

Il percorso della Repubblica di Croazia verso l'adesione all'Unione europea

a cura di Veljko Mikelić

Contenuto

Introduzione.....	pag. 4
1. Il percorso della Croazia verso il processo di integrazione europea.....	pag. 5
2. Dettagli dell' <i>Accordo di stabilizzazione e associazione</i>	pag. 8
2.1. Principi generali dell' <i>Accordo di stabilizzazione e associazione</i>	pag. 10
2.1.1. Dialogo politico.....	pag. 11
2.1.2. Cooperazione regionale.....	pag. 11
2.1.3. Libertà di circolazione delle merci.....	pag. 12
2.1.4. Libertà di circolazione dei lavoratori.....	pag. 14
2.1.5. Libertà di circolazione dei capitali.....	pag. 15
2.1.6. Libertà di offrire servizi e capitali.....	pag. 16
2.1.7. Armonizzazione della legislazione, implementazione e regole della competizione economica.....	pag. 17
2.1.8. Collaborazione nel campo della giustizia e degli affari interni.....	pag. 19
2.2. La politica di collaborazione.....	pag. 21
2.2.1. La collaborazione nel campo della politica economica.....	pag. 21
2.2.2. La collaborazione finanziaria.....	pag. 26
2.3. Considerazioni finali sull' <i>Accordo di stabilizzazione e associazione</i> ..	pag. 27
3. Aiuti finanziari ricevuti dall'Unione Europea nel decennio 1991/2001..	pag. 28
4. Il parere della Commissione Europea sull'andamento degli impegni assunti nell' <i>Accordo di stabilizzazione ed associazione</i>	pag. 29
5. Riassunto dei provvedimenti legislativi e istituzionali adottati come conseguenza degli adempimenti derivanti dall'Accordo.....	pag. 38
6. Nuovi rapporti tra la Croazia e l'Unione Europea, la candidatura della Croazia a stato membro dell'Unione Europea e il parere (Avis) della Commissione Europea sulla domanda di adesione della Croazia all'Unione Europea	pag. 43
6.1. La formalizzazione della candidatura della Croazia a paese membro dell'Unione Europea.....	pag. 43
7. Il parere (Avis) della Commissione Europea sulla domanda di adesione della Croazia all'Unione Europea.....	pag. 44
7.1. La democrazia e lo stato di diritto.....	pag. 45
7.2. I diritti umani e la tutela delle minoranze.....	pag. 49
7.2.1. I diritti civili e politici.....	pag. 49

7.2.2. I diritti economici, sociali e culturali.....	pag. 50
7.2.3. I Diritti e la tutela delle minoranze.....	pag. 51
7.2.4. La situazione riguardante lo status degli sfollati e dei rifugiati.....	pag. 53
7.2.5. Il problema del rientro dei profughi e degli sfollati.....	pag. 54
7.2.5.1. I problemi riguardanti la restituzione della proprietà e la ricostruzione degli immobili abbandonati dai rifugiati e dagli sfollati.....	pag. 55
7.2.5.2. La ricostruzione.....	pag. 55
7.2.5.3. La restituzione della proprietà privata abbandonata durante la guerra.....	pag. 56
7.2.5.4. La questione aperta del c.d. diritto di abitazione degli ex-titolari di tale diritto.....	pag. 57
7.3 Il diritto di circolazione delle persone.....	pag. 59
7.3.1. La libera circolazione dei lavoratori.....	pag. 60
7.4. La politica sociale e la politica dell'occupazione.....	pag. 61
7.5. L'educazione e la formazione.....	pag. 65
7.6. La salute e la tutela dei consumatori.....	pag. 67
7.7. La cooperazione negli affari interni e di giustizia.....	pag. 69
8. Osservazioni finali e raccomandazioni.....	pag. 72

Introduzione

L'obiettivo di questa ricerca è quello di presentare il percorso di integrazione europea della Repubblica di Croazia, al fine di divenire a pieno titolo Paese membro dell'Unione Europea.

Tale percorso è stato esposto in maniera *orizzontale*, ovvero cronologico, partendo dai primi contatti tra la Croazia e l'Unione Europea, e si è poi basato sull'analisi delle prime forme contrattuali (*Accordo di stabilizzazione e associazione*), che sono poi state finalizzate, anche grazie al Parere della Commissione Europea (Avis) - positivo -, nel riconoscimento dello status di paese candidato a divenire membro dell'Unione Europea. Le trattative previste a seguito della concessione dello status di paese candidato a divenire membro inizieranno, con tutta probabilità, nel 2005. Nella struttura del presente lavoro, dunque, l'esposizione cronologica dei fatti è apparsa doverosa.

Tuttavia, oltre all'esposizione cronologica, il contenuto di questa ricerca è stato anche analizzato in maniera *verticale*, basandosi cioè sui rapporti diretti tra l'Unione Europea e la Croazia, partendo dalle richieste delle istituzioni dell'Unione Europea di armonizzazione della politica ufficiale e della legislazione, e di allineamento del quadro istituzionale secondo gli standard comunitari. Nella seconda parte del presente lavoro sono stati quindi approfonditi alcuni punti critici evidenziati dalla Commissione Europea e le raccomandazioni in merito agli obblighi che dovrà assumere lo Stato Croato per essere in linea con la legislazione e la politica comunitaria.

Nel presente testo, dunque, si analizza lo stato attuale in cui si trovano le istituzioni, la politica e la legislazione croata e la loro compatibilità con gli standard comunitari, con l'intento di esplicarne i relativi contenuti in maniera obiettiva, analizzando gli sforzi dello Stato Croato e le richieste contenute nelle raccomandazioni delle istituzioni europee nell'ambito di questo percorso. Nel fare ciò ci si è limitati all'analisi di alcuni capitoli, che saranno oggetto dei negoziati tra lo Stato Croato e l'Unione Europea, quelli cioè che per loro natura sono di maggior interesse per i tradizionali ambiti di azione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

1. Il percorso della Croazia verso il processo di integrazione europea

Nell'immediato dopoguerra (1991-1995) non si può certo dire che la classe dirigente croata abbia avuto come obiettivo prioritario il processo di adesione della repubblica di Croazia all'Unione Europea. In quel periodo la Croazia era diventata membro dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa), mentre nel 1996 fu accettata come membro nel Consiglio d'Europa, dove ha assunto anche i primi obblighi multilaterali di tipo regionale¹. In tale succitato periodo, tuttavia, lo Stato Croato non venne preso in considerazione dall'Unione Europea come paese avente i requisiti di base per divenirne membro a breve termine. Nel 1995, comunque, le trattative sull'*Accordo di collaborazione* erano già in stato avanzato e si prospettava la firma di tale *Accordo*, ma con l'inizio dell'operazione militare "*Tempesta*" il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea decise di sospendere le trattative sull'*Accordo di collaborazione*.

Verso la fine degli anni novanta diventò chiaro l'approccio che l'Unione Europea avrebbe adottato nei confronti dei paesi dell'Europa sud-orientale, ovvero una sorta di *approccio regionale*. Questo processo è conosciuto come *processo di stabilizzazione e associazione*, che dovrebbe riguardare, oltre alla Croazia, anche l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Macedonia (FYROM) e la Repubblica Federale di Jugoslavia (oggi Comunità degli Stati di Serbia e Montenegro). Il contenuto del processo di stabilizzazione e associazione prevede l'accesso ai programmi di assistenza tecnica, al nuovo programma CARDS², e lo sviluppo del dialogo politico tra i paesi interessati.

Per quanto riguarda i rapporti tra la Croazia e l'Unione Europea, si può dire che solo verso la fine degli anni novanta lo Stato Croato abbia cominciato ad affrontare i primi aspetti di tipo istituzionali, allo scopo di iniziare il processo di adesione all'Unione Europea. La prima decisione in tal senso è stata la costituzione

¹ *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e liberta fondamentali e Convenzione quadro sulle minoranze etniche*

² CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) rappresenta il programma di assistenza tecnica per la ricostruzione, sviluppo e stabilizzazione dedicato ai seguenti paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, Comunità degli Stati di Serbia e Montenegro, Croazia e Macedonia (FYROM). I fondi del programma CARDS riguardano il ritorno dei rifugiati e degli sfollati nei territori d'origine, il sostegno della società democratica, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e dei diritti delle minoranze, lo sviluppo economico sostenibile, lo sviluppo della società civile, il miglioramento dell'efficienza della giustizia e le misure contro la criminalità organizzata, ecc. Per maggiori informazioni sul programma CARDS vedi il punto 2.1.

dell'*Ufficio per le integrazioni europee*, quale organo amministrativo avente il compito di seguire l'andamento delle decisioni delle istituzioni dell'Unione Europea, allo scopo di monitorare la fattibilità di un possibile adeguamento legislativo e istituzionale della Croazia agli standard europei.

Nel 1999 la posizione ufficiale dell'Unione Europea nei confronti della maggioranza degli Stati membri dell'ex Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia FRYOM, Repubblica Federale di Jugoslavia, oggi Comunità degli stati di Serbia e Montenegro) e dell'Albania mirava a creare un **processo di stabilizzazione e associazione**, messo a punto dal Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, quale proposta modificata o – meglio - più profilata sulla realtà dei succitati Paesi, nell'ambito del processo di “adesione regionale” verso l'Unione Europea³.

Nello stesso anno, l'Unione Europea emanò il *Patto di stabilità*⁴ per l'Europa sud-orientale, un documento strategico avente lo scopo di stabilizzare quell'area turbolenta, sostenendone i Paesi verso una loro piena integrazione nelle strutture dell'Unione Europea e contribuendo ad una loro più stretta collaborazione regionale.

In realtà, per quel che riguarda la Croazia, solo dopo le elezioni del gennaio del 2000 con la vittoria della coalizione di centrosinistra, che ha segnato la fine del decennio di dominio politico del partito HDZ (Comunità Democratica Croata), si può dire che il processo di adesione all'Unione Europea sia stato considerato come una priorità di politica estera. Da quel momento, infatti, la Croazia iniziò un *processo intensivo* verso l'integrazione europea e, quindi, solo da quell'anno si è potuto cominciare a parlare di un reale impegno politico in tal senso. L'importanza attribuita a questo processo è stata confermata anche dal nuovo disegno istituzionale governativo, secondo il quale il precedente *Ufficio per le integrazioni europee* è stato trasformato in *Ministero per le integrazioni europee*. Da parte propria, l'Unione

³ Il processo di stabilizzazione e di associazione, come formula specifica di adesione regionale verso l'Unione Europea, si basa sullo sviluppo delle relazioni economiche dentro e fuori dalla regione, sullo sviluppo della società civile e dell'educazione, sull'ulteriore disponibilità dei fondi destinati nell'ambito del programma CARDS, sulla collaborazione nei vari settori, quali la giustizia e gli affari interni, sullo sviluppo del dialogo politico, includendo anche il livello regionale.

⁴ Il *Patto di stabilità* è il documento strategico-politico concordato nel luglio 1999. L'obiettivo principale di questo documento è quello di preparare i paesi della regione dell'Europa sud-orientale al processo delle integrazioni euroatlantiche. Il Patto si basa sulla collaborazione dei Paesi della suddetta regione e include diversi partecipanti, quali i Paesi membri dell'Unione Europea, gli USA, la Federazione Russa, istituzioni internazionali, quali l'OSCE, la NATO, l'UNHCR, l'OECD, istituzioni finanziarie, quali l'MMF, la Banca Mondiale, varie iniziative regionali, ecc.

Europea rispose con l'apertura dell'Ufficio della Delegazione della Commissione Europea a Zagabria.

I rapporti tra Croazia e Unione Europea divennero dunque maggiormente istituzionali. Si ricorda che in quel periodo fu anche organizzato un *summit* a Zagabria (novembre 2000), al quale parteciparono i capi di stato dei Paesi membri dell'Unione Europea e i Paesi beneficiari del *processo di stabilizzazione e associazione*. Questo *summit* non fu soltanto un gesto formale di sostegno verso il nuovo corso pro-europeo della politica estera croata, ma costituì anche l'occasione per adottare una Risoluzione finale che definì tutti i membri potenziali candidati coinvolti nel processo d'associazione e stabilizzazione. Fu garantita la prospettiva europea nel pieno rispetto delle sovranità nazionali, sottolineando, ancora una volta, la necessità della cooperazione regionale.

Nel corso del 2000 iniziarono anche i primi negoziati istituzionali tra Croazia e Unione Europea. Venne creato il *Gruppo di lavoro consultivo comune*, composto da rappresentanti della Croazia e dell'Unione Europea, con il compito di iniziare i lavori preparatori per le successive predisposizioni tecnico-specialistiche. Il risultato dell'attività di questo gruppo fu l'adozione delle *raccomandazioni comuni*, nelle quali furono identificate le aree in cui la Croazia si doveva impegnare ad adottare misure concrete per avvicinarsi agli standard dell'Unione Europea.

Dopo queste attività iniziali, l'Unione Europea inviò in Croazia una *Fact finding mission* avente il compito di capire e analizzare all'epoca lo stato delle istituzioni governative croate, raccogliendo tutti i dati necessari per l'elaborazione di uno *Studio di sostenibilità* (Feasibility Study) come documento base per l'elaborazione delle future trattative del *Processo di stabilizzazione e associazione*. Con l'elaborazione e l'approvazione dello *Studio di sostenibilità*, la Commissione Europea raccomandò al Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea l'inizio delle trattative con la Croazia in merito all'*Accordo di stabilizzazione e associazione*. Questa formula, com'è già stato detto, sarebbe servita quale modello verso il processo di integrazione europea anche per gli altri Paesi candidati della stessa regione.

Le prime trattative ebbero inizio verso la fine del 2000, ufficialmente si svolsero tre cicli di incontri ufficiali, seguiti da numerosi contatti a livello tecnico per armonizzare le questioni tecniche (agricoltura e commercio) contenute nell'Accordo.

L'Accordo venne firmato il 14 maggio 2001 a Bruxelles dall'allora Ministro croato degli Affari Esteri, Tonino Picula, e dal Commissario per gli Affari Esteri della Commissione Europea, Chris Patten.

Fu previsto che l'Accordo sarebbe entrato in vigore dopo la ratifica da parte del Parlamento Croato, dei Parlamenti di tutti i Paesi membri dell'Unione Europea e del Parlamento Europeo. Il Parlamento Croato ha ratificato l'Accordo il 5 dicembre 2001, quello Europeo il 12 dicembre 2001, mentre i parlamenti nazionali dei Paesi membri dell'Unione Europea hanno iniziato il processo di ratifica dell'Accordo. Finché l'Accordo non entrerà in vigore, tra la Croazia e l'Unione Europea - a partire del gennaio 2002 - si sta applicando *l'Accordo temporaneo*, che è dedicato alle questioni riguardanti il commercio e trasporti

2. Dettagli dell'Accordo di stabilizzazione e associazione

L'importanza di questo Accordo si basa sul fatto che per la prima volta si è stabilita una *relazione contrattuale* tra la Croazia e l'Unione Europea. Questo documento potrebbe essere considerato come il primo passo significativo verso l'istituzionalizzazione dei rapporti tra la Croazia e l'Unione Europea. Il contenuto di questo Accordo rappresenta la base legale per una graduale preparazione della Croazia a divenire stato membro dell'Unione Europea a pieno titolo.

Questo Accordo, dunque, per la Croazia rappresenta il documento chiave con il quale inizia il processo di preparazione completa verso la piena associazione del paese all'Unione Europea.

L'Accordo, di durata indeterminata, costituisce un'opzione preferenziale che mira a contribuire alla stabilizzazione economica e politica e determina le relazioni tra la Croazia e l'Unione Europea nelle materie che contengono tutti e tre i pilastri costitutivi dell'Unione stessa⁵.

⁵ Si fa riferimento qui alla struttura dell'Unione Europea, il cui *primo* pilastro è composto dall'unione doganale, dal mercato comune, dalla politica agricola, dalla politica strutturale e dall'unione monetaria. Il *secondo* pilastro è invece costituito dalla politica estera e dalla sicurezza comune. Il terzo *pilastro*, infine, si basa sulla collaborazione negli affari interni e sulla giustizia. Va ricordato che il primo pilastro ha come riferimenti gli strumenti e le procedure definite dai documenti di base dell'Unione Europea (Trattati di Roma) che gli Stati membri sono obbligati a rispettare, mentre, per gli altri due pilastri, sono competenti gli organi intergovernativi della struttura dell'Unione Europea (Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea e Consiglio Europeo).

La differenza principale tra gli accordi che hanno stipulato i nuovi stati membri (vale a dire i dieci paesi che sono diventati membri dell'Unione Europea nel maggio 2004) e gli accordi proposti ai Paesi dell'Europa sud-orientale, è che i primi firmarono gli *Accordi di associazione*⁶ (cosiddetti Accordi Europei), mentre ai secondi fu proposto un *Accordo* (Accordo di stabilizzazione e associazione, appunto) includente la c.d. *clausola evolutiva*, che sottolinea ancora una volta la necessità di una collaborazione regionale tra questi Paesi.

Alla Croazia, con la stipula dell'Accordo, è stato riconosciuto il titolo di paese potenzialmente candidato a divenire stato membro dell'Unione Europea. È stato messo inoltre in chiaro che la valutazione del processo d'accesso della Croazia all'Unione Europea si basa su un approccio *individuale* dei Paesi già membri dell'Unione: in altre parole, sull'abilità della Croazia di introdurre nel proprio ordinamento statale gli standard europei e di ottenere dei risultati individuali nell'esecuzione degli impegni assunti, seppure nell'ottica di una collaborazione regionale che può prevedere accordi bilaterali, senza nessuna costrizione di creare delle nuove strutture statali (come, ad esempio, una sorta di nuova Jugoslavia).

Tra gli **obiettivi generali** del processo d'associazione si possono evidenziare i seguenti:

- offrire alla Croazia un quadro adeguato per l'evoluzione del dialogo politico e rendere possibile lo sviluppo di rapporti più vicini tra i partiti politici;
- assistere e supportare la Croazia nell'armonizzazione della legislazione agli standard europei, per poter sviluppare la collaborazione e la cooperazione economica e internazionale;
- sostenere gli sforzi della Croazia per traghettarla verso un'economia di mercato e, gradualmente, sviluppare il commercio libero tra l'Unione Europea e la Croazia;
- dare stimolo alla cooperazione e alla collaborazione regionale riguardante l'applicazione di questo Accordo.

⁶ Gli Accordi europei erano speciali tipi di accordi di associazione predisposti per i Paesi dell'Europa Centrale e per i Paesi baltici, aventi l'obiettivo di preparare questi Stati verso l'integrazione e

2.1. Principi generali dell'Accordo di stabilizzazione e associazione

Nella parte introduttiva dell'Accordo di stabilizzazione e associazione sono riassunti i principi base sui quali il medesimo si basa, descrivendo gli impegni che il paese interessato deve assumersi. Nel caso della Croazia, possono essere così brevemente riassunti:

- mantenimento di un dialogo politico permanente nei rapporti bilaterali e multilaterali e nelle questioni internazionali di comune interesse;
- processo di democratizzazione, riforma dell'amministrazione pubblica, sviluppo della società civile, sviluppo economico e cooperazione economica, collaborazione in materia di giustizia e di affari interni;
- allargamento delle libertà civili ed economiche, rispetto dei diritti dell'uomo e dello stato di diritto, rispetto per i diritti delle minoranze e dei principi democratici che si realizzano tramite la democrazia pluripartitica e basata sulle libere elezioni;
- armonizzazione della legislazione croata con quella dell'Unione Europea;
- diritto di ritorno per tutti i rifugiati e sfollati e rispetto dei diritti che loro appartengono;
- assistenza dell'Unione Europea nella creazione del libero mercato;
- libero scambio e libero commercio in linea con i diritti e doveri concordati con l'Organizzazione Internazionale del Commercio;
- sviluppo del commercio e degli investimenti.

Nonostante si sia più volte accennato al bisogno di cooperazione regionale (specialmente nei confronti dei paesi vicini), è menzionato esplicitamente che la firma e la realizzazione di quest'Accordo si basano esclusivamente sul raggiungimento degli impegni individuali della Croazia, senza nessun legame riguardante l'andamento di tutto il processo d'associazione degli altri Paesi nella regione.

L'Accordo prevede delle norme di *cooperazione e di reciproco impegno* tra la Croazia e l'Unione Europea nelle aree che vengono di seguito approfondite nei successivi paragrafi.

l'associazione all'Unione Europea. Detti accordi si basavano sui principi del rispetto dei diritti umani,

2.1.1. Dialogo politico

In questa parte l'Accordo formalizza il dialogo politico tra la Croazia e l'Unione Europea, che ha come obiettivo la piena integrazione della Croazia nella comunità degli stati democratici e il graduale accesso nell'Unione Europea. Un altro obiettivo riguarda l'armonizzazione della posizione tra la Croazia e l'Unione Europea sulle questioni internazionali, includenti anche lo scambio delle informazioni d'interesse comune.

Ciò riguarda anche la presa di posizioni comuni inerenti alla sicurezza e alla stabilità in Europa, includendo i settori della politica estera e della sicurezza dell'Unione Europea. I principi del dialogo politico ancora una volta fanno riferimento alla necessità di sviluppare la cooperazione regionale e i rapporti di buon vicinato tra la Croazia e gli altri Paesi della regione.

Il dialogo politico è uno dei principali compiti del *Consiglio per la stabilizzazione e l'associazione*, organo costituito per la supervisione dell'andamento del processo di implementazione dell'Accordo.

2.1.2. Cooperazione regionale

Tenendo conto delle ultime tragiche vicende accadute nel territorio dell'ex Jugoslavia, l'Unione Europea ha evidenziato ripetutamente la necessità di una **cooperazione regionale**. A tal riguardo, la Croazia si è impegnata a promuovere la cooperazione regionale con lo scopo finale di raggiungere la pace e la sicurezza; l'Unione Europea, da parte propria, ha contribuito con i propri fondi per l'assistenza tecnica a sostenere progetti d'importanza regionale o transfrontaliera. La Croazia, inoltre, si è impegnata a informare regolarmente l'Unione Europea sull'andamento di tale cooperazione tramite il *Consiglio per l'Accordo di stabilizzazione e associazione*.

La Croazia si è anche impegnata a iniziare le trattative con gli altri Paesi che hanno sottoscritto *l'Accordo di stabilizzazione e associazione* per sottoscrivere degli accordi bilaterali allo scopo di allargare il campo della cooperazione regionale.

sulla democrazia, sullo stato di diritto e sull'economia di mercato.

I punti principali del capitolo sulla cooperazione regionale contenuti nell'Accordo si basano sui seguenti principi: stabilire il dialogo politico, stabilire le zone del libero scambio, stabilire le concessioni reciproche riguardanti la mobilità dei lavoratori, dei capitali e dei servizi, assicurare la cooperazione anche nei campi non previsti dall'Accordo, specialmente nei settori della giustizia e degli affari interni. Questi principi dovranno essere la base di ulteriori accordi, da stipulare entro due anni dal momento dell'entrata in vigore dell'Accordo, e rappresentano un prerequisito per un successivo sviluppo dei rapporti tra la Croazia e l'Unione Europea.

2.1.3. Libertà di circolazione delle merci

Uno degli obiettivi principali dell'*Accordo di stabilizzazione e associazione* riguarda l'instaurazione di rapporti di libero mercato e di libero scambio tra la Croazia e l'Unione Europea. L'obiettivo del libero scambio sarà realizzato attraverso l'abolizione di tutti i dazi doganali e dei limiti quantitativi. Eccezione a questo principio generale è prevista solo per l'importazione di alcuni prodotti agricoli, ittici e altro.

L' *acquis communautaire*⁷ dell'Unione Europea in una sua parte è dedicato anche al libero scambio delle merci, che - insieme con la normativa sulla libera circolazione delle persone e dei capitali e sulla libera prestazione di servizi - costituisce *la base del libero mercato* dell'Unione Europea.

Secondo la normativa contenuta in questa parte dell'Accordo, l'Unione Europea ha abolito completamente (senza il periodo transitorio) tutti i dazi doganali e altre imposte per l'importazione dei prodotti croati; limiti ridotti esistono solo per alcuni prodotti contenuti nel protocollo aggiuntivo (vini e altri prodotti alcolici) o negli allegati (prodotti ittici e alcuni tipi di carni).

Già in base all'*Accordo temporaneo* del 1 gennaio 2002 la Croazia si è impegnata a diminuire gradualmente i dazi doganali sulle merci importate dal territorio dell'Unione Europea. L'abolizione graduale avrà luogo fino alla

⁷ L' *acquis communautaire*, composto da 31 capitoli, rappresenta l'eredità in termini di diritti e doveri, cui sono soggetti i Paesi dell'Unione Europea. Essi costituiscono un documento legale, che però non si basa solamente sulla normativa, in quanto include anche il contenuto, i principi degli Accordi sui quali si basa l'Unione Europea stessa, le sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, nonché le Risoluzioni e le Dichiarazioni che ha adottato l'Unione Europea.

cancellazione completa dei dazi doganali, che è stata fissata a partire dall'1 gennaio 2008, data stabilita quale scadenza del periodo transitorio. La Croazia ha già iniziato ad abolire i dazi doganali per la maggioranza dei prodotti industriali importati dal territorio dell'Unione Europea. Per altri prodotti, ritenuti prodotti "sensibili", per i quali è necessario un adeguamento graduale alle nuove condizioni del mercato comune, i dazi doganali per le importazioni saranno aboliti nel corso di 2 o 5 anni. Il periodo più lungo per l'abolizione dei dazi doganali è previsto per i prodotti agricoli e per quelli ittici, per i quali è previsto un periodo di 6 anni.

L'accordo contiene anche una *clausola protettiva* per l'economia croata che prevede la possibilità di introdurre delle misure protettive amministrative, in caso di eminente pericolo di squilibrio provocato dall'importazione spropositata di prodotti di concorrenza che potrebbero soffocare l'economia croata.

Ci si aspetta che l'abolizione di queste barriere amministrative si traduca in benefici per l'economia croata. Da un lato, i produttori croati avranno accesso più libero al mercato dell'Unione Europea e a condizioni più favorevoli, perché con l'abolizione dei dazi e delle quote delle quantità potranno esportare in maggiore volume e con prezzi più concorrenziali. D'altro lato, l'abolizione dei dazi per i prodotti provenienti dall'Unione dovrebbe aumentare la competitività sul mercato croato. Ciò riguarda specialmente i produttori croati che finora godevano di una posizione protetta e che adesso dovranno aumentare la competitività alla luce delle nuove condizioni imposte dall'allargamento del mercato e dall'abolizione graduale dei dazi doganali.

A tal riguardo, si prevede che l'introduzione di queste misure volte alla liberalizzazione del mercato avrà anche degli effetti negativi, il più prevedibile dei quali sarà l'aumento della disoccupazione a breve termine. L'esperienza degli altri paesi in via di transizione ha mostrato che l'introduzione della normativa a favore del libero mercato influisce positivamente nel medio e lungo termine sulla crescita economica e sull'occupazione, a condizione che la nuova ristrutturazione economica sia seguita da una politica macroeconomica adeguata.

2.1.4. Libertà di circolazione dei lavoratori

Questa libertà rappresenta uno dei più importanti principi (contenuto nel suo secondo capitolo) dell'*acquis communautaire* dell'Unione Europea. Esso si basa sui diritti di soggiorno e occupazione dei lavoratori nel territorio dell'Unione Europea, sulla proibizione della discriminazione per quel che concerne l'assunzione e la libera scelta della professione, sul diritto del lavoratore giunto all'età pensionabile di rimanere a vivere nel paese dell'ultima occupazione, sul pieno riconoscimento di tutti i diritti del lavoro e della sicurezza sociale. Nella politica dell'Unione Europea, in questa materia le restrizioni esistono solamente per quanto riguarda l'accesso al lavoro per i servizi statali, o nei casi in cui potrebbe essere consigliabile per uno stato membro limitarla per ragioni d'ordine pubblico e per ragioni di pubblica sanità.

Questo Accordo prevede l'introduzione del principio della reciprocità per i diritti e i doveri dei lavoratori croati occupati sul territorio in uno dei Paesi dell'Unione e per i cittadini di uno dei Paesi membri dell'Unione Europea occupati in Croazia. In esso vi sono inoltre determinate norme che riguardano il trattamento dei lavoratori-cittadini croati che già lavorano in uno dei Paesi dell'Unione Europea: esse proibiscono ogni discriminazione basata sulla cittadinanza, che possa riguardare le condizioni di lavoro, l'erogazione di sussidi per il lavoro e il licenziamento in comparazione con i lavoratori, cittadini di Paesi membri dell'Unione.

La normativa contenuta nell'Accordo garantisce anche il diritto all'occupazione e alla ricerca d'occupazione per i coniugi dei cittadini croati occupati in uno dei Paesi dell'Unione.

Inoltre, come prevede l'Accordo, tutto il periodo d'occupazione e di soggiorno dei lavoratori croati in uno dei paesi dell'Unione è cumulabile per l'ottenimento dei benefici sociali, che riguardano la copertura sanitaria e il raggiungimento dell'età pensionabile. Ai cittadini croati occupati nei Paesi dell'Unione Europea sono garantite tutte le pensioni e assicurazioni contro l'infortunio, le malattie professionali e in caso di morte, che sono stabilite dalle leggi dello stato dell'Unione, in cui il lavoratore è occupato. In più, l'Accordo prevede che i cittadini croati impiegati nel territorio dell'Unione Europea abbiano diritto a ricevere gli assegni familiari per i membri della propria famiglia.

Il sopraccitato Accordo ha stabilito il trattamento di *reciprocità*, nel rispetto del godimento di tutti i diritti elencati sopra a favore dei cittadini dell'Unione Europea

già occupati in Croazia. Per il momento, l'Accordo non prevede il libero accesso al mercato del lavoro dell'Unione Europea per i cittadini croati.

Per quanto riguarda il riconoscimento e l'equipollenza dei titoli professionali dei lavoratori croati con quelli rilasciati nei Paesi membri dell'Unione Europea è specificato che si prenderà in considerazione il principio del riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali.

Si può dire che per quanto riguarda la libera circolazione della manodopera, che rappresenta uno dei più importanti principi europei contenuti nell'*acquis communautaire*, l'Accordo ha garantito il trattamento di reciprocità per i cittadini dell'Unione Europea e i cittadini croati già occupati nel territorio dell'Unione e che per questi ultimi ha stabilito la necessità d'equiparazione del regolare trattamento dei diritti lavorativi sociali.

2.1.5. Libertà di circolazione dei capitali

La libertà di circolazione dei capitali rappresenta uno dei più grandi obiettivi dell'*acquis communautaire*, esso è volto a favorire l'economia del libero mercato e rappresenta la garanzia dei diritti per i cittadini dell'Unione Europea di poter iniziare a svolgere un'attività economica, individualmente o attraverso la partecipazione nelle società commerciali, nel territorio di un qualsiasi Paese dell'Unione Europea.

In questo capitolo dell'*acquis* si intende garantire il *trattamento nazionale* per la costituzione delle imprese e per le attività economiche delle c.d. imprese madri in Croazia. Le uniche eccezioni sono previste nell'ambito del trasporto aereo, della navigazione marittima e fluviale interna, ecc.

Alla Croazia è riconosciuto il diritto di proteggere alcune parti dell'economia. Questo trattamento è riservato alle attività economiche che si trovano in difficoltà o a quelle in cui, a causa della costituzione di società commerciali da parte di cittadini di Stati membri dell'Unione Europea, la Croazia abbia subito una drastica perdita, a causa della partecipazione al mercato comune. Ad ogni modo, questo periodo di protezione ha una durata transitoria, il cui termine è previsto dopo tre anni dall'entrata in vigore dell'Accordo.

Allo stato attuale, è escluso dall'applicazione dell'Accordo il diritto delle società (e delle proprie aziende case-madri) che operano nel campo delle ricchezze

naturali, dei terreni agricoli, delle zone forestali. Tuttavia, è previsto che nel periodo successivo ai 4 anni dall'entrata in vigore dell'Accordo si possa esaminare la possibilità di svolgimento di attività economiche di società di Paesi membri dell'Unione Europea, che operano anche in questi tre settori.

2.1.6. Libertà di offrire servizi e capitali

Questa parte dell'Accordo riguarda in particolar modo la necessità di armonizzare la legislazione che riguarda il diritto delle società commerciali di poter offrire servizi sul territorio croato e viceversa. Anche per questa libertà è previsto che - per un periodo transitorio di 4 anni dall'entrata in vigore dell'Accordo - essa non sia pienamente garantita. Dopo tale lasso di tempo, invece, saranno introdotte delle misure per favorire la piena libertà di fornire i servizi in territorio croato. Da un punto di vista concreto, ciò significa che, dopo il periodo transitorio, sarà garantita la libertà di circolazione dell'offerta dei servizi e sarà garantita inoltre la libertà di offrire e beneficiare dei servizi, senza il movimento delle persone (circolazione).

L'Accordo prevede anche che la Croazia debba iniziare il processo di armonizzazione con la legislazione dell'Unione Europea nel settore dei servizi, quali il trasporto aereo e terrestre.

La parte dedicata alla circolazione dei capitali e dei pagamenti è un altro parametro importante per il mercato economico comune. In questa parte è prevista la liberalizzazione delle transizioni che riguardano gli investimenti diretti, i prestiti concessi per le attività economiche e i servizi finanziari.

La liberalizzazione della normativa riguarda anche la possibilità per i cittadini dell'Unione Europea di acquistare i beni immobili in Croazia. Dopo un periodo transitorio di 4 anni dall'entrata in vigore dell'*Accordo*, sarà garantito identico trattamento: per i cittadini dell'Unione Europea di poter comprare immobili in Croazia e per i cittadini croati di poter comprare immobili nel territorio degli Stati membri dell'Unione. Eccezioni a questo principio sono previste solo in casi particolari, quando cioè la Croazia o gli Stati dell'Unione Europea ritengano che l'applicazione di questa normativa sia contraria all'interesse pubblico, alla sicurezza, o alla salute pubblica.

2.1.7. Armonizzazione della legislazione, implementazione e regole della competizione economica

L'armonizzazione della legislazione croata con quella vigente nell'Unione Europea rappresenta forse uno dei punti più complessi previsti dell'Accordo. Questa parte prevede, infatti, l'esplicito impegno che si è assunto il Governo Croato di armonizzare e introdurre nella legislazione domestica la normativa comune dell'Unione Europea, nei termini prestabiliti.

Tenendo conto della complessità di quest'impegno, si sono definite delle priorità per dare inizio al processo di armonizzazione. Ciò riguarda, in particolar modo: il mercato e le sovvenzioni statali, la proprietà intellettuale, industriale ed economica, la standardizzazione, la protezione dei consumatori, i diritti delle società, il diritto di contabilità, i servizi finanziari, la sanità e la sicurezza sul lavoro, il trattamento dei dati personali, e le pari opportunità tra i due sessi.

Oltre al lavoro primario di armonizzazione, si prevede la costituzione di nuove istituzioni (agenzie specializzate), nonché il rafforzamento delle strutture esistenti che saranno garanti dell'applicabilità della nuova normativa contenuta nell'Accordo, la quale prevede una diminuzione notevole dei monopoli statali e l'apertura graduale alla concorrenza del libero mercato. Queste agenzie avranno il ruolo di regolare il futuro accesso al mercato croato dei nuovi offerenti servizi, in base alle norme generali e speciali sulla competizione del mercato.

Questa necessità di introdurre nel quadro legislativo croato delle norme sulla concorrenza mira a prevenire un'eventuale interferenza alla libera competitività del mercato. Come primo passo, si è già costituita l'*Agenzia per la protezione della competizione del mercato*, allo scopo di verificare e introdurre delle misure antitrust.

Come passo successivo, l'Accordo prevede la necessità di costituire un'altra *Agenzia per le sovvenzioni statali*, con il ruolo di individuare i casi in cui sia possibile intervenire con sovvenzioni statali. È infatti noto che l'introduzione di sovvenzioni come principio sia contrario alla normativa del libero mercato, ma d'altro canto è evidente che l'economia croata difficilmente potrebbe rimanere competitiva sul mercato senza sovvenzioni statali, in vista della liberalizzazione del mercato, a causa della pressione della concorrenza estera.

Nella parte dedicata alle sovvenzioni statali va accennato che l'Accordo prevede un periodo prolungato in cui le sovvenzioni regionali nella Repubblica di

Croazia saranno applicate secondo criteri “morbidi”. Questo orientamento è in armonia con la politica regionale dell’Unione Europea, la quale con reali misure stimola lo sviluppo delle zone economicamente arretrate.

Inoltre, l’Accordo è molto preciso sulla normativa per la protezione della *proprietà industriale, commerciale e intellettuale*, la quale richiede notevoli sforzi per essere introdotta nella legislazione domestica croata (finora le norme in questa materia erano piuttosto scarse). L’introduzione di nuove misure e di cambiamenti delle norme esistenti è necessaria poiché questa materia gode di una notevole importanza nell’Unione Europea, in quanto nei Paesi dell’Unione essa ha tracciato la via per abolire le barriere che influivano negativamente sulla realizzazione del mercato comune e sulla logica del libero mercato.

Per quanto riguarda i termini di *standardizzazione e misurazione* per la popolazione comune in Croazia, finora non si accenna all’importanza di introdurre questi criteri per l’economia croata. Standardizzazione significa che gli esercenti di determinate attività (e non gli organi della pubblica amministrazione) decidono consensualmente gli standard normativi che saranno applicati nel determinato ramo della propria attività economica. Si presume che i soggetti economici croati avrebbero più vantaggi se i loro prodotti fossero in accordo con gli standard della standardizzazione vigente nell’Unione Europea, in quanto realizzerebbero prodotti maggiormente concorrenziali sul mercato comune e ciò renderebbe più facile la loro attività economica. Inoltre, l’introduzione di misure di standardizzazione contribuisce alla sicurezza, protezione e fiducia del consumatore.

L’Accordo prevede che le norme saranno elaborate da consiglieri tecnici di determinate attività che in Croazia saranno costituite presso *l’Istituto statale per la standardizzazione e misurazione*, che avrà il ruolo centrale di eseguire i lavori di misurazione, di accreditamento e di valutazione dell’armonizzazione e della compatibilità degli standard croati con quelli dell’Unione Europea.

Questa parte dell’Accordo ha dedicato alcune norme alla *protezione dei consumatori*, parte quest’ultima che era quasi inesistente nel quadro legislativo croato. Un grosso lavoro deve essere svolto in questa materia, poiché la protezione dei consumatori è una tematica che gode di una particolare sensibilità nel quadro normativo dell’Unione Europea. Un meccanismo efficace di protezioni dei consumatori rappresenta la garanzia non solo per il buon andamento dell’economia di

mercato, ma rappresenta anche il livello di libertà democratica della società in cui i cittadini vivono, nonché rappresenta il livello del rispetto dei diritti umani.

L'Accordo prevede l'emanazione della legge sulla protezione dei consumatori, che dovrebbe disciplinare la problematica in questo campo in maniera complessiva. Precisamente si dovrebbero regolare i seguenti ambiti: gli standard di sicurezza e qualità dei prodotti, il diritto di scelta del prodotto, la protezione legale dei consumatori, il diritto dei consumatori all'educazione e all'informazione, le modalità delle attività delle associazioni dei consumatori indipendenti, la regolazione dei nuovi tipi di vendite (televendite) e la protezione dei consumatori. L'Accordo, dunque, in questa parte è esplicito nella richiesta di emanare nuova legislazione e di costituire un quadro istituzionale che dia un reale senso della normativa che renderà possibile il funzionamento dell'economia di mercato a favore dei consumatori.

2.1.8. Collaborazione nel campo della giustizia e degli affari interni

La cooperazione negli affari della giustizia e negli affari interni dell'Unione Europea rappresenta il cosiddetto *terzo pilastro*, sul quale si costituisce l'Unione Europea stessa. Questo pilastro obbliga tutti i Paesi membri dell'Unione alla collaborazione e all'avvicinamento dei Ministeri della giustizia. La normativa europea contenuta in questo pilastro regola il dialogo, l'aiuto reciproco e le modalità di cooperazione tra le polizie degli Stati dell'Unione, i controlli doganali, la cooperazione degli uffici dell'immigrazione nonché dei dipartimenti di giustizia dei Paesi membri. Inoltre con il *Trattato sull'Unione Europea*, dal 1993⁸ sono stati definiti come interessi comuni in questo campo le questioni inerenti al controllo dei confini esterni dell'Unione Europea, la procedura riguardante l'accesso e la concessione dello status di rifugiato ai richiedenti l'asilo politico, le truffe e le frodi internazionali, la cooperazione delle polizie e gli organi della finanza contro la criminalità organizzata e il terrorismo.

La collaborazione nel campo della *giustizia e degli affari interni* è di particolare importanza per l'Unione Europea, perché si rafforza in tal modo lo stato di

⁸ Il Trattato di Maastricht, firmato nel 1992 e ratificato nel 1993, ha sancito la nascita dell'Unione Europea. Con questo trattato sono stati definiti gli obiettivi dell'Unione Europea: uno di questi è la *stretta collaborazione in materia di giustizia e affari interni*.

diritto e il ruolo delle istituzioni, specialmente nei meccanismi della giustizia. La collaborazione degli Stati membri dell'Unione rafforza il ruolo della giustizia, l'aumento dell'efficacia e la formazione degli esperti legali impiegati in questo settore. Questa parte dell'Accordo ha precisato più dettagliatamente il significato di alcuni tipi di collaborazione: nell'ambito della circolazione delle persone, del controllo dei confini, della prevenzione e dell'introduzione delle misure contro l'immigrazione clandestina, della definizione della procedura per l'estradizione di persone che illegalmente soggiornano nel territorio di un altro stato.

La politica del rilascio dei visti comprende: la cooperazione tecnica e amministrativa nello scambio di informazioni sull'andamento della legislazione e della prassi, le modalità per rendere le istituzioni più efficienti in questo campo, lo scambio delle informazioni sulle innovazioni che riguardano la protezione dei documenti personali.

Particolare attenzione è stata data alle norme *antiriciclaggio del denaro* e del *traffico degli stupefacenti* e, in pratica, all'introduzione di misure efficienti per evitare il riciclaggio dei mezzi finanziari ottenuti con le attività criminali. La politica del controllo del traffico degli stupefacenti dovrà essere adeguata alla strategia dell'*Unione Europea per il controllo degli stupefacenti*.

Concretamente, questo tipo di collaborazione per essere in linea con gli standard europei per la Croazia prevede innanzitutto l'introduzione di un *nuovo quadro normativo* in questa materia. Inoltre, è necessaria la *costituzione di istituzioni corrispondenti*, centri di prevenzione, centri informativi, centri per la formazione del personale, ricerche e studi in questa materia.

Generalmente parlando, si può dire che la collaborazione tecnica e amministrativa negli affari di giustizia e negli affari interni richiederanno in maniera attiva l'assistenza tecnica da parte dell'Unione Europea. Come si è già menzionato, in questo senso è stato attivato il programma CARDS, che avrà il compito di migliorare l'efficienza della giustizia. Ciò riguarda i tribunali amministrativi, civili e penali, la formazione del personale, lo sviluppo delle risorse umane, in linea con gli standard europei, la necessità di introdurre dei cambiamenti per rafforzare il processo investigativo, l'importanza dei processi per criminalità organizzata, nonché il controllo dei confini, ecc.

2.2. La politica di collaborazione

Questo argomento rappresenta quella parte dell'Accordo in base al quale sarà stanziata l'assistenza tecnica, o attraverso i programmi specifici dell'Unione Europea, o attraverso accordi bilaterali.

In ogni caso, il più profilato programma di assistenza tecnica con il quale l'Unione Europea sostiene la politica di collaborazione è denominato CARDS e, come già accennato, riguarda anche gli altri Paesi beneficiari dell'Europa sud-orientale.

Questo programma ha definito i suoi principali obiettivi, che sono i seguenti:

- sviluppo economico sostenibile e sostegno alle riforme economiche verso l'economia di mercato;
- introduzione del nuovo quadro legislativo e istituzionale che riguarda i diritti umani, la democrazia, i diritti delle minoranze, il processo di conciliazione post-bellico, la società civile, il sostegno dei mass-media indipendenti, la lotta contro la criminalità organizzata. Ecc;
- sostegno al ritorno dei rifugiati e degli sfollati, ricostruzione e contributo alla stabilizzazione della regione;
- sviluppo sociale;
- cooperazione transnazionale regionale e oltre confine.

La politica di collaborazione ha quindi individuato i **principi di base** per alcuni settori, che saranno di seguito sommariamente menzionati.

2.2.1 La collaborazione nel campo della politica economica

La collaborazione in questo settore si riferisce al sostegno dell'Unione Europea nell'introdurre riforme economiche necessarie a stabilire un mercato economico efficiente. Questo impegno è indispensabile per soddisfare uno dei criteri economici contenuti nei c.d. *criteri di Copenaghen*⁹.

⁹ I Criteri di Copenaghen, stabiliti nel 1993, rappresentano i criteri base per i paesi aspiranti a candidarsi a divenire membri dell'Unione Europea. Tali criteri sono di natura politica (stabilità delle istituzioni domestiche, stato di diritto, diritti umani e diritti delle minoranze etniche) ed economica (esistenza di un'economia di mercato efficiente, capacità delle società commerciali di essere competitive in condizioni di libero mercato). Più dettagliatamente, sui *criteri di Copenaghen*, si veda il paragrafo 6.1.

Per quanto riguarda la collaborazione nel settore delle **banche, delle assicurazioni e di altre istituzioni finanziarie**, l'Unione Europea s'impegnerà a stimolare lo sviluppo dell'ambiente bancario e finanziario appropriato. Inoltre, darà sostegno a un sistema efficace di revisione, specialmente al sistema della revisione degli enti nel settore pubblico, che devono essere armonizzati con i criteri vigenti nel territorio dell'Unione.

Questo Accordo riguarda anche la **collaborazione industriale** tra la Croazia e l'Unione Europea. L'obiettivo principale è la modernizzazione e la ristrutturazione dell'economia croata e la collaborazione si basa sul sostegno delle iniziative finalizzate allo sviluppo dell'economia di mercato, al sostegno della trasparenza del mercato e allo stimolo dell'esportazione. Tra gli obiettivi per il sostegno delle attività economiche è esplicitamente sottolineata l'importanza del rafforzamento dei settori del piccolo e medio artigianato e dell'industria familiare, i quali - in collaborazione con i partner dell'Unione - possono essere diretti sul mercato, dove potrebbero ottenere sviluppo e crescita.

L'Accordo preserva alcune norme sulla **protezione degli investimenti**. Quest'impegno concerne la creazione di un clima favorevole per gli investimenti esteri e domestici e richiede il miglioramento del quadro legislativo che determina la politica e le procedure degli investimenti. Attenzione particolare è rivolta al miglioramento della protezione degli investimenti. L'impegno in questo settore mira alla stimolazione e alla facilitazione degli investimenti, che sono ostacolati dallo stato catastale non aggiornato: l'informatizzazione dei libri catastali, quindi, viene individuata come una delle priorità per il programma CARDS.

La collaborazione nel campo della **politica doganale** rappresenta anch'essa uno dei punti critici che richiedono notevoli sforzi per armonizzare il sistema doganale croato con quello vigente nell'Unione Europea. L'Unione Europea è anche l'unione doganale in cui i suoi membri hanno abolito le dogane tra gli stati membri e dove vige un sistema doganale armonizzato riguardo i dazi doganali verso i paesi terzi.

L'armonizzazione della politica doganale croata con gli standard europei si baserà sulla *semplificazione e modernizzazione* dell'ispezione doganale e sull'innovazione del sistema informatico doganale, nell'ambito del programma CARDS. L'introduzione di nuove norme è prevista anche in campo fiscale, nella politica delle tassazioni, rafforzando così l'istituzione delle amministrazioni fiscali per

sviluppare un sistema efficiente di esattoria delle tasse, nonché nell'introduzione di misure contro le frodi fiscali.

Per quanto concerne la collaborazione nel campo delle **politiche sociali**, le priorità riguardano il settore dell'*occupazione*, specialmente per quel che concerne la formazione di istituzioni efficienti per la mediazione nella ricerca del lavoro, la costituzione di istituzioni per l'orientamento professionale; quest'approccio contiene anche il sostegno dello sviluppo locale. La collaborazione in prima fase si baserà sullo scambio dei funzionari nel settore, sulla formazione e sulla modernizzazione del sistema informatico di scambio delle informazioni.

Per quanto riguarda la **sicurezza sociale**, la collaborazione comprenderà l'adeguamento del sistema alle nuove esigenze economiche e sociali, che comportano l'apertura del mercato economico. La collaborazione in questo settore include anche la riforma della legislazione croata, che dovrà introdurre delle misure a garanzia delle pari opportunità tra uomo e donna per quanto riguarda le condizioni di lavoro e di accesso al lavoro. Questa parte include anche attività finalizzate al miglioramento e all'adeguamento agli standard vigenti nell'Unione Europea del livello di protezione della salute dei lavoratori e della sicurezza sul lavoro.

L'Accordo prevede anche delle precise norme sulla collaborazione tra l'Unione Europea e la Croazia nel settore della **formazione e dell'educazione**. L'impegno dell'Unione Europea in questo settore si basa al continuo sviluppo del sistema dell'educazione e della formazione professionale aggiuntiva nel pieno rispetto delle particolarità culturali e linguistiche dei programmi educativi e delle diversità delle strutture del sistema educativo dei vari paesi membri dell'Unione.

La Commissione Europea, come organo esecutivo dell'Unione Europea, ha imposto come priorità due obiettivi principali in questo campo: *l'educazione e la formazione professionale aggiuntiva* e il sostegno al *continuo accrescimento delle qualifiche* dei lavoratori.

L'Accordo prevede concretamente i programmi TEMPUS¹⁰ e CARDS, finalizzati a rafforzare la collaborazione per aumentare il livello educativo e formativo, volto alla promozione dei valori democratici, al rafforzamento dello stato di diritto, nonché alle nuove esigenze del mercato, ecc.

¹⁰ TEMPUS è il programma dedicato allo sviluppo del sistema dell'alta istruzione nei Paesi dell'Europa sud-orientale, tramite la collaborazione interuniversitaria tra di loro e tramite la collaborazione con i Paesi membri dell'Unione Europea in questo settore.

Per quanto concerne la collaborazione nel settore **agricolo** o agro-industriale, bisogna innanzitutto dire che tale settore è regolato da una politica comune e dalla corrispondente legislazione che si basa sull'aumento della competitività degli allevatori e delle aziende agricole.

Nel caso specifico croato, si ritiene necessario procedere alla ristrutturazione e alla modernizzazione della struttura esistente, per rendere l'agricoltura croata preparata per essere competitiva sul mercato europeo. Contemporaneamente al processo di modernizzazione dell'agricoltura, rispetto agli standard dell'Unione Europea, ci sono delle proposte di collaborazione nel campo dello sviluppo rurale sostenibile e dello sviluppo di una politica forestale responsabile. Inoltre, tra gli impegni individuati, una parte riguarda anche l'armonizzazione della legislazione fitosanitaria e veterinaria con quella vigente nell'Unione Europea.

L'Accordo dedica una particolare attenzione al **trasporto**, non a caso, in quanto il trasporto rappresenta uno dei più importanti capitoli contenuti nell'*acquis communautaire*. La legislazione croata si deve quindi armonizzare agli standard dell'Unione Europea in tale settore in via prioritaria. La priorità è dettata dall'importanza che riveste lo sviluppo della rete dei trasporti, la quale, in primo luogo, contribuisce allo sviluppo del mercato interno.

L'Unione Europea offrirà assistenza tecnica per modernizzare e ristrutturare le infrastrutture croate, per abolire gli ostacoli amministrativi e tecnici che bloccano lo sviluppo del sistema dei trasporti vigente sul territorio dei Paesi membri dell'Unione e per far sì che tutto ciò sia compatibile con gli standard della protezione dell'ambiente. Una parte separata dell'Accordo (protocollo 6) definisce più dettagliatamente il settore dei servizi riguardanti il trasporto terrestre, specialmente il trasporto di transito. La realizzazione dell'impegno nel settore dei trasporti richiederebbe da parte del Governo Croato la messa a punto di attività nei seguenti settori, definiti come prioritari: lo sviluppo delle infrastrutture ferroviarie, terrestri e marittime, che rappresentano un particolare interesse per lo sviluppo della rete transeuropea e paneuropea, una adeguata amministrazione dei porti, ferrovie e aeroporti, l'adozione di una politica coordinata dei trasporti compatibile con i principi europei (impatto sull'ambiente e un'adeguata tassazione).

La politica europea nel campo dell'**ambiente** è un altro punto cardine contenuto nell'*acquis communautaire*. La normativa riguarda l'inquinamento

dell'acqua e dell'aria, la gestione dei rifiuti, l'uso sicuro delle sostanze chimiche, le biotecnologie e la protezione contro le emissioni radioattive.

In base all'Accordo la Croazia e l'Unione Europea hanno concordato delle modalità di collaborazione nei seguenti settori, definiti come prioritari: la qualità delle acque potabili e il riciclo delle acque, la prevenzione dell'inquinamento locale, regionale e transnazionale delle acque, lo sviluppo di una strategia per affrontare i cambiamenti climatici, l'armonizzazione e la compatibilità della classificazione dei prodotti chimici e pericolosi, la sicurezza degli impianti industriali, la diminuzione del volume dei rifiuti e la pianificazione di una strategia del riciclo dei rifiuti, la protezione della flora e della fauna, la conservazione della biodiversità, l'applicabilità degli studi dell'impatto sull'ambiente, il continuo aggiornamento della legislazione domestica con la normativa vigente nell'Unione Europea.

Una notevole somma di fondi per i progetti di assistenza tecnica per il biennio 2002/2004 nell'ambito del programma CARDS è destinata all'ambiente. L'assistenza tecnica per questo settore riguarda innanzitutto: l'assistenza nell'armonizzazione e nel cambiamento della legislazione attuale, nonché la sua maggior efficienza, l'assistenza nell'aumento della capacità del personale amministrativo in questo settore, il coinvolgimento del settore delle organizzazioni non governative, la divulgazione delle informazioni e la formazione sulla normativa e sulla politica vigente dell'Unione Europea in questa materia.

Gli esperti prevedono che la collaborazione tra la Croazia e l'Unione Europea in questo settore rappresenti uno degli argomenti *più complessi*, che richiederanno notevoli sforzi in termini di risorse umane e risorse materiali.

Una parte della collaborazione tra la Croazia e Unione Europea nel realizzare gli impegni contenuti nell'*Accordo di stabilizzazione e associazione* è dedicata allo **sviluppo regionale e locale**. Ciò riguarda innanzitutto il sostegno allo sviluppo economico e le diminuzioni dei contrasti nello sviluppo regionale (nord-sud), così come obiettivi prioritari sono la cooperazione transnazionale e transregionale.

In tale ambito, si prevede lo scambio di professionisti. Nell'ambito del programma CARDS, per il biennio 2002/2004 è stato previsto un sostegno da parte dell'Unione Europea alla politica dello sviluppo regionale, alla determinazione territoriale delle regioni come definito nell'Accordo, alla creazione del quadro istituzionale per il sostegno dello sviluppo delle politiche regionali o locali, al

sostegno dello sviluppo delle capacità per la pianificazione e stimolazione dell'attività economica.

2.2.2. La collaborazione finanziaria

L'Accordo prevede esplicitamente che la Croazia possa ricevere dei finanziamenti di varia misura per assicurare l'applicabilità degli impegni assunti nell'Accordo medesimo. Il sostegno finanziario può essere nella forma di finanziamenti senza obbligo di restituzione dei mezzi investiti (*una tantum*) o attraverso dei prestiti favorevoli, includendo prestiti della Banca Europea per gli investimenti.

Gli aiuti finanziari possono essere erogati per tutti i settori che richiedono sostegno alle riforme istituzionali ed economiche; quindi i mezzi finanziari possono essere utilizzati per il processo di armonizzazione della legislazione, della riforma della giustizia e degli affari interni, ecc. Le misure operative e le priorità devono essere determinate da comune assenso degli organi dell'Unione Europea e dalla Croazia.

Un protocollo dell'Accordo prevede anche l'utilizzo dei mezzi finanziari a favore della Croazia per la realizzazione di infrastrutture che rappresentino l'interesse comune della Croazia e dell'Unione Europea. In più, l'Accordo prevede, in casi particolari - quando la Croazia richieda macrofinanziamenti per progetti strategici -, che l'Unione possa erogare il sostegno finanziario in collaborazione con le altre istituzioni finanziarie internazionali.

Per garantire l'attuazione degli impegni contenuti nell'Accordo è stato individuato, come organo centrale da parte croata, il *Ministero delle integrazioni europee*, con il ruolo di coordinamento per tutto il processo di programmazione e supervisione degli impegni assunti; il *Ministero delle finanze* croato, invece, ha il ruolo di amministrazione finanziaria dei progetti di attuazione.

2.3. Considerazioni finali sull'Accordo di stabilizzazione e associazione

Come si è già accennato, la firma di questo Accordo per la Repubblica di Croazia rappresenta il **primo accordo formale** nel determinare i rapporti con l'Unione Europea. Per la prima volta, tra questi due soggetti si è stabilito un rapporto contrattuale, con il quale lo Stato Croato si è assunto notevoli impegni per introdurre la nuova politica e per armonizzare il quadro normativo con gli standard vigenti nell'Unione Europea. Si può dire che l'Accordo abbia tracciato in maniera formale il periodo transitorio dei cambiamenti che la Croazia si è impegnata a introdurre, affinché la propria società e la propria economia siano pronte all'accesso nel mercato e nel nuovo quadro istituzionale dell'Unione Europea.

Alla luce del fatto che si tratta di impegni formali, i quali saranno sottoposti a supervisione, questo Accordo prevede anche che sull'attuazione degli obblighi assunti dalla Croazia debba vegliare il *Consiglio per l'associazione ed stabilizzazione*, composto dai membri del Consiglio dell'Unione Europea, del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, dai membri della Commissione Europea e dai rappresentanti del Governo Croato. *L'Accordo* prevede che nelle attività del *Consiglio per l'associazione e stabilizzazione* possa prender parte la Banca Europea per gli investimenti con lo status di osservatore.

Il meccanismo decisionale prevede che il *Consiglio* possa prendere decisioni e raccomandazioni. Le decisioni hanno un effetto obbligatorio, sia per la Croazia, sia per l'Unione Europea: condizione necessaria è, tuttavia, che la decisione assunta debba essere in linea con il sistema giuridico legale croato. Le raccomandazioni, invece, hanno un potere consultivo. Questo *Consiglio* ha il potere di decidere sulle dispute che riguardano l'applicazione o l'interpretazione dell'Accordo con una decisione che obbliga le parti.

L'Accordo ha durata indeterminata: ogni sua parte preserva il diritto di rescindere dallo stesso avvisando la controparte. In tale caso, l'Accordo cessa di produrre effetti giuridici dopo un periodo di sei mesi dal ricevimento di tale avviso da parte della controparte.

Come già ricordato sopra, per l'entrata in vigore dell'Accordo è necessaria la ratifica dal Parlamento Croato, dei parlamenti di tutti i Paesi membri dell'Unione Europea e del Parlamento Europeo. Finché l'Accordo non entrerà in vigore, tra la Croazia e l'Unione Europea, a partire del gennaio 2002, si applica *l'Accordo*

temporaneo. In base a tale accordo alcune parti dell'*Accordo di associazione e stabilizzazione* hanno effetto immediato: si tratta delle norme che riguardano la creazione della zona di libero scambio delle merci con l'Unione Europea e delle norme che riguardano l'introduzione normativa per l'armonizzazione della legislazione croata in materia di competitività del libero mercato, di protezione della proprietà intellettuale, di cooperazione economica e di trasporto e transito terrestre.

Concludendo, si può dire che adempiere agli obblighi contenuti nell'*Accordo di associazione e stabilizzazione* rappresenti una grande sfida, la quale richiede notevoli sforzi per introdurre una riforma su larga scala. Tale sfida impone anche la creazione di nuove istituzioni e l'introduzione di nuova normativa, in termini di lavoro preparatorio per divenire stato membro dell'Unione Europea a pieno titolo. Il Governo Croato ha già emanato il *Piano per la realizzazione dell'Accordo di associazione e stabilizzazione*, che definisce le priorità e il piano delle attività per la realizzazione degli impegni assunti e contenuti nell'Accordo.

Il Governo Croato si aspetta che il processo di armonizzazione della legislazione e di adeguamento del quadro istituzionale ed economico sarà completato per la fine del 2006, quando - secondo le proprie previsioni - la Croazia dovrebbe raggiungere un livello di preparazione sufficiente, per soddisfare i criteri per l'accesso a pieno titolo nell'Unione Europea.

La credibilità delle ambizioni della Croazia di diventare uno stato membro dell'Unione Europea dipenderà in primo luogo dal grado di successo con cui lo Stato Croato riuscirà a realizzare gli impegni contenuti nell'*Accordo di stabilizzazione e associazione*, non solo in maniera formale con l'emanazione delle nuove normative o con la creazione di nuove istituzioni, ma anche nella sostanza e nell'applicabilità della nuova normativa, in conformità con gli impegni assunti

3. Aiuti finanziari ricevuti dall'Unione Europea nel decennio 1991/2001

Fino all'anno 2000, la Croazia ha ricevuto degli aiuti finanziari ammontanti a 430 milioni di Euro. Tale supporto finanziario ha riguardato prevalentemente aiuti umanitari e aiuti nella ricostruzione delle case (l'ex programma OBNOVA). Attraverso il programma CARDS, invece, sono stati destinati 60 milioni di Euro.

Gli aiuti in quel periodo hanno particolarmente riguardato la facilitazione del ritorno dei rifugiati e degli sfollati.

Inoltre, per la prima volta, sono state stanziati anche considerevoli somme nell'ambito del programma CARDS, destinato allo sviluppo economico (rinnovo della struttura energetica, introduzione degli standard industriali, ecc.), nonché al sostegno per le riforme necessarie per continuare il processo di stabilizzazione e associazione (riforma dell'amministrazione pubblica e del settore della giustizia).

Interessante è notare che sono stati destinati (seppur modesti 0,5 milioni di Euro) anche per microprogetti per il sostegno dello sviluppo del settore della società civile, nell'ambito dell'Iniziativa Europea per la Democrazia e i Diritti Umani (EIDHR).

Per quanto concerne l'effettiva possibilità della Croazia di amministrare in modo efficace gli aiuti ricevuti è stata apprezzata la costituzione dell'*Unita del Coordinamento degli aiuti* presso il *Ministero delle integrazioni europee* e si sono costituite delle unità per l'attuazione dei progetti presso ogni ministero corrispondente.

Verso la fine del 2001 è stata adottata una strategia quadro che ha definito i principali punti di collaborazione per il periodo 2002/2006: lo stesso programma individua anche delle priorità per il primo biennio, quello 2002/2004.

4. Il parere della Commissione Europea sull'andamento degli impegni assunti nell'*Accordo di stabilizzazione ed associazione*

Il 4 aprile 2002 la Commissione Europea ha redatto la *Relazione riguardante l'andamento del processo di stabilizzazione e associazione*, interamente dedicata alla Croazia. Il contenuto di questo documento potrebbe essere visto come un primo test sull'andamento degli impegni precisi che il Governo Croato si è assunto firmando l'*Accordo di stabilizzazione e associazione*.

Come osservazione generale, la Commissione Europea ha valutato positivamente l'impegno assunto dal nuovo Governo della Croazia (formatosi in seguito alle elezioni del 2000) di stabilire una società democratica e di sviluppare il rispetto dello stato di diritto. Alla Croazia è stata riconosciuta una politica pro-europea, che è il risultato di un notevole miglioramento degli accordi bilaterali. Viene

sostenuto l'orientamento del Governo Croato nell'affrontare un piano di riforme per soddisfare i criteri economici e politici verso la piena adesione. Si può dire che il Governo Croato attualmente stia affrontando due grandi sfide: la prima è il rafforzamento delle istituzioni democratiche, per garantire la stabilità politica e sociale a lungo termine, e la seconda è l'attuazione del programma delle riforme strutturali, per completare il processo di transizione politica ed economica.

Per quanto riguarda l'adempimento degli impegni **politici** contenuti nell'*Accordo di stabilizzazione ed assicurazione*, la Commissione Europea constata che la situazione politica in Croazia risulta stabile e l'andamento dei cambiamenti politici presenta un quadro soddisfacente. Si sottolinea anche la determinazione del Governo Croato nel perseguire il funzionamento dei principi democratici e lo stato di diritto. Si riconosce inoltre l'impegno della Croazia nell'affrontare le priorità stabilite dalla Commissione Europea. Vengono incoraggiati questi orientamenti e in particolar modo risulta visibile l'impegno del Governo Croato di attuare il contenuto dell'Accordo. Si sottolinea come il Governo Croato abbia adottato un ambizioso programma di integrazione della Croazia nell'Unione Europea, il cui il punto più importante è il piano di armonizzazione della legislazione croata con l'*acquis communautaire*. La Commissione Europea, comunque, fa notare come l'applicazione delle leggi adottate dipenda in gran parte dalla capacità della pubblica amministrazione, che dovrebbe essere rafforzata in modo significativo.

Sul parere in merito al **funzionamento delle istituzioni democratiche**, si nota come la revisione della **Costituzione Croata** abbia permesso il passaggio dal sistema semipresidenziale a un puro sistema parlamentare, che ha consentito un nuovo e più equilibrato rapporto tra il Presidente della Repubblica, il Parlamento e il Governo.

Sul funzionamento del **Parlamento Croato (Sabor)** si nota che l'abolizione della Camera delle Contee ha semplificato la procedura e accelerato il processo di emanazione delle leggi. Viene comunque evidenziata la tendenza ad adottare leggi con procedura d'urgenza, che secondo la Commissione Europea non dovrebbero influire negativamente sulla qualità dei testi legislativi e sul funzionamento normale dei principi democratici.

Per ciò che concerne le **elezioni**, il Governo Croato sta preparando il disegno della nuova *Legge elettorale*, che dovrebbe limitare il voto della "diaspora croata" e trovare una soluzione più equilibrata per assicurare la rappresentanza proporzionale della popolazione, includendo i membri delle minoranze.

Il Governo Croato ha iniziato il processo di **decentramento** e di trasferimento dei poteri alle unità amministrative locali, che dovrebbe favorire una riorganizzazione di tutto il sistema politico. Il quadro legislativo si basa sulla Legge della amministrazione locale (2001), che risulta in linea con gli standard del *Consiglio d'Europa*¹¹. Con questa legge si trasferiscono alle amministrazioni locali i poteri dell'educazione e istruzione di base, della sanità e protezione sociale. Il processo di trasmissione delle competenze non sembra tuttavia particolarmente accelerato, probabilmente perché a livello centrale non sono ancora stati individuati gli obiettivi e i metodi per il trasferimento dei poteri. Le unità amministrative locali, d'altra parte, in grande numero non possiedono ancora, né un'adeguata capacità finanziaria, né amministrativa per l'assunzione di detti poteri.

Per quanto riguarda lo sviluppo della **società civile**, la Commissione Europea ritiene che dal 2000 essa si sviluppi in un ambiente tollerante, ma il suo ruolo effettivo risulta molto limitato (numerose organizzazioni operano nell'ambito dello sport e della cultura, ma ancora limitato è il numero complessivo delle associazioni che agiscono sull'intero territorio nazionale). La scarsa rappresentatività della società civile nel processo di attività legislativa e di elaborazione della politica ufficiale del Governo Croato e la mancanza di collaborazione tra gli organi governativi e la società civile medesima sicuramente non contribuisce allo sviluppo del settore non-governativo in Croazia.

Segue poi il capitolo in cui si valuta l'andamento **dell'apparato della giustizia, dell'attuazione legislativa e dell'efficienza dello stato di diritto**. La Commissione Europea accenna che lo stato attuale dell'apparato della giustizia rimane tuttora uno dei settori più problematici in Croazia. Questo settore rappresenta il punto chiave per garantire un sistema di democrazia stabile: si invitano pertanto le istituzioni croate preposte ad adottare una riforma *urgente e radicale* del settore.

Tutto il meccanismo delle giustizia in Croazia risulta piuttosto instabile e disordinato e si evidenzia che la debolezza del sistema giudiziario potrebbe mettere a rischio il buon andamento delle riforme politiche, economiche e sociali necessarie. In particolar modo, si fa riferimento ai problemi organizzativi, all'alto tasso dei casi irrisolti (si parla di più di un milione di casi, di cui la stragrande maggioranza

¹¹ Il Consiglio d'Europa (CdE) va distinto dalle istituzioni dell'Unione Europea. Esso è l'organizzazione internazionale regionale con il primario compito di protezione e promozione dei diritti

considerati “facili”), alla mancanza di personale qualificato (giudici, magistrati e personale amministrativo) e alla loro formazione professionale, alla durata dei processi e ai numerosi rinvii.

Secondo la Commissione Europea, sarebbe necessario definire delle priorità, stabilire dei criteri per decidere sui casi prioritari, semplificare i processi; ecc. Il tutto dovrebbe essere sostenuto da un’adeguata riforma della legislazione in questa materia. I punti critici riscontrati in questo settore hanno un peso particolare perché incidono direttamente sullo stato di diritto e sulla fiducia nella giustizia intesa come stato di diritto.

Per quanto riguarda il funzionamento dello **stato di diritto**, la mancanza di un’adeguata attuazione delle leggi emanate rappresenta uno dei problemi più visibili. Secondo il parere della Commissione Europea, la mancata esecuzione delle sentenze desta preoccupazione, specialmente quelle sentenze che hanno un peso politico.

La Commissione Europea nota che il Governo Croato ha fatto degli sforzi iniziali nella **lotta contro la corruzione**, che secondo la Commissione Europea in maniera diversa esiste in tutti i settori dell’amministrazione pubblica croata. Si nota che il Governo Croato ha emanato il *Programma per la lotta contro la corruzione* e che esiste una struttura predisposta, l’USKOK, *l’Ufficio per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata*. La Commissione Europea sottolinea che detta struttura, al fine di poter affrontare con efficienza il fenomeno della corruzione, necessita di un notevole incremento di risorse umane, di una formazione appropriata del personale e di un adeguato equipaggiamento.

Nel capitolo dedicato alla protezione dei **diritti umani e tutela delle minoranze**, si evidenzia che la Croazia è firmataria di un considerevole numero di Convenzioni internazionali delle Nazioni Unite e di tutti gli strumenti regionali (Consiglio d’Europa).

Secondo la Commissione Europea, alcune novità sono contenute nella nuova *Legge sulla libertà di associazione* (2002), che ha abolito dei requisiti burocratici per la costituzione delle organizzazioni non governative. La legge dovrebbe rafforzare il settore e il ruolo della società civile. La stessa legge prevede anche agevolazioni fiscali per donazioni a favore delle organizzazioni non governative.

umani, dello stato di diritto e della democrazia, tramite la produzione di attività normativa (Convenzioni e Risoluzioni). Annovera 43 stati membri.

La Commissione Europea nota che in Croazia, già dal 1996, esiste l'istituzione dell'**Ombudsperson** (Pucki pravobranitelj), il quale riceve segnalazioni dai cittadini e valuta lo stato dei diritti umani. Si rileva comunque come il Rapporto annuale di questa istituzione ancora non abbia un peso adeguato e si invita il Governo Croato a tenere maggiormente in considerazione le raccomandazioni dell'Ombudsperson e a rafforzare il dialogo con questa istituzione.

Sulla **libertà di espressione** relativa ai mass-media croati, la Commissione Europea evidenzia che, dopo le recenti incoraggianti riforme, il processo sembra ora essersi rallentato.

Negli emendamenti e cambiamenti della *Legge sulla televisione nazionale* (2001) e della *Legge sulle telecomunicazioni* (2001) non risultano accettate le raccomandazioni del *Consiglio d'Europa*, finalizzate a garantire totalmente la trasformazione della televisione da ente statale a televisione pubblica indipendente. Risultano ancora presenti degli ostacoli che interferiscono sullo sviluppo delle emittenti private concorrenti e il quadro legislativo esistente non protegge adeguatamente la radiotelevisione dalle influenze politiche.

Per quanto riguarda l'attuazione dei principi dell'**uguaglianza davanti alla legge e la non discriminazione**, secondo il parere della Commissione Europea esistono tuttora certe lacune legislative, quali ad esempio la propaganda razziale che è proibita dalla Costituzione Croata ma che sinora non risulta inclusa come crimine dal Codice Penale.

Nel campo dei **diritti sociali** la Commissione Europea valuta che le organizzazioni sindacali dei lavoratori in Croazia sono indipendenti. S'informa che esistono cinque sindacati che operano su tutto il territorio nazionale e alcuni sindacati indipendenti. Circa il 64% dei lavoratori sono membri del sindacato. Si ritiene che la collaborazione tra il Governo Croato e i sindacati potrebbe essere anche migliore vista la necessità di adottare delle riforme, specialmente nel settore pubblico.

Per quanto riguarda la **tutela delle minoranze e dei rifugiati**, al momento delle stesura della Relazione della Commissione Europea (prima parte del 2002) non era ancora entrata in vigore la nuova *Legge costituzionale sui diritti delle minoranze*¹².

¹² La *Legge costituzionale sulla tutela delle minoranze nazionali* (G.U.155/02) è stata approvata nel corso del 2002.

Riguardo all'uso ufficiale delle lingue delle minoranze, il diritto all'istruzione nelle lingue delle minoranze e la partecipazione delle minoranze nelle istituzioni della pubblica amministrazione locale, secondo gli osservatori dell'*OSCE* e del *Consiglio d'Europa* tali provvedimenti legislativi risultano in linea con gli standard dei diritti dell'uomo internazionali.

Per quanto concerne la situazione delle singole minoranze è stata espressa preoccupazione per lo stato generale della minoranza dei Rom, nonostante formalmente, per la prima volta, sia stato concesso lo status di minoranza a questa etnia. Detto gruppo rimane tuttavia ancora esposto alla discriminazione nelle relazioni pubbliche ed economiche. Nel 2001 sono anche aumentati i crimini su base razziale contro i membri di questa minoranza, fatti che non hanno trovato una risposta adeguata da parte dello Stato Croato.

Il problema non risolto in questa materia rimane il ritorno dei rifugiati e dei sfollati¹³. Nonostante l'impegno dichiarato di garantire il ritorno dei rifugiati e sfollati, la Commissione Europea ritiene che il Governo Croato non abbia fatto sufficienti passi per realizzare questo impegno nella pratica.

Il diritto di ritorno risulta più facile per le persone che hanno ottenuto la cittadinanza croata, mentre la situazione è diversa per quelle persone che non hanno ottenuto la cittadinanza e che sono esposte a lunghe procedure amministrative per ottenere i documenti necessari per confermare la propria residenza o domicilio nel 1991 in territorio croato.

Al *diritto al ritorno* è strettamente collegato il problema della **restituzione dei beni abbandonati** dai rifugiati o dai profughi durante la guerra del periodo 1991/1995. Sulla restituzione dei beni si possono distinguere tre gruppi di problemi: *la restituzione delle proprietà, il riconoscimento dei diritti d'occupazione cancellati e i ritardi nella ricostruzione delle case danneggiate durante la guerra*. La ristrutturazione delle case, di cui i potenziali ritornanti erano proprietari, viene rallentata, in quanto - in base alla legislazione precedente - questi beni furono assegnati ad altre persone, in maggioranza a croati rifugiati dalla Bosnia-Erzegovina. Il fatto che non si disponga di soluzioni alternative per alloggiare le persone che temporaneamente vivono nelle case dei rifugiati e profughi, crea un reale

¹³ Questi termini si riferiscono alla terminologia internazionale sulla materia: *rifugiata* si considera la persona che ha attraversato il confine nazionale, mentre *sfollato* (in inglese IDP internally displaced person) si riferisce al "profugo interno", che fugge all'interno dei confini nazionali.

rallentamento del processo di restituzione dei beni. Un ulteriore fatto che contribuisce allo scarso successo del processo di restituzione dei beni riguarda la scarsa effettività dei procedimenti esecutivi, come ad esempio lo sfratto degli occupanti temporanei (per poter restituire il bene ai proprietari legittimi): spesso, inoltre, tutto il processo è rallentato a causa di una mancanza di collaborazione da parte delle strutture locali.

Il secondo problema riguarda la possibile restituzione del diritto di occupazione sugli appartamenti della proprietà sociale che sono stati cancellati. Si tratta di una questione complessa, perché - in base alla successiva legislazione sulla riprivatizzazione degli appartamenti di proprietà sociale - questo istituto ha cessato di esistere in Croazia (prima gli ex-titolari del diritto d'occupazione con il pagamento del riscatto diventavano proprietari a pieno titolo). La questione rimane quindi aperta per gli ex-titolari del diritto di occupazione.

Inoltre, il processo di ricostruzione dei beni danneggiati durante l'ultima guerra (1991/1995) è stato considerato molto lento: le istituzioni competenti non sono efficienti nel rilascio delle decisioni della ricostruzione, il che aggrava la decisione del ritorno degli sfollati. Il Governo Croato ha stabilito la fine del 2001 come termine ultimo per presentare la domanda per la ricostruzione.

Tutto il processo di ritorno è ulteriormente aggravato dalle insufficienti condizioni economiche. Va precisato che l'esodo degli sfollati è avvenuto soprattutto nelle zone dell'entroterra, nelle contee della Lika, del Kordun, nell'entroterra della Dalmazia, che già prima erano economicamente depresse; di conseguenza ritornano prevalentemente gli anziani, che sono più legati al posto di origine, mentre il ritorno delle persone in età produttiva è piuttosto modesto.

Per quel che riguarda il capitolo sulla collaborazione negli affari di giustizia e negli affari interni, la Commissione Europea rileva che in negli affari interni e internazionale, nonostante l'impegno di rafforzare il **controllo dei confini**, risulta preoccupante il numero degli ingressi illegali (più di 17.000 nel 2001), provenienti dai paesi dell'Europa orientale (Romania, Moldavia), dalla Turchia e dall'Iraq.

Il regime dei *richiedenti asilo e immigrati* non è ancora contenuto in leggi quadro, ma è disciplinato da varia normativa. Il criticismo espresso dalla Commissione Europea è rivolto alla mancanza di normative sulla valutazione dell'attendibilità della domanda di asilo e sulla mancanza di una procedura definita per le persone che chiedono asilo nei confini nazionali. La procedura attuale non prevede l'integrazione locale o il ritorno delle persone che non hanno ottenuto lo

status di rifugiato: è infatti lacunosa e le persone che presentano la domanda di asilo vengono trattati come stranieri illegali fino all'esito della domanda. La procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato dura in media 6 mesi, cosicché, dal 1997 - quando sono state presentate le prime domande di asilo - nessuna di esse ha sinora ottenuto esito positivo.

Per quanto concerne la legislazione sugli **stranieri** il gruppo di lavoro presso il Ministero dell'Interno ha elaborato una bozza di legislazione che dovrebbe includere le specificità delle migrazioni in Croazia e che dovrebbe essere in armonia con la legislazione attuale della Unione Europea.

Per quanto riguarda la valutazione dell'adempimento degli aspetti **economici** contenuti nell'Accordo, la Commissione Europea valuta positivamente il progetto ambizioso di investimenti nelle infrastrutture (costruzione dell'autostrada per il collegamento delle principali città e la modernizzazione delle ferrovie statali). Alcune preoccupazioni vengono invece espresse sull'andamento del **debito estero** croato (13,6 miliardi di dollari) che rappresenta il 61% del PIL (prodotto interno lordo). Un altro dato non favorevole riguarda il deficit del bilancio commerciale che mostra il modesto aumento delle esportazioni croate (solo più del 3,5 % rispetto al 2001), mentre le importazioni in Croazia mostrano un aumento del 15,3 %, rispetto all'anno precedente. Il corso stabile della moneta nazionale sicuramente ha favorito le importazioni in Croazia, che tuttavia hanno avuto una conseguenza sul processo di deindustrializzazione dell'economia croata.

Risulta preoccupante l'attuale tasso di **dissoccupazione** (21% nel novembre 2001), nonostante alcuni indicatori che confermano il tasso di crescita economica. Comunque, gli analisti economici ritengono che un considerevole numero di persone (circa 100.000) siano lavoratori attivi, anche se risultano formalmente disoccupati. Il Governo Croato ha fatto dei provvedimenti per rivedere e distribuire meglio i sussidi per la disoccupazione.

In base alla propria relazione, la Commissione Europea ha definito delle **priorità**, che - per gli argomenti che sono all'oggetto del presente lavoro - si possono così riassumere:

- l'emanazione di nuova legislazione elettorale, che ridefinisca la rappresentanza della diaspora croata e che assicuri la rappresentazione corrispondente delle minoranze etniche, basandosi sugli ultimi dati del censimento del 2001;

- l'adozione di una strategia della riforma dell'apparato della giustizia, l'introduzione della nuova legislazione volta alla diminuzione dei casi pendenti, la riorganizzazione del sistema della giustizia partendo dalla formazione adeguata dei giudici e dei magistrati, l'adozione di idonee misure per assicurare l'esecuzione delle sentenze passate in giudicato;
- l'assicurazione del pieno rispetto dei diritti umani e dei diritti delle minoranze e l'adozione di una nuova legge costituzionale sul loro status, l'abolizione di tutti i possibili elementi discriminatori che si verificano nella prassi nei confronti dei membri delle minoranze;
- il cambiamento della legislazione esistente per permettere la trasformazione della televisione nazionale in televisione statale al servizio pubblico indipendente;
- l'accelerazione del processo del ritorno di tutti gli sfollati e rifugiati e l'abolizione di tutte le barriere amministrative e legali per il loro ritorno, con priorità per la restituzione dei loro beni abbandonati a causa della guerra;
- l'introduzione di una nuova legislazione sugli stranieri e sul diritto d'asilo, in linea con gli standard europei e internazionali;
- l'introduzione di misure finalizzate a creare condizioni sicure per favorire la crescita economica e degli investimenti e per contrastare la crescente disoccupazione;
- la riforma e la modernizzazione dell'attuale sistema catastale, come misura per favorire gli investimenti.

Come osservazione finale sulla capacità dello Stato Croato di garantire l'adempimento degli obblighi contenuti nell'Accordo, la Commissione Europea apprezza il fatto che il ruolo di coordinamento delle attività in questo campo sia stato affidato al Ministero delle integrazioni europee, mentre si osserva che le reazioni di altri ministeri e di altri organi istituzionali coinvolti in questo processo siano state diverse.

Nonostante la buona volontà, con la quale sono stati assunti impegni di armonizzazione della legislazione secondo gli standard europei, viene espressa perplessità sullo stato delle risorse umane e del personale qualificato per poter garantire un buon andamento delle riforme derivati dagli impegni contenuti

nell'Accordo. Inoltre, vengono espressi dei dubbi sulla reale fattibilità del Piano delle attività adottato del Governo Croato alla fine del 2001, secondo il quale il 70% dell'*acquis communautaire* sarebbe stato introdotto entro due anni in Croazia. La Commissione Europea considera questo impegno apprezzabile, ma al tempo stesso molto ambizioso e in comparazione con altri paesi in transizione lo ritiene abbastanza irrealistico.

5. Riassunto dei provvedimenti legislativi e istituzionali adottati come conseguenza degli adempimenti derivanti dall'Accordo

In questo capitolo vengono sommariamente presentate tutte le novità legislative e istituzionali adottate dalle istituzioni croate, come conseguenza delle raccomandazioni definite e richieste dalla Commissione Europea, dopo la stesura del rapporto dedicato alla Croazia nel 2002.

Siccome l'apparato della giustizia è stato indicato come uno dei punti maggiormente critici, detti provvedimenti riguardano leggi adottate proprio in questo settore:

- *Legge sulle tasse giudiziali* (G.U. n. 26/03), che ha stabilito l'importo delle tasse in base al valore dell'oggetto delle cause, al fine di scoraggiare l'irragionevole e ingiustificato inizio di qualsiasi processo;
- *Legge sull'eredità* (G.U. n. 48/03), in cui le situazioni ereditarie incontestabili sono state messe sotto la competenza dei notai. Questo provvedimento ha tolto il peso delle cause pendenti ai tribunali;
- *Legge sugli emendamenti e sui cambiamenti della Legge sul procedimento civile* (G.U.n.117/03), che ha imposto nuovi e più brevi termini e ha emanato delle novità nelle procedure di appello, per evitare il prolungamento ingiustificato dei processi;
- *Legge sulla conciliazione* (G.U.n.163/03), in cui si prevede la possibilità di soluzione alternativa delle dispute, attraverso la conciliazione delle parti in causa;
- *Legge sui cambiamenti della Legge fallimentare* (G.U. n. 123/03), che ha emanato delle novità procedurali, volte a semplificare e accelerare il processo;

- *Legge sulla prevenzione del conflitto di interessi nell'esercizio degli incarichi pubblici* (G.U. n. 163/03), per evitare possibili elementi di corruzione nelle istituzioni politiche, della pubblica amministrazione e della giustizia;
- *Legge sulla protezione dei testimoni* (collaboratori di giustizia) (G.U. n. 163/03), che dovrebbe rendere più efficaci i procedimenti nei casi della criminalità organizzata;
- *Legge sui cambiamenti e sugli emendamenti della Legge sui pignoramenti* (G.U. n. 173/03), che dovrebbe rendere il processo più efficace con la sostituzione della competenza dai tribunali ai notai e la possibilità di vendita degli immobili via commissione;
- *Legge della responsabilità delle persone giuridiche* (G.U. n. 151/03), per i reati commessi dalle persone impiegate nelle aziende, non solo in caso di corruzione, ma anche per altri reati che violino le attività e gli obblighi della persona giuridica;

Altre leggi adottate al di fuori della settore della giustizia sono le seguenti:

- *Legge sul diritto all'accesso delle informazioni* (G.U. n. 172/03), che disciplina le modalità e il procedimento per l'accessibilità delle informazioni che sono d'interesse per il pubblico per assicurare l'apertura e la trasparenza dell'esercizio degli incarichi pubblici;
- *Legge sui cambiamenti e sugli emendamenti della Legge sul lavoro* (G.U. n. 114/03), in cui è stata emanata la norma che non riconosce come causa di licenziamento giustificato il caso in cui un lavoratore denuncia agli organi competenti un presunto caso di corruzione nell'azienda dove lavora (articolo 108);
- *Legge sulla costituzione della Fondazione nazionale per lo sviluppo della società civile* (G.U. n. 173/03), con la quale si gettano le basi per lo sviluppo della società civile in Croazia;
- *Legge sui media*, (G.U. n. 163/03), in cui sono definiti i principi generali dei media, le modalità di trasparenza e le misure antitrust;
- *Legge sui media audiovisivi* (G.U. n.122/03), in cui sono definiti diritti e obblighi dei soggetti coinvolti nella produzione di questo tipo di servizio;
- *Legge sulla radiotelevisione croata* (G.U. n. 25/03), dedicata alla televisione pubblica;

- *Legge sull'uguaglianza dei sessi* (G.U. n. 116/03), che ha creato un nuovo quadro istituzionale per introdurre il principio delle pari opportunità in tutta la società. Nel 2003 è stato anche istituito il *Difensore civico per l'uguaglianza tra i sessi in Croazia*;
- *Legge sulla protezione dalla violenza domestica* (G.U. n. 116/03);
- *Legge sulle comunità dello stesso sesso* (G.U. n. 116/03);
- *Legge sull'alimentazione* (G.U. n. 117/03, n. 130/03), che ha introdotto un nuovo quadro legislativo sulla qualità e sulle modalità di dichiarare la merceologia, ecc;
- *Legge sul riconoscimento delle qualifiche educative internazionali* (G.U. n. 158/03), che ha introdotto i principi fondamentali della *Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche universitarie sul territorio europeo*, firmata a Lisbona nel 1997 e ha disciplinato il riconoscimento delle qualifiche educative straniere in Croazia;
- *Legge sugli stranieri* (G.U.109/03), che in un unico testo ha definito la politica dei visti, del soggiorno e dell'occupazione degli stranieri;
- *Legge sulle garanzie dei lavoratori in caso di fallimento del datore di lavoro* (G.U. n. 114/03), in cui sono state introdotte nuove garanzie per i lavoratori (fondo di garanzia), in linea con gli standard europei;
- gli emendamenti alla *Legge sul lavoro* (G.U. n. 114/03), che hanno introdotto nuovi standard europei riguardanti la protezione dalla discriminazione diretta e indiretta, la protezione dalle molestie sessuali, ecc;
- *Legge sui cambiamenti ed emendamenti alla Legge sulla mediazione e i diritti durante il periodo di disoccupazione* (G.U. n. 114/03), che ha introdotto delle nuove norme sulla mobilità durante il periodo di disoccupazione;
- *Legge sulla riabilitazione professionale e l'occupazione delle persone con invalidità* (G.U. n. 143/03), in cui si è definita la protezione e l'interesse sociale per l'inserimento delle persone con invalidità;
- la nuova *Legge sulla protezione della salute* (G.U. n. 121/03), che ha introdotto dei nuovi criteri e una diversa organizzazione del settore della salute pubblica in Croazia;
- *Legge sui cambiamenti ed emendamenti della Legge sulla protezione sul lavoro* (G.U. n. 114/03), che ha dato senso alla Direttiva 89/391/EEC sugli

incentivi al miglioramento della sicurezza e protezione della salute dei lavoratori;

- *Legge sulla scienza e sull'educazione superiore* (G.U. n. 123/03), che ha introdotto dei nuovi criteri sul campo scientifico e universitario;
- *Legge sull'educazione secondaria* (G.U. n. 69/03), che ha regolato in maniera nuova e programmatica le questioni della costituzione, della proprietà, dell'ordinamento e delle modalità di finanziamento delle scuole superiori;
- *Legge sulla tutela dei consumatori* (G.U. n. 96/03), che per la prima volta ha introdotto, in maniera esplicita, delle norme sulla tutela e determinate garanzie per i consumatori (norme di trasparenza, sulla vendita a distanza, ecc.). Le garanzie in favore dei consumatori sono contenute anche nella *Legge sulla sicurezza generale dei prodotti* (G.U. n. 158/03);
- *Legge sulla protezione contro le radiazioni ionizzanti* (G.U. n. 173/03), che ha emanato delle misure specifiche riguardanti la gestione dei rifiuti radioattivi, le misure di prevenzione, le azioni di emergenza volte alla diminuzione dei rischi e della tutela della salute (attuazione delle Direttive 96/29/Euratom e 97/43/Euratom);
- *Legge sulla protezione contro il rumore* (G.U. n. 20/03), in cui sono disciplinate le misure contro il rumore, la supervisione e la prevenzione contro l'inquinamento audio in linea con gli standard europei;
- *Legge sull'asilo* (G.U. n. 103/03) che ha disciplinato in unico testo legislativo tutte le procedure e le modalità che riguardano le richieste, le decisioni e le garanzie per i richiedenti asilo;
- *Legge sulla tutela dei dati personali* (G.U. n. 103/03), che contiene delle norme sulla tutela e la protezione dei dati personali. Questa legge prevede anche la costituzione dell'Agenzia per la tutela dei dati personali, un ente pubblico incaricato di supervisionare il processo di protezione dei dati personali;
- *Legge sulla sorveglianza del confine statale* (G.U. n. 173/03), che ha disciplinato la materia nel settore della sorveglianza del confine e la collaborazione internazionale, al fine di contrastare l'immigrazione clandestina;

- *Legge sui diritti d'autore* (G.U. n. 167/03), che ha allargato il campo di applicazione dei diritti d'autore, specificando vari tipi di tutela (produzione televisiva e cinematografica, diritti dell'editore, ecc.);
- *Legge sul servizio civile* (G.U. n. 25/03), che ha specificato i diritti e i doveri delle persone e le modalità per lo svolgimento del servizio civile in sostituzione del servizio militare;
- *Legge sui prodotti chimici* (G.U. n. 173/03), che ha sancito la modalità di gestione dei prodotti chimici, le modalità della protezione della salute e dell'ambiente, le condizioni e le modalità cui devono sottostare i produttori e le persone che si trovano a contatto con le sostanze chimiche;
- *Legge sulla misurazione* (G.U. n. 163/03), che, per la prima volta in testo legislativo, disciplina il sistema di misurazione unificato. Il sistema comprende vari tipi di misurazione (di base, tecnica, ecc.);
- *Legge sull'emanazione di parametri standard* per i soggetti che operano nel campo economico (G.U. n. 163/03), che ha stabilito la costituzione, l'ordinamento e l'attività dell'ente nazionale preposto a tale funzione e le modalità di uso dei parametri stabiliti;
- *Legge sulla sicurezza nucleare* (G.U. n. 173/03), con la quale sono state definite delle misure di sicurezza e protezione per l'uso dei materiali nucleari. La legge prevede anche la costituzione dell'*Ente statale per la sicurezza nucleare*;
- *Legge sui brevetti* (G.U. n. 173/03), che ha disciplinato in maniera complessiva il sistema della protezione dei brevetti;
- *Legge sul sistema dell'amministrazione statale* (G.U. n. 190/03), che ha definito in modo nuovo la maniera, le competenze, gli ambiti, l'ordinamento interno e le modalità di finanziamento del sistema dell'amministrazione statale.

6. Nuovi rapporti tra la Croazia e l'Unione Europea, la candidatura della Croazia a stato membro dell'Unione Europea e il parere (Avis) della Commissione Europea sulla domanda di adesione della Croazia all'Unione Europea

6.1. La formalizzazione della candidatura della Croazia a paese membro dell'Unione Europea

Durante la riunione del vertice europeo di Atene del 21 febbraio 2003, la Croazia ha presentato la sua candidatura formale per diventare paese membro dell'Unione Europea.

Com'è noto, la politica dell'Unione Europea verso i potenziali stati membri si basa su criteri *politici* ed *economici*, stabiliti durante la seduta del vertice della Commissione Europea a Copenaghen nel 1993. Tali criteri sono stati adottati nell'ambito del dibattito delle prospettive di allargamento dell'Unione Europea ai paesi dell'Europa centrale e orientale. I vertici europei hanno definito tali criteri come criteri base, che ogni paese potenziale candidato deve soddisfare verso il percorso di associazione all'Unione Europea.

I c.d. *criteri di Copenaghen* prevedono:

- la stabilità delle istituzioni domestiche in grado di garantire sviluppo democratico;
- l'esistenza dello stato di diritto, il rispetto per i diritti umani e per i diritti delle minoranze etniche;
- l'esistenza di un'economia di mercato efficiente e la capacità delle società commerciali domestiche di essere competitive in condizioni di libera economia di mercato;
- la capacità dello Stato-candidato di assumere l'impegno di introdurre i principi sui quali si basa l'Unione Europea in campo politico, economico e fiscale.

Dunque, ogni paese richiedente lo status di membro dell'Unione Europea, che ritiene di soddisfare i criteri stabiliti dall'Unione Europea, può formalizzare la propria candidatura.

Alla luce della candidatura formale dello Stato Croato, la Commissione Europea il 10 luglio 2003 ha inviato un *questionario* contenete più di 4000 domande

per valutare l' idoneità della Croazia a ottenere lo status di stato membro. Il ruolo di coordinamento nella compilazione del questionario spettava al Ministero delle integrazioni europee, che ha distribuito ai corrispondenti Ministeri le domande di rispettiva competenza. Il questionario non era comunque l' unica fonte per potere raccogliere informazioni per valutare l' idoneità della candidatura croata, le informazioni rilevanti potevano anche essere inviate da organizzazioni internazionali con il mandato di monitoraggio in Croazia, nonché da organizzazioni non governative e da rappresentanti della società civile.

Il Governo Croato ha consegnato le risposte al *questionario* della Commissione Europea il 9 ottobre 2003: dopo tale data è iniziato il processo di valutazione sull' idoneità della candidatura croata per diventare paese membro dell' Unione Europea. Durante questo periodo la Commissione Europea più volte ha chiesto alcuni chiarimenti ai corrispondenti ministeri e alle istituzioni croate in merito alle risposte riportate sul questionario.

Il 20 aprile 2004 la Commissione Europea, con una propria Comunicazione, ha espresso il suo **Parere (Avis) sulla domanda di adesione della Croazia all' Unione Europea**, che è risultato essere **positivo**. Conseguentemente, il 18 giugno 2004 la Croazia ha ottenuto formalmente lo **status di candidato membro dell' Unione Europea**.

7. Il parere (Avis) della Commissione Europea sulla domanda di adesione della Croazia all' Unione Europea

Nei paragrafi a seguire saranno analizzate solo alcune parti dell' Avis emanato dalla Commissione Europea, che – come accennato sopra – sono state ritenute di maggior importanza per lo scopo di questa ricerca. L' approfondimento, dunque, si baserà sui seguenti punti:

- democrazia e stato di diritto;
- diritti umani e tutela delle minoranze;
- libera circolazione delle persone;
- politica sociale e occupazione;
- istruzione e formazione;

- salute e tutela dei consumatori;
- cooperazione in materia di giustizia e affari interni.

7.1. La democrazia e lo stato di diritto

L'analisi di questo paragrafo verte su quella parte dei *criteri politici di Copenaghen*, secondo cui si prevede che lo stato potenziale candidato debba raggiungere *la stabilità delle istituzioni, in grado di garantire la democrazia, lo stato di diritto, il rispetto per i diritti umani e la protezione delle minoranze*. Bisogna sottolineare che questi criteri non rappresentano solo il minimo dei requisiti richiesti per la candidatura a divenire uno stato membro dell'Unione Europea, ma che la sostanza di questo criterio politico, in virtù dell'Accordo di Amsterdam dal 1999, rappresenta il principio costituzionale contenuto nell'*Accordo sull'Unione Europea*¹⁴. Questi criteri sono elencati nella Carta dell'Unione Europea sulle libertà fondamentali, che è stata presentata ufficialmente durante il vertice europeo tenutosi a Nizza nel 2000.

Il parere della Commissione Europea, analizzando lo stato e il funzionamento delle istituzioni croate, ha valutato positivamente i cambiamenti (revisione della Costituzione Croata) emanati nel novembre del 2000, quando la Croazia ha abbandonato il sistema *semipresidenziale*, introducendo il pieno sistema *parlamentare*. Detti cambiamenti hanno consentito un maggior equilibrio istituzionale.

Per quanto concerne la struttura del **Parlamento Croato**, dal sistema bicamerale (Camera delle Contee e Camera dei Rappresentanti) si è passati al sistema unicamerale, composto solamente dalla Camera dei Deputati (Zastupnicki Dom). Secondo la Costituzione Croata la Camera dei Deputati può avere un minimo di 100 e un massimo di 160 deputati, scelti per un mandato di quattro anni. L'elettorato è suddiviso in 10 unità elettorali, mentre l'11ma unità elettorale è riservata ai

¹⁴ L'Articolo 6, paragrafo 1 dell'Accordo dell'Unione Europea afferma che "l'Unione è fondata sui principi della libertà, della democrazia, del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto", in più l'Articolo 49 specifica che "Ogni stato europeo che rispetta i principi contenuti nell'articolo 6 paragrafo 1 può presentare la candidatura come paese membro dell'Unione Europea".

rappresentanti delle minoranze¹⁵. La 12ma unità elettorale, infine, è riservata ai rappresentanti della diaspora (cittadini croati residenti all'estero).

Va comunque sottolineato che l'attuale legislazione croata non riserva il trattamento della c.d. *discriminazione positiva*, per i rappresentanti delle minoranze etniche. Tale discriminazione positiva è considerata lo standard più avanzato nella tutela delle minoranze e consiste nella possibilità del doppio voto per i rappresentanti delle minoranze, che possono votare sia per i rappresentanti delle proprie minoranze, sia per candidati di loro libera scelta, non trovandosi così costretti a votare solamente per le liste dei candidati del loro gruppo etnico.

Sul funzionamento del **potere esecutivo e amministrativo**, il Parere della Commissione Europea osserva che, in generale, il Governo Croato è responsabile del lavoro di tutti gli organi della pubblica amministrazione¹⁶, i ministeri e le amministrazioni statali esistono esclusivamente a livello statale, mentre gli uffici dell'amministrazione statale si possono costituire presso le amministrazioni locali.

L'organizzazione statale e amministrativa croata è definita dalla Costituzione, la quale stabilisce il quadro delle *amministrazioni locali e delle unità territoriali (regionali) di autogoverno*. Le unità amministrative di autogoverno locale sono le Municipalità (426) e le Città (121), mentre le unità amministrative territoriali (regionali) sono le Contee (20) inclusa la città di Zagabria, che possiede lo status di Contea.

L'attuale riforma prevede un processo di decentralizzazione, ovvero di trasmissione dei poteri dal governo centrale ai poteri locali.

Nel quadro attuale, le unità amministrative locali e territoriali (regionali) di autogoverno hanno competenze nelle seguenti materie: fornitura idrica e gestione dei rifiuti, educazione elementare, educazione prescolastica e sanità primaria. Il Parere della Commissione Europea a tal proposito afferma che le riforme di trasmissione dei poteri a favore delle unità amministrative locali dovrebbe essere più veloce.

La legge quadro che determina lo status del personale impiegato nella pubblica amministrazione è la *Legge sugli ufficiali statali e sugli impiegati*, che secondo il Parere della Commissione Europea presenta molti punti deboli. Innanzitutto tale legge

¹⁵ In Parlamento sono riservati otto seggi per i rappresentanti delle minoranze: 3 per la minoranza serba, 1 a testa per i rappresentanti delle minoranze italiana e ungherese, 1 posto comune per le minoranze ceca e slovacca. Tutte le altre minoranze sono divise in due parti, di cui ciascuna ha diritto a 1 seggio.

¹⁶ Ministeri, organizzazione amministrative statali e uffici dell'amministrazione statale.

non distingue gli *ufficiali statali* che rappresentano nomine politiche dagli *impiegati statali* che sono dei professionisti. Inoltre, non è precisa sul ruolo, sullo status, sugli obblighi e sulle responsabilità del personale nominato politicamente. L'altro punto debole è rappresentato dalla mancata standardizzazione dei criteri per determinare il numero degli ufficiali, il sistema delle promozioni, la mobilità e il licenziamento, le descrizioni dei lavori professionali e i provvedimenti disciplinari. Inoltre, questi criteri non sono definiti in maniera univoca per tutti gli ufficiali pubblici, ma ogni ministero regola questi criteri con propri provvedimenti.

L'*Ufficio statale centrale per l'amministrazione* (Sredisnji drzavni ured za upravu), costituito recentemente (dicembre 2003) come struttura centrale con il compito di aggiornare e valutare i pubblici ufficiali, è purtroppo composto da pochi dipendenti, è senza struttura adeguata e non è operativo a pieno titolo. Si prevede inoltre la creazione di 11 unità specializzate e la creazione di un Centro per la formazione e la specializzazione dei pubblici ufficiali.

Un rafforzamento del ruolo dell'istituzione dell'*Ombudsperson*, il Difensore popolare (Pucki pravobranitelj), potrebbe influire notevolmente sulla diminuzione delle cause civili, per le quali i cittadini si rivolgono all'apparato della giustizia: ovviamente, prerequisito per giungere a questo risultato è una necessaria sensibilità degli organi della pubblica amministrazione. Se così fosse, il numero di casi e la durata dei processi amministrativi o delle risposte degli organi amministrativi potrebbero essere dimezzati. Ciò permetterebbe alla Croazia di avvicinarsi a quei paesi che hanno l'istituzione dell'*Ombudsperson*, il quale rappresenta un efficiente correttivo al comportamento dei dipendenti responsabili della pubblica amministrazione. Purtroppo, al momento attuale, l'istituzione dell'*Ombudsperson* (Pucki pravobranitelj) non dispone di una struttura adeguata. L'Ufficio del Difensore popolare, infatti, dispone di una decina di dipendenti e, solo nel 2002, ha ricevuto 1.558 reclami contro presunti abusi della pubblica amministrazione croata. In 104 di essi il Difensore popolare ha emanato delle raccomandazioni contro i corrispondenti uffici della pubblica amministrazione, ma solo in 72 casi l'Ufficio del Difensore popolare è riuscito a sbloccare la situazione e a concludere favorevolmente per i ricorrenti i reclami.

Nel Parere della Commissione Europea lo stato attuale della **giustizia** croata rimane ancora uno dei punti più critici che richiede notevoli cambiamenti. Ciò riguarda in primo luogo il funzionamento e l'efficienza dell'apparato della giustizia.

La stragrande maggioranza dei giudici è stata assunta a metà degli anni novanta e possiede poca esperienza professionale. La Commissione Europea è di parere che una non adeguata selezione e formazione dei giudici sia la causa principale dell'inefficienza dell'apparato della giustizia. Un'ulteriore problema è rappresentato dal fatto che diversi casi portati dinnanzi ai tribunali potrebbero essere risolti con altri mezzi, diminuendo in questa maniera il numero dei casi da risolvere in tribunale.

Attualmente quasi 1.400.000 casi risultano non conclusi, dato indicativo dell'inefficienza dell'apparato giudiziario. Per affrontare questo fenomeno recentemente sono state emanate delle nuove leggi volte ad aumentare la velocità e l'efficienza dei processi. Due leggi principali, quali il *Codice penale* e la *Legge sul processo civile*, hanno quindi subito cambiamenti ed emendamenti orientati a semplificare e accelerare le conclusioni dei processi. Nei processi penali l'ufficio investigativo passerà dalla competenza del tribunale alla competenza dell'ufficio del pubblico procuratore. In materia di successioni ora i casi incontestabili potranno essere conclusi dai notai, così da alleggerire il lavoro dei giudici. Finora il sistema croato non conosceva l'istituto di *risoluzioni alternative delle cause*, ora sarà introdotto il sistema della mediazione, che potrebbe anche ridurre il numero delle cause presentate davanti ai tribunali.

Il Governo Croato, conscio di questo problema ha adottato un documento strategico chiamato *Riforme del sistema della giustizia*, in cui si prevedono una serie di provvedimenti per migliorare l'efficienza del sistema di giustizia attuale. Tali misure prevedono un sistema di formazione professionale per i giudici, la semplificazione dei processi, l'adozione di nuove leggi e l'assunzione di nuovo personale. Nonostante l'impegno dichiarato di migliorare l'efficienza dell'apparato della giustizia con i succitati provvedimenti, la Commissione Europea ritiene che i termini di realizzazione stabiliti siano troppo veloci, così da risultare non realistici.

All'inizio del 2004 gli emendamenti e i cambiamenti della *Legge sui tribunali* sono entrati in vigore, potendosi così considerare un ulteriore contributo alla riforma dell'apparato giudiziario. Questi cambiamenti prevedono la delega dei processi da parte dei tribunali sovraccaricati a quelli di stessa competenza ma meno impegnati, l'allargamento delle funzioni degli ufficiali del tribunale (legali che non hanno fatto l'esame di stato) affinché possano anche condurre alcune parti processuali, e più mobilità per i giudici.

L'inefficienza della giustizia che fa aumentare il numero dei casi riguarda in primo luogo la mancata esecuzione delle sentenze civili e di quelle penali che riguardano il pagamento forzato dei debitori; si dovrebbe dunque pensare di introdurre misure più efficienti nell'attuale legislazione sul pignoramento.

Per quanto riguarda le **misure anticorruzione** la Commissione Europea, facendo riferimento a numerosi rapporti e analisi realizzate da agenzie internazionali, ritiene che la corruzione in Croazia rappresenti un problema che si manifesta in vari settori della società¹⁷. La Commissione Europea apprezza i recenti sforzi fatti dal Governo Croato per intensificare la lotta contro la corruzione. Attualmente presso l'Ufficio del pubblico procuratore esiste un ufficio specializzato nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (USKOK). Inoltre, la Croazia ha recentemente emanato dei provvedimenti legislativi contro la corruzione, includendo anche i piani d'azione anticorruzione. La Commissione Europea, tuttavia, ritiene necessario introdurre anche altre misure quali, ad esempio, personale specializzato e equipaggiamento informatico, che potrebbero portare a risultati più visibili nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata.

7.2. I diritti umani e la tutela delle minoranze

7.2.1. I diritti civili e politici

La Commissione Europea constata che la Croazia è firmataria di tutte le convenzioni internazionali nell'ambito delle Nazioni Unite¹⁸ e regionali (Consiglio d'Europa¹⁹) in materia di diritti umani. Inoltre le garanzie fondamentali per il rispetto dei diritti umani sono garantite dalla Costituzione Croata e dalle leggi corrispettive. Inoltre, la Costituzione Croata prevede la supremazia di tutti gli accordi internazionali sulla legislazione domestica²⁰.

¹⁷ Dal 2000 Croazia è stata accettata nel Gruppo di paesi che lottano contro la corruzione (GRECO). Nel 2002 la seduta plenaria dei Paesi, cosiddetti GRECI, ha emanato 16 raccomandazioni per rendere efficiente la lotta contro la corruzione. Le raccomandazioni invitano a introdurre misure in campo legislativo e amministrativo.

¹⁸ Si tratta della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, del Patto sui diritti civili e politici e del Patto sui diritti sociali, economici e culturali.

¹⁹ Si tratta della Convenzione per la tutela dei diritti umani e le libertà fondamentali, della Convenzione contro la tortura e della Convenzione quadro sulla tutela delle minoranze etniche.

²⁰ Articolo 140 della Costituzione Croata.

La Costituzione Croata garantisce libertà fondamentali, quali la proibizione di ogni tipo di discriminazione, l'arresto e la detenzione arbitraria, la libertà di associazione, la libertà di espressione, la libertà di stampa e la libertà di culto. Il diritto alla privacy è anch'esso un diritto costituzionale. La Costituzione Croata garantisce anche l'inviolabilità del domicilio e la libertà e inviolabilità della corrispondenza. *La Legge sulla uguaglianza tra i sessi* vieta ogni discriminazione basata sull'orientamento sessuale. Il diritto di voto sia attivo che passivo è garantito a tutti i cittadini di età superiore ai 18 anni.

Il *diritto di proprietà* è garantito e per gli stranieri che intendono comprare un bene immobile è prevista la clausola di reciprocità come questione preliminare. Inoltre, gli stranieri intenzionati a comprare un bene immobile in Croazia devono ottenere l'assenso da parte del Ministero degli Affari Esteri. Va ricordato che *l'Accordo di stabilizzazione e associazione* prevede che dopo 4 anni dell'entrata in vigore la clausola di reciprocità per i cittadini stranieri dovrà essere abolita.

La pena di morte in Croazia è stata abolita in conformità al Protocollo 13 della *Convenzione europea sui diritti umani e sulle libertà fondamentali*²¹. La riduzione in schiavitù, secondo la legislazione vigente, rappresenta un reato, ma la Commissione Europea si è dimostrata critica in quanto la legislazione attuale (Codice penale) proibisce sì la riduzione in schiavitù, ma non prevedere esplicitamente come reato il *traffico di persone*. La Commissione Europea esprime il suo criticismo, seppure in maniera minore, anche a proposito del diritto alla difesa, in quanto l'attuale legislazione croata non prevede l'assistenza legale gratuita per le persone senza cittadinanza e non prevede l'esistenza del servizio di assistenza legale sostenuto dallo stato nelle cause civili. La legislazione sulle tasse giudiziarie, inoltre, prevede l'esenzione solamente per i rifugiati, i ritornati e gli sfollati.

7.2.2. I diritti economici, sociali e culturali

La Commissione Europea nota che la Costituzione Croata garantisce i diritti economici, sociali e culturali fondamentali; si garantisce il diritto al lavoro, il pieno

²¹ Il Protocollo 13 della *Convenzione europea sui diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali* prevede l'abolizione della pena di morte in tutte le situazioni incluse quelle di emergenza e in situazioni straordinarie.

accesso a tutti i lavori e incarichi alle stesse condizioni. È garantito inoltre il diritto degli impiegati alla sicurezza sociale e alla assicurazione sociale. Infine, la Costituzione Croata è esplicita sui compensi e sui benefici di natura sociale, quali il diritto all'assicurazione sanitaria, e sulla particolare tutela per le persone anziane e le persone invalide, per le quali si accenna alla necessità della loro integrazione sociale. La tutela della famiglia è principio costituzionale, mentre le madri e i figli sono sotto la protezione particolare e la cura dello Stato.

Le libertà di istituire i sindacati è garantita dalla Costituzione Croata, che garantisce anche il diritto allo sciopero. Le esenzioni sono previste solo per certe particolari professioni, quali la polizia, le forze armate e alcuni servizi statali.

L'educazione primaria è obbligatoria, l'accesso all'educazione secondaria e universitaria è volontaria, inoltre è garantita la libertà di istituire delle scuole private e altri istituti educativi. L'insegnamento religioso non è obbligatorio, ma si svolge nell'ambito del sistema educativo statale.

7.2.3. I Diritti e la tutela delle minoranze

L'ultimo censimento del 2001 ha rimarcato un cambiamento consistente della popolazione, che può essere spiegato come conseguenza della recente guerra (1991/1995). Tale censimento conferma che in Croazia il 7,5% della popolazione dichiara di appartenere ad una delle 16 minoranze etniche, la più numerosa delle quali risulta essere quella serba con il 4,5% della popolazione totale, seguita dalla minoranza bosniaca (0,47%), mentre la minoranza italiana rappresenta lo 0,44% della popolazione, quella magiara lo 0,37%, l'albanese 0,34% e la slovena lo 0,3%. Risulta invece difficile stabilire la presenza della popolazione Rom (si presume 0,21%), a causa del proprio tradizionale modo di vivere nomadico. La minoranza dei Rom risulta anche essere la meno integrata nel contesto socio-politico della Croazia.

Come si è già menzionato, oltre alle convenzioni internazionali e regionali in questa materia, la Croazia ha sottoscritto alcuni accordi bilaterali sulla tutela delle minoranze con l'Ungheria e con Italia. Le sostanziali novità sullo status delle minoranze sono state introdotte con la nuova legge quadro nominata *Legge costituzionale sulla tutela delle minoranze etniche*. Tra le novità principali si prevede la partecipazione dei rappresentanti delle minoranze etniche negli organi

rappresentativi a livello locale nei tribunali e negli organi della pubblica amministrazione. La legge quadro prevede anche la costituzione del *Consiglio delle minoranze etniche* a livello statale e la costituzione dei consigli presso gli organi esecutivi delle municipalità e delle città.

Da un punto di vista pratico, ciò significa che 331.383 cittadini croati appartenenti a una delle 16 minoranze etniche possono eleggere 471 consigli di minoranze con 6.662 membri e 143 rappresentanti a livello comunale e a livello delle contee. Tuttavia, il processo dell'elezione dei rappresentanti dei *consigli delle minoranze* presso le amministrazioni locali, a causa di una non adeguata preparazione e di un'inidonea campagna informativa di questa novità, ha fatto sì che meno delle metà dei consigli abbia eletto i propri rappresentanti.

Come si è già accennato, a livello parlamentare ai rappresentanti delle minoranze etniche sono riservati 8 seggi. Inoltre, in base alla *Legge sull'uso della lingua parlata e scritta delle minoranze etniche* i membri delle minoranze hanno il diritto all'uso ufficiale della propria lingua insieme con la lingua ufficiale presso le unità amministrative a livello di municipalità, città e contee, a condizione che la presenza della minoranza sia pari a un terzo della popolazione, a meno che non sia diversamente stabilito da un accordo bilaterale in questa materia. È garantito anche l'insegnamento nella lingua delle minoranze nell'ordinamento scolastico nelle scuole elementari e medie.

Secondo la *Legge sull'educazione e l'istruzione nella lingua delle minoranze etniche*, l'ente d'istruzione nelle lingue delle minoranze può essere sia un ente pubblico finanziato dal bilancio dello Stato, sia una scuola privata, istituita da una persona fisica o giuridica alle stesse condizioni che valgono per istituire un'istituzione educativo-istruttiva.

Per quanto riguarda le norme sull'educazione, si può dire che la normativa essenziale rispecchia i requisiti contenuti nel miglior strumento regionale europeo, vale a dire la *Convenzione quadro sulla tutela delle minoranze* del Consiglio d'Europa, ratificata dalla Croazia nel 1997. Ci si riferisce particolarmente alla normativa croata in materia che disciplina i principi della non discriminazione e uguaglianza, della protezione della propria identità etnica e culturale, della libertà di costituire delle istituzioni educativo-istruttive, ecc. Va infine ricordato che a livello istituzionale, presso il Governo Croato, esiste l'*Ufficio per le minoranze etniche*.

7.2.4. La situazione riguardante lo status degli sfollati e dei rifugiati

La questione riguardante lo status dei rifugiati e degli sfollati, a causa della recente guerra, rappresenta a tutt'oggi una delle temi più sensibili, che richiede sicuramente ulteriori cambiamenti legislativi a favore di queste categorie. La Croazia ha ratificato nel 1993 la *Convenzione internazionale sullo status dei rifugiati* del 1951. Durante la guerra in Croazia (1991/1995), che ha anche influenzato la guerra nella vicina Bosnia-Erzegovina, la Croazia ha emanato una legislazione specifica in questa materia (*Legge sullo status dello sfollato e del rifugiato*), che definiva alcuni termini, quale per esempio quello di rifugiato, diversamente dagli standard internazionali. La parte mancante era sicuramente la posizione e la procedura dei richiedenti asilo, che fino a tempi recenti non era regolarizzata da una legislazione specifica: solo alcune norme della *Legge sul soggiorno e sulla mobilità degli stranieri* contenevano alcune norme procedurali. Il risultato di questa situazione è stato che, fino all'entrata in vigore della nuova *Legge sull'asilo* (luglio 2004), non c'è stato nessun esito positivo in merito alle domande presentate per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Dal momento che con la nuova e a lungo attesa legge sull'asilo sono state introdotte numerose novità, queste meritano alcuni approfondimenti. La legge fa chiaro riferimento alla definizione di rifugiato ai sensi della *Convenzione internazionale sullo status dei rifugiati del 1951*²²; inoltre, tale legge riconosce anche lo status di protezione temporanea²³. La legge definisce anche il concetto di paese terzo sicuro e prevede il riconoscimento dello status di rifugiato per chi non sia in grado di fare ritorno nel proprio paese, a causa del fondato timore di essere perseguitato per la sua appartenenza etnica, religiosa e razziale o per l'appartenenza a un determinato gruppo politico o sociale²⁴.

Il meccanismo decisionale in merito alla domanda di riconoscimento dello status di rifugiato prevede una procedura piuttosto complessa. La domanda, infatti, in prima istanza viene decisa da un organo preposto dal Ministero dell'Interno. Contro tale decisione è previsto un ricorso gerarchico presso la Commissione sui ricorsi dei richiedenti asilo (organo non giudiziario), essendo possibile iniziare il ricorso

²² Articolo 2, paragrafo 3

²³ Articolo 2, paragrafo 5

²⁴ Articolo 4

amministrativo dinanzi al Tribunale amministrativo, solo dopo la decisione di questo organo.

Un altro punto critico è rappresentato dal luogo dove si presenta la domanda d'asilo. La legge specifica che si debba presentare primariamente nei centri di accoglienza per i richiedenti asilo, mentre l'intenzione per richiedere l'asilo può essere manifestata presso la stazione di polizia o al momento d'ingresso in Croazia²⁵. La legge non è precisa per quanto riguarda la dinamica e i temi della decisione della domanda: i termini generici specificano solamente che “al richiedente asilo deve essere reso possibile presentare la propria domanda quanto prima”. La legge prevede alcune norme specifiche sul trattamento d'asilo per alcune categorie specifiche di richiedenti asilo, quali i minori non accompagnati e le donne. Inoltre, ai richiedenti asilo durante il processo di riconoscimento è garantita l'assistenza sanitaria. In caso di concessione dello status di rifugiato si riconoscono all'interessato tutti i benefici previsti dagli standard internazionali, come il diritto al ricongiungimento familiare, il diritto a ricevere documenti di viaggio, e una serie di benefici per favorire l'integrazione sociale (educazione, istruzione, assistenza sanitaria e benefici sociali).

In conclusione, dopo lunga attesa è entrata in vigore una legge quadro in questa materia che sicuramente richiederà più sensibilità e preparazione ai vari attori coinvolti nella sua applicazione (il personale di polizia di frontiera che decide sulla domanda, le organizzazioni non governative che forniscono aiuto legale e assistenziale ai richiedenti asilo, ecc.).

7.2.5. Il problema del rientro dei profughi e degli sfollati

Risulta opportuno ricordare che la recente guerra ha avuto delle conseguenze molto pesanti per quanto concerne la costrizione di una significativa parte della popolazione residente in Croazia a lasciare forzatamente il proprio luogo d'origine. Alcune stime dicono che il numero totale delle persone costrette ad abbandonare il territorio croato a causa degli eventi bellici ammonta in totale a 950.000 unità, in un Paese di 4,5 milioni di abitanti. Più precisamente, questa cifra riguarda il numero totale di sfollati interni di origine etnica croata (550.000), mentre il numero delle

²⁵ Articolo 8, paragrafi 1,2,3.

persone residenti in Croazia di origine etnica serba che hanno lasciato la Croazia è stato stimato in 370.000 unità. A queste cifre va aggiunto il numero di 150.000 croati provenienti dalla Bosnia-Erzegovina, che a causa della guerra ha stabilito la propria residenza in Croazia.

Per quanto riguarda il ritorno dei rifugiati serbi, che prima della guerra vivevano in Croazia, su un totale di 209.000 persone (di cui 189.500 sono riparati nell'attuale Comunità degli Stati di Serbia e Montenegro e 19.500 in Bosnia-Erzegovina) ne è ritornato circa la metà (108.000): solo 1.700 persone di origine serba, invece, risultavano sfollati interni in Croazia. Secondo le inchieste condotte dagli uffici dell'ACNUR risulta che i rifugiati serbi in stragrande maggioranza hanno optato per l'integrazione locale nei paesi dove sono attualmente ospitati (Comunità degli Stati di Serbia e Montenegro). Secondo gli ultimi dati, dei rifugiati serbi ancora rimasti nei paesi ospitanti, solo il 15% è interessato a rientrare in Croazia.

7.2.5.1. I problemi riguardanti la restituzione della proprietà e la ricostruzione degli immobili abbandonati dai rifugiati e dagli sfollati

Il problema della restituzione delle proprietà abbandonate a causa degli eventi bellici ai legittimi proprietari rimane uno dei temi più sensibili e tuttora non completamente risolti.

La problematica della restituzione dei beni abbandonati si può dividere in tre aspetti:

1. la ricostruzione delle abitazioni danneggiate durante e dopo la guerra;
2. la restituzione degli immobili privati ai legittimi proprietari;
3. la cancellazione dei c.d. diritti dei titolari della proprietà sociale.

7.2.5.2. La ricostruzione

Il processo di ricostruzione si è ormai concluso: di circa 200.000 unità abitative danneggiate dagli eventi bellici ne risultano ristrutturate 130.000. Il maggiore e quasi unico donatore è stato lo Stato Croato. Solo il 7% della ricostruzione è stato finanziato dalla comunità internazionale. Il piano prevede di completare la

ricostruzione di tutte le case entro la fine del 2005. Alcune parti della *Legge sulla ricostruzione* era stata oggetto di critica da parte dalle agenzie con mandato di monitoraggio in Croazia (OSCE): dopo le conseguenti raccomandazioni, il Governo Croato ha deciso di prolungare il termine per presentare le richieste di ricostruzione fino al settembre 2004 (la precedente scadenza era stata fissata per la fine del 2001). Ciò probabilmente prolungherà il completamento del programma di ricostruzione fino alla fine del 2006.

7.2.5.3. La restituzione della proprietà privata abbandonata durante la guerra

Secondo la legislazione vigente all'epoca, la proprietà privata abbandonata a causa della guerra si poteva dare in uso temporaneo. In pratica, specialmente nelle zone rurali, la proprietà residenziale era stata abbandonata prevalentemente dalle persone di etnia serba che risiedevano in Croazia. Tale proprietà veniva quindi messa a disposizione per uso temporaneo ai nuovi rifugiati, prevalentemente di etnia croata, provenienti dalla Bosnia-Erzegovina. Tuttavia, la legislazione vigente fino a poco tempo fa permetteva la restituzione della proprietà ai legittimi proprietari, solo nel caso in cui venisse assicurata un'abitazione alternativa all'occupante temporaneo. Ovviamente, le disposizioni allora vigenti hanno rallentato notevolmente il processo di restituzione della proprietà ai legittimi proprietari. Questo fatto ha contribuito sicuramente al rallentamento e alla diminuzione delle persone che vogliono ritornare nel luogo d'origine: è noto infatti come avere a disposizione la propria casa sia il primo criterio che influisce sulla scelta del ritorno. Il processo di restituzione della proprietà è stato anche ostacolato dall'inefficienza dei provvedimenti esecutivi emanati dai tribunali (sfratti per le persone che avevano già ottenuto una soluzione abitativa alternativa).

Il Governo Croato, riconoscendo l'inefficienza del sistema della restituzione della proprietà vigente nel 2002, ha adottato un *Piano d'azione* che prevedeva la restituzione di tutta la proprietà entro la fine del 2002; per le persone che non avessero ottenuto la restituzione entro quella data era stata prevista la compensazione mensile per il ritardo, fino alla restituzione finale. Nel 2003 il processo di restituzione non era ancora completato: risultavano ancora occupate 3.500 case, per le quali pendevano

2.200 richieste per la restituzione. È prevista la conclusione dell'intero processo entro la fine del 2004.

7.2.5.4. La questione aperta del c.d. diritto di abitazione degli ex-titolari di tale diritto

Dal momento che il tipo di uso di abitazione trattato nel presente paragrafo non è molto comune, va fatta una piccola premessa esplicativa. Il sistema della proprietà sociale era una specificità del c.d. sistema di autogestione allora vigente nella ex-Jugoslavia.

Le persone impiegate presso le aziende separavano obbligatoriamente dai propri stipendi una quota per il fondo di abitazione; la gestione del fondo per l'abitazione veniva affidata a una azienda pubblica, che aveva l'incarico di organizzare la costruzione di nuovi appartamenti e la manutenzione degli stessi. Una volta destinato l'appartamento comprato dall'azienda del lavoratore, tale appartamento diventava proprietà sociale, mentre il titolare godeva del diritto di abitazione. La natura giuridica di tale diritto è molto difficile da definire, secondo il diritto civile, ma si può dire che la sostanza di tale diritto è più forte del diritto del locatario e meno forte della proprietà (il diritto di abitazione si poteva ereditare ed era ideato come diritto permanente).

La cancellazione di questo diritto poteva avvenire solamente in casi eccezionali (tra i quali il mancato uso ingiustificato dell'appartamento per un periodo di 6 mesi). Il diritto di occupazione riguardava quasi esclusivamente gli appartamenti nelle zone urbane.

Il problema con i titolari di questo diritto è aumentato quando la grande maggioranza di essi, che abitavano nelle zone urbane, ha forzatamente lasciato gli appartamenti (prevalentemente persone di etnia serba), in seguito alle due operazioni militari del 1995, denominate "Lampo" e "Tempesta", con cui la Croazia ha ottenuto il controllo sul proprio territorio. Attualmente la categoria del diritto di abitazione non esiste più, in quanto tale diritto - in base alla legislazione allora vigente - previo pagamento di un determinato riscatto, si è trasformato in proprietà a pieno titolo.

Nel frattempo, la cancellazione degli ex-diritti d'abitazione è avvenuta anche per vari altri motivi²⁶. Recentemente un caso riguardante la cancellazione del diritto d'occupazione è stato discusso presso *La Corte europea dei diritti dell'uomo* a Strasburgo ed è stato dichiarato che la cancellazione avvenuta in quel caso specifico non rappresenta una violazione della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*²⁷.

Il Governo Croato, senza specificare il rimedio e la soluzione per la cancellazione del diritto d'occupazione, ha proposto il *Programma di soluzione abitativa* (Program stambenog zbrinjavanja) per varie categorie di persone, tra le quali anche gli ex-titolari del diritto di occupazione degli appartamenti soggetti all'expropriazione sociale. Si tratta di un programma di costruzione di nuove unità abitative finanziato da parte del Governo Croato. La data per la presentazione delle domande da parte degli interessati scade alla fine del 2004. Nel bilancio dello Stato risultano stanziati mezzi finanziari per la costruzione di 1.500 unità abitative, ma finora non risulta presa alcuna decisione a favore dei ex titolari del diritto d'occupazione.

Esprimendo il proprio parere sulla delicata questione della restituzione della proprietà, che in passato era stata oggetto di critica da parte della comunità internazionale, la Commissione Europea afferma che si è vicini al completamento del processo di ricostruzione delle case danneggiate, a causa degli eventi bellici. Invece, per quanto riguarda il processo di restituzione della proprietà privata e per gli ex-titolari del diritto di occupazione, risulta necessario adottare dei provvedimenti per rendere tutto il processo più efficace e più veloce. Oltre al processo di restituzione, infatti, la Commissione Europea ritiene che il Governo Croato debba rendere maggiormente possibile e sostenibile un possibile ritorno dei profughi e degli sfollati: ciò implica l'introduzione di misure per migliorare il quadro economico e sociale negativo delle zone depresse, che comprende in genere le zone dove si dovrebbe ritornare.

²⁶ Per esempio, la cancellazione del diritto da parte dei tribunali per assenza ingiustificata per un periodo di sei mesi, a causa della scadenza dei termini per il rimpossesso nell'immediato dopo guerra, che erano difficili da rispettare.

²⁷ Il caso *Blecic vs Croazia* si riferiva alla violazione dell'articolo 8 (rispetto della casa) e dell'articolo 1 del Protocollo 1 (diritto dell'uso del possesso indisturbato).

7.3 Il diritto di circolazione delle persone

La legislazione dell'Unione Europea in questa materia comprende il trattamento non discriminatorio per i lavoratori che sono legalmente occupati nel paese di cui non sono cittadini: ciò si riferisce alla possibilità di accumulare i benefici dei diritti sociali. Un'altra questione compresa in questa materia riguarda il riconoscimento dei titoli professionali per rendere più facile il libero esercizio di alcune professioni. Il parere della Commissione Europea è che la legislazione croata per il riconoscimento dei titoli professionali si basi esclusivamente sul riconoscimento accademico. Inoltre, il sistema attuale non si basa sul coordinamento educativo che comprende anche il riconoscimento dei titoli di studio. Non compatibilità con gli standard europei è stata inoltre verificata nel procedimento di riconoscimento dei titoli: l'incompatibilità si riferisce al diritto al ricorso, alla motivazione della decisione e ai termini per il riconoscimento.

Diversità o, meglio, mancata compatibilità con gli standard europei, si è rilevata anche nella materia delle *condizioni educative*. Il sistema croato attuale non potrebbe infatti soddisfare i requisiti minimi per l'esercizio di alcune professioni, specialmente in campo medico. Stando così le cose, il riconoscimento automatico per alcune professioni non è possibile al momento attuale, a causa di una consistente incompatibilità con i requisiti stabiliti negli standard europei (*acquis communautaire*).

Alcuni punti di criticità sono stati espressi anche al riguardo dell'accesso all'istruzione universitaria, specialmente in merito alle norme che richiedono la residenza permanente come prerequisito per l'iscrizione universitaria. Inoltre, le tasse universitarie risultano più alte per gli studenti stranieri. A tal riguardo, risulterebbe necessario cambiare la legislazione attuale per renderla compatibile con gli standard europei. Ciò si riferisce, in particolar modo, alla possibilità che i cittadini dell'Unione Europea possano avere accesso all'educazione universitaria, senza obbligo di stabilire la residenza permanente sul territorio croato, e all'importo delle tasse universitarie, che dovrebbero essere dello medesimo importo per tutti gli studenti.

7.3.1. La libera circolazione dei lavoratori

La legge quadro in questa materia, vale a dire la recente *Legge sugli stranieri*, prevede il possesso del permesso di soggiorno, come condizione per poter svolgere attività lavorativa. Il sistema stabilito si basa sulla politica delle quote e a grandi linee è simile a quello vigente in Italia. Il permesso di soggiorno per lavoro subordinato viene rilasciato su richiesta del datore di lavoro nell'ambito delle quote che il Governo Croato stabilisce annualmente. Esentati da questa quota sono le persone il cui status è stabilito dall'*Accordo di stabilizzazione e associazione*. Il parere della Commissione Europea è che in questa materia sarebbe necessario introdurre diverse misure, affinché la legislazione e la politica siano più vicine agli standard dell'Unione Europea. Ciò si riferisce innanzitutto alla possibilità che ai cittadini dell'Unione Europea non venga richiesto il possesso del permesso di lavoro. Inoltre, dovranno essere introdotte misure, affinché i cittadini dell'Unione Europea non vengano discriminati per quanto riguarda l'accesso al lavoro in base alla nazionalità e affinché non risulti necessario avere la residenza in Croazia come prerequisito per l'accesso al lavoro. Si deve garantire ai cittadini dell'Unione Europea il diritto di portare con sé i propri familiari e il coniuge, senza che debbano richiedere il permesso di soggiorno. Un ulteriore cambiamento e adeguamento della politica previdenziale croata sarà necessario nel campo dei diritti previdenziali aggiuntivi, per garantire la copertura di tutti i sistemi previdenziali (sia obbligatori, sia volontari) per il lavoro dipendente e autonomo.

Generalmente, il sistema previdenziale si basa sulla contribuzione obbligatoria e si distingue chiaramente tra la previdenza per i lavoratori dipendenti e per quelli autonomi. La Commissione Europea rileva che il sistema croato prevede lo stesso trattamento per la contribuzione previdenziale, sia per i propri cittadini, sia per gli stranieri regolarmente occupati.

Si ricorda che la Croazia ha stipulato con più di 20 paesi (tra cui anche l'Italia) accordi bilaterali in materia di previdenza, che permettono la cumulazione e il trasferimento dei benefici. Va precisato anche che la normativa dell'Unione Europea, concernente il coordinamento del sistema della previdenza dei singoli stati, non è armonizzata completamente ma solo coordinata con i sistemi previdenziali dei paesi membri: risulta dunque che in questo settore la Croazia non sarebbe forzata al

cambiamento del sistema legislativo della previdenza, essendo solamente necessario adottare delle modifiche di natura tecnica.

7.4. La politica sociale e la politica dell'occupazione

Discutendo di questa materia è opportuno accennare che la legislazione e gli standard europei nei settori della politica sociale e della politica dell'occupazione individuano solamente i *limiti più bassi*, sotto i quali i Paesi membri non possono scendere, lasciandoli invece liberi di sviluppare una propria legislazione ed eventuali politiche più avanzate. La legislazione dell'Unione Europea prescrive dunque degli standard minimi per il diritto del lavoro, per la protezione e la sicurezza sul lavoro, per l'uguaglianza tra i sessi, per l'accesso al lavoro e per l'accesso ai benefici sociali. Misure obbligatorie si applicano invece nel campo della salute pubblica (monitoraggio sulle malattie infettive e sugli effetti dei prodotti del tabacco), sulla proibizione della discriminazione sulla base della nazionalità, della religione, della disabilità, sull'orientamento sessuale, ecc.

Un'analisi della legislazione croata del diritto del lavoro conferma che essa contiene i principi essenziali su cui si basa la politica e la legislazione dell'Unione Europea in materia di lavoro, in particolare in merito alla normativa riguardante l'orario di lavoro, le consultazioni e le informazioni con i lavoratori, ecc. Comunque, secondo il parere della Commissione Europea, la Croazia dovrà nell'immediato futuro adottare delle misure e una legislazione più efficace in materia di lavoro per renderle più vicine a quelle vigenti nell'Unione Europea. In particolare, in Croazia risulta mancante la normativa che riguarda il ruolo del Consiglio dei lavoratori (Consigli europei di lavoro).

In caso di bancarotta del datore di lavoro, ai lavoratori si garantisce una certa compensazione²⁸ (l'erogazione degli ultimi tre stipendi prima del fallimento, dei compensi in caso di malattia, il godimento delle ferie accumulate e il diritto alla liquidazione accumulata).

Per quanto riguarda il trattamento di uguaglianza tra i sessi sul mercato di lavoro, la Commissione Europea riconosce che la Costituzione Croata vieta ogni tipo

²⁸ *Legge sulla garanzia per i lavoratori in caso di fallimento del datore del lavoro*, G.U. n. 114/03.

di discriminazione. Inoltre, la proibizione della discriminazione sul lavoro è un obbligo che la Croazia si è assunta, sottoscrivendo delle convenzioni internazionali²⁹.

La Commissione Europea è di parere che la Croazia possiede la legislazione base che vieta la discriminazione sul mercato del lavoro: probabilmente sarà necessario introdurre degli aggiornamenti riguardanti la diversificazione dell'età pensionabile per certe categorie (polizia, esercito e altri servizi statali).

La Commissione Europea apprezza anche che in Croazia esistano delle strutture istituzionali con il compito di promuovere, attuare e osservare l'andamento della *politica di uguaglianza*: si riferisce al *Consiglio per l'uguaglianza tra i sessi del Parlamento croato*, al Commissariato e all'Ufficio per l'uguaglianza dei diritti tra i sessi, presso il Governo Croato, e al difensore civico per l'uguaglianza tra i sessi.

Per quanto riguarda invece la protezione e la *sicurezza sul lavoro*, la Commissione Europea è di parere che la legge quadro croata in questa materia, la *Legge sulla protezione sul lavoro*, e altri provvedimenti normativi risultino solo parzialmente adeguati agli standard vigenti nell'Unione Europea. Le misure che non sono in linea con gli standard europei nel settore della protezione sui luoghi di lavoro si possono riscontrare soprattutto nel campo della protezione contro l'esposizione all'amianto, della protezione contro il rumore, dell'uso sicuro delle materie cancerogene e dell'utilizzo di equipaggiamento lavorativo adeguato.

Probabilmente il punto più critico in questa materia risulta essere l'assenza di protezione adeguata sui luoghi di produzione (ancora esistente) dell'amianto, che si svolge in un'unica fabbrica in Croazia, la "Salonit", situata vicino a Spalato. A causa della protezione non adeguata e dell'assenza di appropriata informazione sulla pericolosità dell'amianto, che ha fatto ammalare diverse centinaia di lavoratori (purtroppo in molti casi con conseguenze fatali), l'*Associazione delle persone esposte all'amianto* ha presentato ricorso nel 2002 contro la Repubblica di Croazia dinanzi al Comitato degli esperti dell'Organizzazione internazionale del lavoro - ILO (*International Labour Organization*) - per la violazione della Convenzione dell'ILO n.162/86. Il Comitato ha convenuto su gran parte delle presunte violazioni della suddetta Convenzione riportate nel ricorso e ha redatto un rapporto in 12 punti, richiedendo al Governo Croato di adottare delle misure urgenti per ridurre la pericolosità dell'esposizione dei lavoratori all'amianto. Fino al momento attuale, non

²⁹ Ad esempio, la Carta sociale europea del Consiglio d'Europa.

risulta tuttavia siano stati introdotti da parte del Governo Croato particolari miglioramenti per tutelare la sicurezza e la salute delle persone coinvolte nel processo di produzione dell'amianto in Croazia. Va ricordato che lo Stato Croato si è mostrato inefficiente e inadempiente nel garantire gli standard internazionali in questa materia, così come stabiliti dall'ILO, ed è difficile pronosticare come la Croazia potrà adeguarsi agli standard europei che sono comunque di molto superiori rispetto a quelli stabiliti dall'ILO. L'inefficienza nel rispettare tali impegni da parte dello Stato Croato dimostra che la scadenza che il Governo Croato si è dato, vale a dire la cessazione della produzione di amianto entro la fine del 2004, sicuramente non sarà rispettata.

Il parere della Commissione Europea è che il problema, già grave per quanto riguarda la protezione e la tutela della salute dei lavoratori, sia ulteriormente aggravato dal *debole sistema di ispezioni* vigente attualmente in Croazia. Grossi dubbi sono infatti stati espressi sul numero inadeguato di ispettori (soltanto 78 ispettori su 1,2 milioni di lavoratori!). Inadeguato risulta anche essere il loro equipaggiamento nonché la conoscenza tecnica del personale preposto alle ispezioni.

Per quanto concerne il *dialogo sociale*, la Commissione Europea ritiene che esso sia sufficientemente sviluppato. Esso esiste infatti sia tra lo Stato e i partner sociali, sia tra lo Stato, gli imprenditori e i rappresentanti dei lavoratori. Le consultazioni tripartite (datori di lavoro, sindacati e Governo Croato) si svolgono nell'ambito del *Consiglio economico-sociale* o tramite tre commissioni parlamentari.

Il dialogo sociale si sviluppa a livello delle singole aziende, in maniera autonoma a livello locale, settoriale e alla fine a livello nazionale. Finora risultano costituite 142 organizzazioni di partner sociali. I contratti collettivi si stipulano a livello aziendale e si registrano presso il *Ministero del lavoro, dell'economia e dell'artigianato*. La copertura per i contratti collettivi stipulati in tutta il settore economico risulta esser pari al 60% del totale.

In Croazia attualmente risultano attive 7 organizzazioni sindacali dei lavoratori, di cui una (la Lega dei Sindacati Indipendenti della Croazia, SSSH), è divenuta recentemente membro effettivo della Confederazione Europea dei Sindacati (ETUC).

Anche la politica occupazionale rappresenta uno dei settori in cui sarà necessario introdurre una politica organica più vicina alle Direttive comunitarie. In primo luogo per la necessità dell'elaborazione di un *Piano nazionale per l'occupazione*. L'elaborazione di questo piano dovrebbe contribuire alla definizione di

un approccio strategico per la politica dell'occupazione, migliorando le capacità amministrative degli organi istituzionali croati affinché possano effettuare l'analisi, l'attuazione e il monitoraggio della politica occupazionale.

Secondo i dati disponibili, la disoccupazione attuale in Croazia ammonta al 14% nella prima metà del 2003. La politica di occupazione è stata abbastanza riduttiva e riguarda prevalentemente l'esistenza di misure di politica occupazionale attiva per alcuni settori, come per i giovani in cerca di prima occupazione, e per l'occupazione delle persone senza esperienza lavorativa. Non risultano adottate misure a favore di persone disoccupate di lungo periodo. Inoltre, in Croazia si è verificata incompatibilità tra la domanda e l'offerta delle qualifiche sul mercato del lavoro. Questo fatto sicuramente richiederebbe un approccio più stretto tra le scuole di qualificazione e gli uffici per l'impiego.

In base a questi fatti, risulta ovvio che la Croazia dovrà emanare delle misure di politica occupazionale attiva, dovrà adeguare le proprie istituzioni e la legislazione, per poter così beneficiare del *Fondo sociale europeo*.

Il parere della Commissione Europea è che anche nel campo dell'*esclusione sociale* la Croazia dovrà adottare dei parametri quantitativi e qualitativi internazionali, per poter così definire i problemi specifici del Paese. Ciò risulta necessario anche per poter definire la strategia per i futuri programmi dedicati alle categorie delle persone vulnerabili (pensionati, disoccupati di lungo periodo, disabili, ecc.).

Sul piano generale della politica sociale e politica d'occupazione la Commissione Europea apprezza il fatto che la Croazia abbia già iniziato il processo di armonizzazione della propria legislazione con l'*acquis communautaire*, ma rileva come sia necessario emanare ulteriori disposizioni (legislazione esplicativa), per dare senso concreto alle leggi. Inoltre, sarà indispensabile aumentare la capacità amministrativa del personale occupato nel settore per assicurare l'attuazione delle nuove misure aggiornate agli standard europei. I punti più critici che richiederanno un'innovazione legislativa riguardano il personale qualificato (specialmente gli ispettori), il settore della protezione della salute dai rischi industriali e la sicurezza sul lavoro.

7.5. L'educazione e la formazione

La normativa dell'Unione Europea in materia di educazione e formazione, essa è competenza dei singoli Stati membri. Per quanto concerne la normativa e la politica croata dell'educazione e della formazione la Commissione Europea nota che recentemente (2003) è stata emanata la *Legge sull'attività scientifica e sull'istruzione superiore*, la quale rappresenta il nuovo quadro generale per la riforma universitaria, per la riforma dei programmi di studio e di simili criteri contenuti nella *Dichiarazione di Bologna*³⁰, di cui la Croazia è firmataria dal 2001. La realizzazione degli impegni contenuti nella Dichiarazione di Bologna richiederà un notevole adeguamento dei programmi universitari vigenti oggi in Croazia.

Risulta visibile che le priorità nella politica dell'educazione e della formazione si sono diversificate per dare una risposta più profilata alle richieste dell'economia di mercato (certe professioni sono diminuite o sono sparite, a causa dell'andamento diverso dell'economia, caratterizzato dal processo di deindustrializzazione e dalla crescente attività di importazione) e per migliorare la qualità dell'educazione e della formazione.

Per quando concerne il quadro totale delle persone istruite in Croazia, i dati dell'ultimo censimento non danno una visione troppo ottimistica. L'istruzione obbligatoria (8 anni) è posseduta dal 21 % della popolazione, mentre il 15% delle persone non sono riusciti a completare la scuola dell'obbligo. Senza nessuna istruzione risulta essere quasi il 3% della popolazione totale, mentre la maggioranza della popolazione, il 47%, possiede un'istruzione superiore e il 4 % possiede un titolo parauniversitario della durata di 2 anni. Solo l'8% della popolazione possiede un titolo universitario o superiore³¹.

La Commissione Europea sottolinea diverse lacune presenti nel sistema dell'istruzione professionale e della formazione a livello delle scuole superiori e sostiene il processo delle riforme già iniziato e la costituzione di alcuni organi istituzionali, quali il *Consiglio per l'educazione professionale e la formazione*. La Commissione Europea ritiene che i risultati finora ottenuti risultino piuttosto modesti. Si evidenziano la mancanza di professori specializzati, programmi educativi non

³⁰ Con la *Dichiarazione di Bologna* dei Ministri dell'Unione Europea del giugno 1999 è iniziato il processo di creazione del sistema di alta istruzione. L'impegno è che diventi operativa entro il 2010.

³¹ Fonte: Censimento 2001 dell'Istituto statale di statistica.

aggiornati e, specialmente, la mancanza degli standard professionali armonizzati e la preparazione professionale. Risulta inoltre non adeguato il collegamento con il settore privato. È importante tenere in considerazione questo aspetto, in quanto un profilo educativo più vicino alle esigenze del settore privato o alle esigenze dell'economia costituisce uno degli elementi più significativi nella lotta contro la disoccupazione.

Recentemente il Governo Croato ha adottato delle misure specifiche per certe categorie: una novità è sicuramente rappresentata dalla *Strategia e piano d'azione per l'educazione degli adulti* (2004). Questa strategia si basa sul principio dell'*educazione permanente*, che parte dalla constatazione che la quantità di conoscenze aumenta con il tempo e che le conoscenze ottenute tramite il sistema educativo tradizionale non corrispondono più alle esigenze dell'individuo e della comunità in cui vive.

Il quadro attuale croato sull'istruzione degli adulti presenta diverse lacune: nella legislazione attuale non risulta esistente un sostegno finanziario organizzato per l'educazione degli adulti, né da parte dello stato, né da parte della comunità locale. Non esiste alcuna statistica e alcun dato rilevante sull'educazione degli adulti. Nella legislazione attuale (*Legge sul lavoro*) la possibilità di ottenere un permesso dal lavoro, per ragioni di specializzazione educativa, è prevista solo come principio generale non elaborato: si rileva solo il diritto di chiedere il permesso dal lavoro pagato per educazione, formazione o specializzazione, mentre le modalità di attuazione si determinano dai contratti collettivi, dove è possibile rilevare anche alcuni passi indietro rispetto alla normativa precedente³².

Con l'adozione della *Strategia per l'educazione degli adulti*, il ministero competente (Ministero della Scienza, dell'Istruzione e dello Sport) ha promosso l'iniziativa per l'emanazione della *Legge sull'educazione degli adulti*: si pensa di costituire un organo istituzionale specifico presso questo ministero, per seguire l'educazione degli adulti.

Come si è già menzionato sopra, una delle difficoltà del sistema educativo attuale in Croazia è costituita dalla mancanza di un collegamento tra il sistema educativo e le nuove esigenze del mercato. Nell'ambito della politica generale contro la disoccupazione, gestita dall'*Istituto croato per l'impiego*, sono state definite delle priorità, emanando programmi d'istruzione per certe professioni che risultano essere

³² Ad esempio il contratto collettivo degli impiegati nei servizi pubblici prevede solamente un'aspettativa per esigenze di propria educazione e specializzazione, mentre con il contratto precedente si prevedeva il permesso pagato.

deficitarie sul mercato (operai nell'edilizia, personale qualificato nei cantieri navali, ecc.). Si cerca di elaborare dei programmi educativi specializzati di breve durata, dove l'acquisizione di conoscenze specifiche dovrebbe agevolare un più veloce accesso a quelle occupazioni richieste dal mercato.

Si fa presente comunque che nel 2003 si è costituito il *Centro per l'educazione degli adulti* presso l'*Istituto per l'istruzione della Repubblica di Croazia*, che dovrebbe dare peso istituzionale alla realizzazione di questo programma.

Si fa notare, inoltre, come - per il momento - ci siano pochi figli di immigrati, cittadini di Paesi membri dell'Unione Europea, iscritti nelle scuole croate e come la legislazione croata dedicata a questa categoria sia inesistente: le competenti istituzioni croate saranno dunque obbligate ad adottare questa legislazione specifica nel prossimo futuro.

L'osservazione conclusiva della Commissione Europea è che la Croazia, sul piano dell'educazione e della formazione, non dovrebbe avere difficoltà nel medio-lungo periodo, mentre - per quanto riguarda l'impegno strategico - sarà necessario elaborare un sistema moderno di educazione e formazione in accordo con la politica di occupazione e la politica sociale dell'Unione Europea.

7.6. La salute e la tutela dei consumatori

L'acquis communautaire in questa materia riguarda varie garanzie, quali la protezione degli interessi economici dei consumatori (trasparenza dei prezzi, vendite a distanza), la sicurezza generale dei prodotti (responsabilità per i prodotti non idonei), ecc. Nell'ambito della sicurezza dei prodotti, il quadro normativo si fonda sulla recente *Legge sulla sicurezza generale dei prodotti* (2003), che introduce come primario il principio della responsabilità oggettiva del produttore, in caso di non idoneità del prodotto: si specificano i casi di declino delle responsabilità, viene indicato chi ha in capo l'onere della prova e viene stabilita la definizione del danno. Il parere della Commissione Europea è che questa legge rappresenta un buon quadro legislativo di base, ma in alcuni punti è diversa dalla normativa europea e richiederà quindi degli emendamenti e dei cambiamenti.

Per quanto riguarda invece la materia della tutela dei consumatori, la legge quadro, deputata a introdurre gli standard europei, è la *Legge della tutela dei*

consumatori (2003), che esplicitamente prevede varie misure a favore della tutela dei consumatori nei seguenti campi:

- il diritto alla tutela degli interessi economici dei consumatori;
- il diritto alla protezione per pericolo di vita, della salute e del patrimonio;
- il diritto alla protezione legale dei consumatori;
- il diritto all'informazione e alla formazione dei consumatori.

Questa legge ha previsto in maniera abbastanza dettagliata (più di 90 articoli) varie situazioni, in cui la tutela dei consumatori necessita di misure esplicite, quali la modalità di dichiarare i prezzi, il modo di vendita dei prodotti difettosi, i contratti stipulati fuori dalla sede commerciale, gli avvisi sul diritto alla rescissione da tali contratti, le modalità e i diritti in caso di conclusione del prestito di consumo, il tipo di contratto a uso limitato nel tempo degli immobili (timesharing), le circostanze da considerare nei contratti di consumo, la proibizione della pubblicità ingannevole dei prodotti. La stessa legge prevede anche l'adozione del *Programma nazionale di tutela dei consumatori* da parte del Parlamento Croato, su proposta del Governo Croato, in cui dovrebbero essere definite le priorità di interesse nazionale nel campo della tutela dei consumatori. Inoltre, il Governo Croato è tenuto, una volta all'anno, a consegnare una relazione al Parlamento Croato sull'andamento e sulla realizzazione della politica della tutela dei consumatori.

Questa legge prevede anche la costituzione di associazioni per la tutela dei consumatori, ma - a distanza di due anni - le due principali associazioni svolgono tale attività prevalentemente a Zagabria, non garantendo una tutela completa sul territorio nazionale. Nel 2004, comunque, nel bilancio dello Stato sono stati previsti più fondi per il sostegno delle Associazioni dei consumatori.

La Commissione Europea è del parere che il Governo Croato dovrebbe sostenere, in questa prima fase, la costituzione di nuove associazioni dei consumatori per una migliore realizzazione della politica della tutela dei consumatori. Ciò si riferisce alla costituzione, prevista dalla *Legge sulla tutela dei consumatori*, della *Lega delle associazioni per la tutela dei consumatori* che, agendo come persona giuridica, avrebbe il diritto di fornire opinioni sui testi legislativi e costituirebbe il rappresentante degli interessi dei consumatori durante le sedute parlamentari.

La Commissione Europea considera che il testo di questa legge dovrebbe solamente includere ancora alcuni aspetti riguardanti la vendita dei beni di consumo e la vendita a distanza dei prodotti finanziari, in accordo con le Direttive comunitarie.

Maggior critica viene invece espressa nel campo del controllo del mercato, in cui il sistema esistente di approvazione dei prodotti prima del loro piazzamento sul mercato risulta lontano dagli standard europei. Questo ruolo in Croazia è affidato all'Ispettorato dello Stato. Innanzitutto allo stato attuale la Commissione Europea è dell'opinione che in Croazia ci siano dei provvedimenti di base sulla metodologia della valutazione del rischio, sulla dichiarazione dei prodotti pericolosi, e che siano in vigore delle misure di controllo del mercato a favore di alcune categorie di prodotti. Comunque, secondo la Commissione Europea, un grande numero di prodotti non sono compresi nel controllo sul mercato, a causa della mancanza di fondi per eseguire i procedimenti di test, dovuti all'inesistenza degli standard stabiliti e alla mancanza delle autorizzazioni legislative dell'Ispettorato statale.

Inoltre, la Commissione Europea, come osservazione generale, ritiene che in Croazia non esista una normativa specifica che agevolerebbe l'accesso alla giustizia in questa materia. Si applicano invece delle norme generali di diritto civile (Legge sulle obbligazioni) e non risulta infine sviluppato il sistema di mediazione per la risoluzione alternativa delle dispute tra i commercianti o fornitori dei servizi e i consumatori.

7.7. La cooperazione negli affari interni e di giustizia

In questa parte dell'Avis la Commissione Europea ha accennato ripetutamente all'estrema importanza dell'organizzazione degli apparati della giustizia e della polizia in maniera indipendente, affidabile ed efficiente, in quanto il buon funzionamento delle istituzioni di questi dipartimenti sono una garanzia di libertà, sicurezza e giustizia, valori su cui si basa l'Unione Europea.

Come si è già accennato sopra, l'*Accordo di stabilizzazione e associazione* prevede una collaborazione intensa tra la Croazia e l'Unione Europea su alcuni punti espliciti, quali il *controllo dei confini*, le procedure per il riconoscimento dell'*asilo politico*, il *riciclaggio del denaro sporco*, la lotta alla *criminalità organizzata*, ecc.

Per quanto riguarda le questioni specifiche in questo campo, la Commissione Europea prende in considerazione gli sforzi che sta facendo la Croazia di cambiare e modernizzare il suo sistema di amministrazione e controllo dei confini statali. Si è creato un nuovo quadro giuridico (la nuova *Legge sulla protezione dei confini* è stata

emanata nel 2003), ma la Commissione Europea ritiene che nella nuova ristrutturazione dei dipartimenti del Ministero dell'Interno, al momento attuale non sia possibile capire quante persone esattamente siano incaricate per l'amministrazione e il controllo dei confini nazionali. La Commissione Europea evidenzia come sia necessario avere un numero di persone adeguato per assicurare il confine croato terrestre, lungo 3.332 km, in quanto tale confine in un prossimo futuro potrebbe diventare il confine esterno dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda il fenomeno delle migrazioni, un passo avanti sicuramente è rappresentato dalla nuova *Legge sugli stranieri* (2003), che ha disciplinato questa materia in un unico testo, mentre in precedenza questa materia era contenuta in vari testi legislativi; la Commissione Europea osserva tuttavia l'assenza di norme che prevedono l'integrazione degli stranieri.

La situazione è simile anche nel campo della politica del diritto d'asilo, che è garantito dalla Costituzione Croata. La Croazia ha recentemente adottato la *Legge sull'asilo* (2003), in cui sono state introdotte tutte le nozioni attuali in questa materia (il termine di *paese terzo sicuro*, i casi delle domande manifestamente infondate, le procedure di appello e l'integrazione delle persone alle quali è stato riconosciuto lo status). Dal momento che si tratta di una legge recentemente adottata, sembra fisiologico che il buono testo legislativo non sia stato ancora seguito dalla realizzazione concreta di strutture adeguate, quale ad esempio il centro di accoglienza temporanea per i richiedenti asilo, che – comunque - non sembra una struttura adatta per garantire un accesso alla procedura del riconoscimento dell'asilo.

Per quanto concerne la lotta alla criminalità organizzata, la Commissione Europea sottolinea questo problema, in quanto la Croazia si può considerare un paese a "rischio", vista la sua posizione geografica di paese di transito per la tratta degli esseri umani e per i traffici di droga e di armi. La Commissione Europea ritiene che per dare una risposta efficiente a questi fenomeni, nonostante alcune novità legislative emanate di recente, sarà ancora necessario introdurre degli emendamenti e dei cambiamenti, specificando nel Codice Penale la rubricazione dei reati commessi dai vari fenomeni della criminalità organizzata, al fine di armonizzarlo con la legislazione non solo dell'Unione Europea, ma anche con quella del Consiglio d'Europa e dell'OSCE.

Come si è già sopra menzionato, la Croazia ha una struttura specifica per sopprimere i fenomeni della criminalità organizzata e della corruzione (USKOK), la

Commissione Europea ha rinnovato la sua posizione affinché questa struttura incrementi qualitativamente e quantitativamente le proprie risorse umane ed etniche, per dare una risposta efficiente al fine di contrastare questi fenomeni.

Per quanto riguarda la lotta contro le frodi e la corruzione, la Commissione Europea ritiene che la legislazione esistente dovrebbe essere ulteriormente migliorata, specificando meglio alcuni reati, come ad esempio una migliore definizione di frode, di corruzione attiva e passiva, una definizione di responsabilità penale delle persone fisiche e delle persone giuridiche. Per dare una risposta all'esistente fenomeno della corruzione risulta necessario sviluppare dei piani di azione per sopprimere la lotta contro la corruzione presso vari dipartimenti della pubblica amministrazione (polizia, dogana e apparato di giustizia).

Vengono apprezzati anche gli sforzi dello Stato Croato di sopprimere il fenomeno del riciclaggio del denaro sporco (la recente normativa ha introdotto degli standard europei nella legislazione domestica), esiste anche una struttura predisposta (l'Ufficio per la prevenzione del riciclaggio del denaro sporco) presso il Ministero delle Finanze. Questo ufficio è indipendente e autonomo e dovrebbe sorvegliare le transazioni sospette, ma la Commissione Europea ritiene che l'efficienza delle strutture esistenti sia tuttora scarsa: si evidenzia che solo un caso di riciclaggio del denaro sporco si è concluso con una condanna.

Come osservazione generale la Commissione Europea ritiene che per poter contrastare i fenomeni sopramenzionati sia necessario assicurare un'adeguata collaborazione tra i vari ministeri, dipartimenti e agenzie (dogana, polizia, ecc.), che sono coinvolti nella lotta contro questi fenomeni. Ciò si potrebbe realizzare stipulando degli accordi di intesa tra i vari organi.

Riguardo alla collaborazione negli affari di giustizia e negli affari penali e civili, la Commissione Europea riconosce che i provvedimenti esecutivi stranieri in materia civile e commerciale sono stati risolti in maniera simile alla legislazione dell'Unione Europea. La Croazia ha anche ratificato un considerevole numero di Convenzioni internazionali in questa materia. La Commissione Europea invita lo Stato Croato a ratificare la *Convenzione dell'Aia sulla consegna dei documenti giudiziari e non giudiziari all'estero in materia civile e commerciale* del 1965 e la *Convenzione dell'Aia sulle esibizione delle prove nelle cause civili e commerciali all'estero* del 1970.

Come conclusione finale su questo capitolo la Commissione Europea riconosce che la Croazia ha fatto degli sforzi per armonizzare la propria legislazione con *l'acquis communautaire* in questa materia. La Commissione Europea, vista l'importanza del buon funzionamento della giustizia e degli affari interni, fa riferimento ancora una volta alla necessità di rafforzare la preparazione e la formazione del personale amministrativo e di fornire un equipaggiamento adeguato.

8. Osservazioni finali e raccomandazioni

L'obiettivo principale di questa ricerca è quello di esprimere la dinamica e lo sviluppo delle relazioni tra la Croazia e l'Unione Europea, alla luce del percorso croato verso la candidatura a divenire stato membro dell'Unione Europea a pieno titolo

In base alle analisi dei rapporti tra le istituzioni dell'Unione Europea e la Croazia, si è cercato di descrivere lo stato attuale in cui si trovano le istituzioni, la politica e la legislazione croata e la loro compatibilità con gli standard europei. Tra le principali osservazioni conclusive si possono dunque evidenziare le seguenti:

- il processo di integrazione europea, finalizzato all'accesso della Croazia a divenire stato membro a pieno titolo dell'Unione Europea, è diventato la priorità della politica estera croata. Questa priorità sembra sia rimasta invariata anche dopo il cambiamento del Governo, in seguito alle elezioni del Novembre 2003. Nell'organizzazione del nuovo Governo Croato, il Ministero delle integrazioni europee è rimasto nella sua struttura attuale e rappresenta tuttora l'istituzione principale per assicurare il processo di integrazione della Croazia nell'Unione Europea;
- l'armonizzazione della legislazione agli standard europei sembra essere la priorità assoluta nel percorso di integrazione europea, anche se il completamento di tale percorso di adeguamento all'*acquis communautaire* entro il 2007, secondo parametri oggettivi, sembra un obiettivo troppo ambizioso. La situazione attuale è caratterizzata da un'altissima produzione di leggi che non sembrano seguite da un adeguato quadro istituzionale in grado di assicurarne l'attuazione, si rischia dunque di avere una legislazione senza

meccanismi adeguati che ne garantiscano l'applicabilità, a beneficio dei destinatari finali, i cittadini;

- riferendosi al punto precedente, va accennato che l'introduzione degli standard europei nella legislazione domestica e la creazione delle corrispondenti istituzioni rappresenta solo il primo passo per assicurare l'applicabilità degli standard dell'Unione Europea in Croazia. Invece, per assicurare una piena applicabilità delle norme emanate nella prassi, tutto il processo dei cambiamenti legislativi e istituzionali va seguito da un adeguato potenziamento della capacità amministrativa del personale attualmente occupato nei corrispondenti organi della pubblica amministrazione croata. Per assicurare l'adempimento di quest'impegno, risulta necessario organizzare e strutturare bene un organo istituzionale con il compito di formare, aggiornare e valutare, in maniera uniforme, la capacità professionale del personale impiegato negli organi della pubblica amministrazione croata. La struttura esistente (*Ufficio centrale statale per la pubblica amministrazione*) al presente stato risulta inadeguata per garantire questo compito, e va significativamente potenziata;
- quasi in tutti i rapporti, le apposite istituzioni europee hanno evidenziato la gravità della situazione nell'apparato della giustizia. Il malfunzionamento di questo settore potrebbe avere delle conseguenze multiple, che partono dalla mancata fiducia nel funzionamento e nella protezione dello stato di diritto per i cittadini, allo scoraggiamento dei potenziali investitori per l'arrivo di capitale straniero in Croazia, ecc. Dunque, il miglioramento della situazione in questo campo dovrebbe essere profilato come priorità assoluta dello Stato e potrebbe così portare ad un risultato visibile nell'immediato futuro (diminuzione dei casi di materia civile, diminuzione della durata dei processi, risultati visibili nella lotta contro la corruzione, ecc.);
- la società civile risulta non sufficientemente sviluppata in Croazia. Si può dire che solamente negli ultimi due-tre anni si siano costituite alcune istituzioni e associazioni che tutelano i cittadini e che negli altri Paesi europei hanno una tradizione decennale (Associazioni dei consumatori, Garante della Privacy, Difensore civico per l'uguaglianza tra i sessi). Il ruolo dello Stato non dovrebbe essere limitato solamente a fornire un sostegno finanziario adeguato

a determinate istituzioni e associazioni, ma dovrebbe anche essere orientato a promuovere l'importanza e il ruolo della società civile, per sensibilizzare i cittadini verso la protezione e l'adeguata tutela dei propri interessi.