COM(2020)0641),

– vista la comunicazione della Commissione dell'8 novembre 2023 dal titolo "Comunicazione 2023 sulla politica di allargamento dell'UE" (COM(2023)0690), accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "Montenegro 2023 Report" (relazione 2023 sul Montenegro) (SWD(2021)0694),

– vista la comunicazione della Commissione dell'8 novembre 2023 dal titolo "Un nuovo piano di crescita per i Balcani occidentali" (COM(2023)0691),

[1] GU L 108 del 29.4.2010, pag. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2010/224/oj.
[2] GU L 330 del 20.9.2021, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[3] GU L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

– vista la comunicazione della Commissione del 20 marzo 2024 sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento (COM(2024)0146),

– vista la comunicazione della Commissione del 24 luglio 2024 dal titolo "2024 Rule of Law Report" (relazione 2024 sullo Stato di diritto) (COM(2024)0800), accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "2024 Rule of Law Report – The rule of law situation in the European Union. Country Chapter on the rule of law situation in Montenegro" (relazione 2024 sullo Stato di diritto – La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea. Capitolo per paese relativo alla situazione dello Stato di diritto in Montenegro) (SWD(2021)0694),

– vista la comunicazione della Commissione del 30 ottobre 2024 dal titolo "Comunicazione 2024 sulla politica di allargamento dell'UE" (COM(2024)0690), accompagnata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "Montenegro 2024 Report" (relazione 2024 sul Montenegro) (SWD(2021)0694),

– viste la sintesi e le valutazioni per paese della Commissione, del 31 maggio 2023 e del 13 giugno 2024, sul programma di riforma economica del Montenegro, le conclusioni comuni del dialogo economico e finanziario tra l'UE e i Balcani occidentali e la Turchia, adottate dal Consiglio il 16 maggio 2023, e le conclusioni comuni del dialogo economico e finanziario tra l'UE e i partner dei Balcani occidentali, la Turchia, la Georgia, la Repubblica di Moldova e l'Ucraina, adottate dal Consiglio il 14 maggio 2024,

– viste le conferenze intergovernative di adesione UE-Montenegro del 22 giugno 2021, del 13 dicembre 2021, del 29 gennaio 2024, del 26 giugno 2024 e del 16 dicembre 2024,

– vista l'11ª sessione del consiglio di stabilizzazione e di associazione UE-Montenegro tenutasi il 14 luglio 2022,

– viste la dichiarazione e le raccomandazioni adottate in occasione della 22ª riunione del comitato parlamentare di stabilizzazione e di associazione UE-Montenegro, tenutasi il 31 ottobre e il 1° novembre 2024,

– vista l'adesione del Montenegro alla NATO il 5 giugno 2017,

– vista la relazione speciale 01/2022 della Corte dei conti europea, del 10 gennaio 2022, dal titolo "Sostegno dell'UE allo Stato di diritto nei Balcani occidentali: nonostante gli sforzi, permangono problemi fondamentali",

– vista la sua raccomandazione del 23 novembre 2022 al Consiglio, alla Commissione e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza concernente la nuova strategia dell'UE in materia di allargamento[4],

– viste le sue precedenti risoluzioni sul Montenegro,

– visto l'articolo 55 del suo regolamento,

[4] GU C 167 dell'11.5.2023, pag. 105.

– vista la relazione della commissione per gli affari esteri (A10-0000/2025),

A. considerando che l'allargamento rappresenta uno strumento fondamentale di politica estera dell'UE e un investimento geopolitico strategico nella pace, nella stabilità, nella sicurezza e nella prosperità;

B. considerando che ogni paese è giudicato in base ai propri meriti;

C. considerando che il Montenegro ha compiuto i maggiori passi avanti nel processo di adesione e gode di un significativo sostegno pubblico a tal fine;

Impegno a favore dell'adesione all'UE

1. riconosce il fermo impegno del Montenegro a favore dell'adesione all'UE e conferma il suo pieno sostegno alla futura adesione del paese all'UE;

2. si compiace dei progressi positivi compiuti dal Montenegro nell'attuazione delle riforme e delle misure connesse all'UE, sostenute da un calendario ambizioso e da sforzi collettivi da parte degli attori politici, della società civile e dei cittadini; elogia il Montenegro per aver soddisfatto i parametri intermedi per i capitoli 23 e 24 e per aver ricevuto un giudizio positivo nella relazione di valutazione dei parametri intermedi; plaude alla chiusura di altri tre capitoli negoziali, che porta il totale a sei;

3. incoraggia tutti gli attori politici a mantenere l'attenzione sull'integrazione nell'UE e sulle riforme necessarie; evidenzia la necessità di stabilità politica, impegno e dialogo costruttivo tra le linee di partito per progredire verso la chiusura di ulteriori capitoli; sottolinea che le riforme adottate devono essere attuate in modo efficace per assicurare progressi reali;

4. accoglie con favore il duraturo e pieno allineamento del Montenegro alla politica estera e di sicurezza comune dell'UE, comprese le misure restrittive dell'UE, tra cui quelle connesse alla guerra di aggressione russa contro l'Ucraina; incoraggia il Montenegro a rafforzare l'applicazione delle misure restrittive e a evitarne l'elusione;

5. elogia il Montenegro per il suo sostegno umanitario e materiale all'Ucraina; ricorda che il Montenegro ospita un elevato numero di rifugiati ucraini;

6. resta seriamente preoccupato per le ingerenze straniere malevole, gli sforzi di destabilizzazione, le minacce ibride e le campagne di disinformazione da parte di attori di paesi terzi ed esorta il Montenegro ad adottare contromisure in collaborazione con l'UE e la NATO; esorta l'UE e le autorità montenegrine a promuovere la comunicazione strategica nei confronti dei cittadini montenegrini sui vantaggi del processo di allargamento e dell'adesione all'UE;

7. accoglie con favore il rinnovato impegno del parlamento montenegrino in seno al comitato parlamentare di stabilizzazione e di associazione;

Democrazia e Stato di diritto

8. riconosce il ruolo chiave del parlamento montenegrino nel processo di adesione; prende atto con preoccupazione del boicottaggio e dei blocchi a livello politico, nonché del

riemergere delle tensioni e della polarizzazione etnica; invita al dialogo costruttivo e alla costruzione del consenso in tutto lo spettro politico, dando priorità alla qualità legislativa; incoraggia vivamente consultazioni pubbliche inclusive e trasparenti e un dialogo regolare con la società civile nell'ambito del processo decisionale;

9. invita il Montenegro ad allineare pienamente il suo quadro giuridico elettorale alle norme dell'UE e ad attuare le raccomandazioni dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa[5]; esorta il Montenegro ad aumentare la trasparenza e il controllo della spesa dei partiti politici e a prevenire l'abuso delle risorse statali in linea con le norme dell'UE;

10. invita le autorità montenegrine a istituire un'unica giornata di elezioni comunali a livello nazionale per migliorare l'efficienza della governance, ridurre le tensioni politiche e rafforzare la stabilità e l'efficacia delle istituzioni comunali e statali;

11. sottolinea l'importanza di una funzione pubblica professionale, meritocratica e trasparente; invita il Montenegro a modificare e attuare la legislazione pertinente;

12. accoglie con favore l'inclusione del Montenegro nella relazione sullo Stato di diritto 2024 della Commissione;

13. accoglie con favore i progressi compiuti nell'attuazione delle riforme giudiziarie fondamentali, nell'adozione di un nuovo quadro strategico e nel completamento delle nomine giudiziarie da lungo tempo in sospeso;

14. esorta il Montenegro ad allineare ulteriormente il suo quadro giuridico, compresa la sua costituzione, alle leggi e alle norme dell'UE in materia di indipendenza, responsabilità, imparzialità, integrità e professionalità della magistratura, ad attuare le raccomandazioni internazionali ancora in sospeso e a stabilire criteri per il pensionamento di giudici e pubblici ministeri in linea con le norme europee;

15. rileva le misure adottate nella lotta alla corruzione, comprese nuove leggi e disposizioni sulla protezione degli informatori; incoraggia il Montenegro ad allinearsi ulteriormente all'*acquis* e alle norme dell'UE e a dare seguito alle raccomandazioni della Commissione, della Commissione di Venezia e del GRECO;

16. prende atto del lavoro svolto dall'Agenzia per la prevenzione della corruzione e chiede che essa sia dotata di finanziamenti sufficienti; chiede un quadro più solido per la prevenzione della corruzione;

17. esorta il Montenegro ad allineare la sua legislazione in materia di armi al diritto dell'UE e alle norme internazionali; prova sgomento per la tragica sparatoria di massa avvenuta a Cetinje ed esprime il proprio cordoglio alle famiglie delle vittime;

18. invita il Montenegro ad allineare pienamente la sua politica in materia di visti a quella dell'UE, in particolare per quanto riguarda i paesi che presentano rischi per la sicurezza;

Libertà fondamentali e diritti umani

[5] https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/542637.

19. deplora che i gruppi più vulnerabili della società siano ancora oggetto di discriminazione; invita il Montenegro ad adottare una nuova legge antidiscriminazione per migliorare l'accesso ai diritti da parte dei gruppi vulnerabili; sottolinea che il rispetto dei diritti delle minoranze nazionali è parte integrante dell'*acquis* dell'UE;

20. condanna tutte le forme di incitamento all'odio e i reati generati dall'odio; accoglie con favore la criminalizzazione del razzismo e dell'incitamento all'odio;

21. invita le autorità montenegrine ad affrontare il divario retributivo di genere, a migliorare la partecipazione delle donne al processo decisionale e a combattere gli stereotipi di genere; esprime profonda preoccupazione per gli elevati tassi di violenza di genere;

22. accoglie con favore le nuove leggi del Montenegro sui media e la sua strategia in materia di politica dei media; insiste su una politica di tolleranza zero per quanto riguarda le pressioni sui giornalisti o le vessazioni nei loro confronti, anche da parte di personalità pubbliche; sottolinea la necessità di dare un seguito efficace ai casi passati;

23. deplora l'alto livello di polarizzazione che prevale nei media e la loro vulnerabilità alle influenze politiche e straniere; invita le autorità montenegrine a garantire l'indipendenza editoriale, istituzionale e finanziaria del servizio pubblico radiotelevisivo; invita tutte le entità mediatiche a rispettare i requisiti giuridici in materia di trasparenza dei finanziamenti pubblici;

24. accoglie con favore la pubblicazione dei risultati del censimento della popolazione del 2023; incoraggia le parti interessate a utilizzare tali risultati in modo non discriminatorio;

25. invita il consiglio di cooperazione tra il governo e le ONG a riprendere i lavori;

Riconciliazione e relazioni di buon vicinato

26. ricorda che le relazioni di buon vicinato e la cooperazione regionale sono elementi essenziali del processo di allargamento; elogia il coinvolgimento attivo del Montenegro nelle iniziative di cooperazione regionale;

27. deplora che il capitolo 31 non abbia potuto essere chiuso nel dicembre 2024; invita tutte le parti coinvolte a trovare soluzioni alle questioni bilaterali in sospeso e a dare priorità agli interessi futuri dei cittadini nei Balcani occidentali; ricorda che si dovrebbe evitare di utilizzare le controversie bilaterali e regionali irrisolte per bloccare i processi di adesione dei paesi candidati;

28. incoraggia il Montenegro ad applicare un approccio proattivo alla gestione dei casi di crimini di guerra e a garantire alle vittime l'accesso alla giustizia e ai risarcimenti;

Riforme socioeconomiche

29. accoglie con favore l'inclusione del Montenegro negli schemi di pagamento SEPA e la conseguente riduzione dei costi per i cittadini e le imprese;

30. accoglie con favore il piano di crescita per i Balcani occidentali e lo strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali; si compiace dell'adozione da parte del

Montenegro di un programma di riforme e ne incoraggia la piena attuazione; sottolinea l'importanza di consultazioni inclusive delle parti interessate nelle fasi di progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione;

31. incoraggia il Montenegro a utilizzare al meglio tutti i finanziamenti dell'UE e ad allineare ulteriormente la sua legislazione in materia di prevenzione delle frodi a quella dell'Unione; ricorda la condizionalità dei finanziamenti dell'UE;

32. rileva con soddisfazione la crescita economica del Montenegro; chiede ulteriori misure per ridurre il disavanzo di bilancio e il debito pubblico e per proseguire nell'eliminazione delle esenzioni dalle imposte indirette che non sono conformi all'*acquis* dell'UE;

33. incoraggia le autorità montenegrine a promuovere la trasformazione digitale e a perseguire politiche del mercato del lavoro basate su dati concreti;

34. chiede una maggiore trasparenza negli appalti pubblici, in particolare per quanto riguarda le procedure organizzate nel quadro di accordi intergovernativi, e il pieno rispetto delle norme e dei principi dell'UE;

Energia, ambiente e connettività

35. esorta il Montenegro a portare avanti la transizione verde, a migliorare il suo quadro istituzionale e normativo e a rafforzare la resilienza energetica adottando e attuando il piano nazionale per l'energia e il clima, adottando leggi in materia di efficienza energetica e proseguendo la sua integrazione nei mercati dell'energia dell'UE;

36. incoraggia l'adozione di strategie settoriali per la gestione dei rifiuti, la qualità dell'aria e dell'acqua, la protezione della natura e il cambiamento climatico, garantendo una pianificazione strategica degli investimenti;

°

° °

37. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, alla vicepresidente della Commissione/alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri nonché al presidente, al governo e al parlamento del Montenegro.

MOTIVAZIONE

Il Montenegro è una nazione dalla storia ricca, anche se alle volte turbolenta. Sebbene non sia né mio compito né nostro dovere collettivo soffermarci sul passato, esso condiziona profondamente l'attuale realtà politica e sociale del paese. Non è necessario ripercorrere gli avvenimenti passati, ma dobbiamo sempre tenerli a mente. I miei incontri con un'ampia gamma di personalità politiche, dai sindaci e i rappresentanti della società civile al presidente della Repubblica, mi hanno permesso di acquisire preziose conoscenze che hanno ampliato la mia comprensione e avvalorato alcune delle mie precedenti osservazioni.

Il Montenegro si trova in uno scenario politico noto: un unico partito al governo da tre decenni, che ha svolto un ruolo centrale nel garantire l'indipendenza della nazione e la sua adesione alla NATO. Tuttavia, questa governance di lunga data ha anche lasciato dietro di sé numerose sfide irrisolte, che in larga parte non sono state affrontate o che, in altri casi, essa stessa ha contribuito a creare. L'attuale coalizione al governo è molto diversificata e richiede un coordinamento significativo e, di conseguenza, l'accettazione di vari compromessi. Sarebbe pertanto inesatto sostenere che il Montenegro non dispone di una democrazia funzionante. Inoltre, il panorama mediatico del paese presenta un livello di pluralità di gran lunga superiore a quello che si osserva altrove nella regione.

Nel 2024 la coalizione al potere, lavorando in modo costruttivo con l'opposizione parlamentare, ha compiuto notevoli progressi adottando una legislazione essenziale per la chiusura dei principali capitoli negoziali. Il Montenegro ha concluso con successo tre dei quattro capitoli previsti, un risultato che non dovrebbe essere sottovalutato. Il capitolo rimanente è temporaneamente bloccato a causa delle obiezioni della Croazia, ma rimane saldamente sul tavolo.

In precedenza ho fatto riferimento all'importanza della storia, particolarmente rilevante per questo capitolo irrisolto, in quanto affonda le sue radici profonde nel contesto storico di entrambi i paesi vicini. Se, da un lato, ritengo che questa situazione di stallo temporaneo sia un ostacolo spiacevole, dall'altro sono fiducioso che, in ultima analisi, sarà risolta secondo i valori europei, che sono il fondamento stesso dell'Unione europea e la sua ragion d'essere.

La coalizione di governo ha ribadito il suo impegno ad attuare le modifiche legislative necessarie a far progredire l'allineamento del Montenegro all'Unione europea, facilitando in tal modo il completamento del processo negoziale. I sondaggi di opinione indicano costantemente un forte sostegno all'adesione all'UE da parte dei cittadini montenegrini. Questa ampia approvazione funge da ulteriore impulso per far sì che le autorità continuino ad attuare le riforme e le misure legislative necessarie per tale processo.

Affinché lo Stato funzioni efficacemente, la governance locale deve operare in modo efficiente. Tuttavia, l'attuale legislazione elettorale, che consente lo svolgimento di elezioni comunali in date diverse anziché in un'unica giornata elettorale a livello nazionale, ostacola tale efficienza. Questa difformità genera tensioni politiche che, date le dimensioni e la popolazione del paese, hanno ramificazioni più ampie a livello nazionale; inoltre, compromette l'efficacia operativa della governance sia a livello comunale che statale. La legislazione elettorale dovrebbe essere modificata al fine di correggere tali incoerenze e intervenire su altre questioni in sospeso che riguardano il processo elettorale.

È fondamentale affrontare la questione della magistratura, che deve affermarsi saldamente

quale ramo di potere indipendente, specie considerando che la lotta alla criminalità e alla corruzione rappresenta una delle principali sfide per il Montenegro. Tuttavia, sarebbe ingiusto sostenere che tale problema riguardi solo il Montenegro, in quanto nessun paese ne è immune. Vi sono tuttavia differenze nel modo in cui i paesi affrontano tali questioni. Discutendo con le autorità, ho notato un elevato livello di consapevolezza al riguardo, il che rappresenta un segnale positivo e incoraggiante.

Secondo la mia valutazione generale, non manca la volontà politica di proseguire nel percorso europeo. Tuttavia, è indispensabile garantire che le fluttuazioni quotidiane della vita politica – imputabili, a mio avviso, al gran numero di partiti, ciascuno dei quali cerca di assicurare la propria posizione – non ostacolino l'adozione della legislazione essenziale necessaria per completare il processo negoziale. La legislazione in questione deve essere il più efficace possibile e non deve cedere alla tentazione di svolgere una mera funzione "cosmetica".

Soprattutto, il Montenegro dovrebbe trarre forza dalla sua ricca e orgogliosa storia, riconoscendo i notevoli progressi che ha compiuto. In quanto Stato indipendente e sovrano, dovrebbe proseguire nel suo percorso senza alcun inutile complesso di inferiorità. Il paese ha tutte le possibilità di aderire all'UE durante l'attuale mandato delle istituzioni europee.

ALLEGATO: ENTITÀ O PERSONE DA CUI IL RELATORE HA RICEVUTO CONTRIBUTI

ENTITÀ O PERSONE DA CUI IL RELATORE HA RICEVUTO CONTRIBUTI

Il relatore dichiara, sotto la sua esclusiva responsabilità, di non aver ricevuto alcun contributo da entità o persone da menzionare nel presente allegato in virtù dell'allegato I, articolo 8, del regolamento.