



L'ADESIONE DELLA CROAZIA ALL'UNIONE EUROPEA E I CRITERI POLITICI*

di

Tanja Cerruti

*(Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Torino)*

26 giugno 2013

Sommario: **1.** L'adesione della Croazia all'UE. – **2.** I criteri politici di adesione all'Unione europea (cenni). – **3.** Le relazioni fra i Paesi dei Balcani e l'UE. **3.1.** Evoluzione generale. **3.2.** La Croazia. – **4.** I giudizi europei sulla Croazia. **4.1.** I rilievi iniziali. **4.2.** Le valutazioni successive. – **5.** Le modifiche dell'ordinamento croato in vista dell'adesione. **5.1.** La revisione costituzionale. **5.2.** Il sistema giudiziario. – **6.** Considerazioni conclusive.

1. L'adesione della Croazia all'UE.

Il primo luglio 2013 la Croazia diventerà il 28 stato membro dell'Unione europea.

La sua adesione è stata preceduta da un processo di graduale avvicinamento ma anche di vera e propria preparazione.

“Avvicinamento”, in quanto, com'è la prassi dei processi di allargamento, le relazioni fra Croazia e UE si sono venute intensificando nel tempo, a partire dalle prime forme di relazioni istituzionalizzate che l'UE ha stipulato con i Paesi dei Balcani occidentali nella seconda metà degli anni Novanta, per poi evolvere progressivamente, nel corso degli anni successivi, fino alla candidatura e alla vera e propria adesione.

* Articolo sottoposto a referaggio.

“Preparazione” in quanto, per poter aderire, la Croazia ha dovuto conformarsi ad una serie di parametri imposti da Bruxelles, attraverso un processo in parte delineato sul modello sperimentato per i dodici Paesi entrati nelle due tappe del 2004 e 2007 e in parte caratterizzato da aspetti peculiari elaborati proprio ai fini di un nuovo ampliamento.

L’obiettivo di questo lavoro sarà di riflettere sulle modalità con cui sono avvenuti l’avvicinamento e la preparazione della Croazia dal punto di vista dei parametri imposti per l’adesione, con particolare riferimento a quelli politici. In relazione a questo specifico aspetto, s’indagherà sulle dinamiche attraverso le quali la rispondenza a tali parametri da un lato ha condizionato l’andamento del processo di adesione e dall’altro lato ha comportato la necessità di apportare delle modifiche all’ordinamento costituzionale del Paese. Alla luce degli aspetti di cui sopra, si spenderanno infine alcune considerazioni sull’ingresso della Croazia nell’UE, sia dal punto di vista del raffronto con i precedenti ampliamenti, sia da un punto di vista più incentrato sul Paese candidato, per poi riflettere brevemente sulla condizione generale del processo di allargamento.

2. I criteri politici di adesione all’Unione europea (cenni)

In occasione dei primi quattro allargamenti delle Comunità e poi dell’Unione europea, le Istituzioni comunitarie, pur non disponendo formalmente di un catalogo di criteri di ammissione, avevano valutato gli ordinamenti dei Paesi che aspiravano ad entrare principalmente dal punto di vista del rispetto di parametri di tipo economico. Un’attenta lettura di alcuni dei documenti di allora rivela però che, soprattutto in occasione dell’entrata degli Stati del Mediterraneo, reduci da regimi di tipo dittatoriale, la verifica di taluni aspetti del sistema politico costituzionale fosse stata ritenuta altresì importante ai fini dell’ingresso dei nuovi membri nella *koiné* comunitaria¹.

¹ Sull’ingresso di altri Paesi, i Trattati prevedevano solo che: «Ogni Stato europeo può domandare di diventare membro della Comunità...» (art. 205 EURATOM e art. 237 CEE) o «Ogni Stato europeo può domandare di aderire a questo Trattato» (art. 98 CECA). Per quanto riguarda il primo allargamento, v. Commissione della Comunità europea, *Preliminary Commission Opinion on the applications for accession submitted by the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway*, Bruxelles, 29.9.1967, punto 33: “*From the political angle, the accession of States whose political traditions of stability and democracy are so long-standing and so deeply rooted would be of great value for the Communities...*” (le versioni successive del Parere, del 1969 e del 1972, contengono espressioni analoghe). Nel caso della Grecia, la Commissione ha legato il suo ingresso nella Comunità con la “*consolidation of Greece’s democracy*” (punto 15, *Commission Opinion on Greek Application for Membership of the European Communities*, 29.1.1976, *EC Bulletin*, Suppl. 2/76). Per la Spagna v. *Opinion on Spain’s application for membership*, 29.11.1978, punto 2, in *EC Bull.*, Suppl. 9/78, così come le Conclusioni del Consiglio europeo di Maastricht, 24.3.1981 e, per il Portogallo, *Opinion on Portuguese Application for Membership*, 19.5.1978, punti 2-3, *EC Bull.*, Suppl. 5/78. In quasi tutti i pareri emessi in occasione del quarto allargamento, che ha avuto luogo quando il trattato di Maastricht era già stato approvato, è espressamente detto che «*a State which applies for membership must satisfy the three basic conditions of European identity, democratic status and respect for human rights*» (v. le Conclusioni dei documenti: *Commission Opinion on*

In vista del c.d. quinto allargamento e, precisamente, durante il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, l'Unione europea ha invece enunciato per la prima volta espressamente dei criteri di adesione, stabilendo che potevano entrare nell'Unione i Paesi associati dell'Europa centro-orientale che rispettassero alcune condizioni di carattere politico, cioè “una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze”; economico, cioè “l'esistenza di una economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione” e giuridico, cioè “la capacità dei paesi candidati di assumersi gli obblighi di tale appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'Unione politica, economica e monetaria”².

La successiva evoluzione delle relazioni tra l'UE e i candidati dell'Europa centro-orientale ha dimostrato che, pur essendo tutti i parametri di adesione oggetto di attenta valutazione, quelli politici assumevano un rilievo maggiore ai fini dell'avanzamento nelle trattative³.

L'Unione europea non si è limitata a descrivere il “modello” di stato membro che, con la fissazione dei criteri, voleva forgiare⁴ ma ha voluto anche supportare concretamente coloro che aspiravano a divenire tali, avviando e portando a compimento un processo di preparazione che si avvaleva di molteplici strumenti di tipo sia finanziario sia operativo. In questa seconda

Sweden's Application for membership, 31.7.1992, *EC Bull.*, Suppl. 5/92; *Commission Opinion on Finland's Application for Membership*, 4.11.1992, *EC Bull.*, Suppl. 6/92; *Commission Opinion on Norway's application for membership*, 24.3.1993, *EC Bull.*, Suppl. 2/93). Nel parere sulla Norvegia (che, com'è noto, non è mai entrata nell'UE) per la prima volta la Commissione ha preso in esame la situazione di un gruppo minoritario, quello Sami. Nel Parere sulla domanda di adesione dell'Austria ci sono solo alcuni riferimenti ai “criteri politici”, *Commission Opinion on Austria's Application for Membership*, 1.8.1991, *EC Bull.*, Suppl. 4/92. Sui criteri applicati ai precedenti allargamenti v. per tutti E. Tucny, *L'Élargissement de l'Union Européenne aux Pays d'Europe Centrale et Orientale*, Paris, L'Harmattan, 2000, 12-21.

² Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen, 21-22.6.1993, punto 7. Il Consiglio europeo di Madrid, 15-16.12.1995, ha aggiunto a questi criteri la c.d. capacità amministrativa, cioè “l'adeguamento delle strutture amministrative” dei Paesi candidati. Fra i numerosi scritti sui criteri di Copenaghen v. K.E. Smith, *The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*, in M. Cremona (cur), *The Enlargement of the European Union*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2003, 105-140; C Hillion, *The Copenhagen criteria and their Progeny*, in C. Hillion (cur), *EU Enlargement: a Legal Approach*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2004, 1-23; C. Pinelli, *Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, 2004, 357; sia infine consentito rinviare anche a T. Cerruti, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati Membri*, Torino, Giappichelli, 2010, 32-59.

³ Al Consiglio europeo di Lussemburgo, 12-13.12.1997, è stato espressamente affermato che «Il rispetto dei criteri politici di Copenaghen costituisce una condizione preliminare all'apertura dei negoziati di adesione. I criteri economici e la capacità di assumere gli obblighi che derivano dall'adesione sono stati e devono essere valutati in una visione prospettica e dinamica». In base a questo principio alla Slovacchia, che pur aveva raggiunto un buon livello nel settore economico, non è stato permesso avviare i negoziati di adesione nel 1998, con il primo gruppo di Paesi dell'Europa centro-orientale. Sulla decisione del Consiglio di Lussemburgo v. S. Giusti, *Verso la Grande Europa. I criteri per l'adesione*, in A. Manzella, F. Guerrieri, F. Sdogati (cur), *Dall'Europa a quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2011, 114; A. Vannucci, *La riunificazione tedesca e l'allargamento ad Est dell'Unione europea. Due strade obbligate per la pacificazione del continente*, in *federalismi.it*, 2009, n. 21, 8.

⁴ C. Hillion, *op. cit.*, 22.

categoria rientrava un elemento della strategia di adesione che si è rivelato molto importante per la definizione dei c.d. criteri e cioè la redazione di rapporti annuali, stilati dalla Commissione europea a partire dal 1998, che prendevano atto dei progressi raggiunti da ognuno dei Paesi Candidati nel tentativo di conformarsi ai parametri imposti.

Tali “valutazioni” hanno permesso di dare dei più concreti contenuti alla formula astratta enunciata a Copenaghen. A tal fine, per quanto in particolare concerne i parametri politici, specificando quali fossero gli aspetti rilevanti, la Commissione europea ha messo in luce l’effettiva democraticità e libertà delle elezioni; un ruolo attivo in capo all’opposizione; l’indipendenza ed imparzialità del sistema giudiziario (risultato spesso uno degli aspetti di maggior problematicità); l’efficienza dell’apparato amministrativo, sia a livello centrale sia a livello locale; l’avvio di politiche efficaci per contrastare la corruzione e infine la tutela dei diritti umani, con particolare riferimento sia a quelli che erano risultati oggetto di maggiori restrizioni durante i precedenti regimi (ad esempio la libertà di manifestazione del pensiero in generale e di stampa, in particolare), sia a quelli divenuti più problematici in seguito alla transizione (come i diritti civili e sociali dei gruppi minoritari)⁵.

3. Le relazioni fra i Paesi dei Balcani e l’UE

3.1. Nel corso della preparazione del quinto allargamento, l’Unione europea ha posto le basi per una nuova espansione dei propri confini, che avrebbe coinvolto anche gli Stati dei Balcani occidentali. Sin dalle prime fasi del suo “avvicinamento” a questi Paesi, Bruxelles ha però ribadito che la linea guida nell’avanzamento delle relazioni sarebbe stata rappresentata dai parametri delineati a Copenaghen e da taluni ulteriori criteri legati alle recenti vicende storico-politiche dell’area⁶.

⁵ V. i Rapporti di valutazione e i c.d. *Strategy o Composite Papers* emessi annualmente dalla Commissione europea dal 1998 al 2003 (per i dieci nuovi membri del 2004) o 2006 (per Romania e Bulgaria) su ognuno dei Paesi candidati del quinto allargamento. Sulla Strategia di preadesione fra gli altri v. K. Inglis, *The Pre-Accession Strategy and Accession Partnerships*, in A. Ott, K. Inglis (cur), *Handbook on European Enlargement. A commentary on the Enlargement Process*, The Hague, The Asser Press, 2002, 103-112; M. Maresceau, *The EU Pre-accession Strategies: a Political and Legal Analysis*, in M. Maresceau, E. Lannon (cur), *The EU’s Enlargement and Mediterranean Strategies. A Comparative Analysis*, Houndmills, Palgrave, 2001, 3-28.

⁶ Con “Paesi dei Balcani occidentali” s’intendono Croazia, Serbia, Montenegro, Bosnia Erzegovina, Albania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia e Kosovo. La dottrina rileva l’accezione negativa assunta in occidente dal termine “Balcani” nel periodo in cui nell’omonima regione era in corso un processo disgregativo di natura opposta a quello avviato nell’altra parte dell’Europa, V. Cvrtila, *Republika Hrvatska – Gateway prema Jugoistočnoj Europi*, in *Politička Misao*, 2000, n. 1, 166. Sulle varie denominazioni che sono state e sono attribuite alla regione e sulla loro importanza, v. F. Lanchester, *Azione endogena ed influenza esogena nel processo di democratizzazione della cosiddetta Jugoslavia*, in *federalismi.it*, 2010, n. 20, 2, s. Sul percorso “europeo” di questi Paesi, dopo la disgregazione della ex Jugoslavia, v. S. Vukas, S. Fabianić Gargo, *Pravnopovijesne i međunarodnopravne odrednice (des)integracijskih procesa Država sljednica SFRJ*, in *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu*, 2011, 577-612.

In particolare, nel 1997 il Consiglio Affari generali sottolineò il carattere fondamentale dei principi di condizionalità, affermando che essi avrebbero “guidato lo sviluppo delle relazioni dell’Unione”. Esso determinò così delle condizioni generali da applicare a tutti i Paesi coinvolti e alcuni altri criteri differenziati invece per ognuno di essi.

Tra le prime rientrano l’impegno per il ritorno dei rifugiati e dei dispersi, il rispetto degli Accordi di Pace, l’impegno ad intraprendere riforme democratiche, a garantire i diritti umani e delle minoranze e a tenere elezioni libere e corrette, l’assenza di trattamenti discriminatori contro le minoranze, l’indipendenza dei media, l’attuazione dei primi passi della riforma economica, buone relazioni di vicinato⁷.

Sulla scia di queste conclusioni l’UE ha dato il via, nel 1999, al *Stabilization and Association Process* (d’ora in avanti SAP), cioè un programma volto a consentire, attraverso dei passaggi graduali, il progressivo avvicinamento e la successiva integrazione dei sistemi politici ed economici dei Paesi balcanici in quello dell’Unione. Il SAP doveva operare in sinergia con altre iniziative già attivate nella regione ed annoverava fra i suoi principali strumenti la stipulazione, previo il soddisfacimento di alcuni requisiti, fra cui quelli stabiliti nelle sopracitate Conclusioni del 1997, di Accordi, detti di Stabilizzazione e Associazione⁸. Il

⁷ *Council conclusions on the principle of conditionality governing the development of the European Union's relations with certain countries of South-East Europe*, 29.4.97, *EU Bull* 4/97, 158. Il Consiglio ha in parte ripreso quanto già affermato nel Consiglio Affari generali di ottobre 1995, febbraio, maggio e ottobre 1996, rispettivamente in *EU Bull.* 10/95; *EU Bull.* 1-2/96; *EU Bull.* 5/96; *EU Bull.* 10/96. In proposito v. anche le Conclusioni del Consiglio europeo di Firenze, 21-22.6.1996 (*Declaration by the European Council on Former Yugoslavia*) e il *Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Common principles for future contractual relations with certain countries in South-Eastern Europe*, COM(96) 476 final, in *EU Bull.*, 10/96.

I criteri specifici per la Croazia riguardavano principalmente le sue relazioni con alcuni dei Paesi limitrofi. Tra questi criteri, è stato attribuito sin dall’inizio grande rilievo alla cooperazione regionale, cioè alla necessità che gli Stati dell’area ponessero fine alle tensioni rimaste – in alcuni casi in particolare – dopo la conclusione del conflitto che aveva portato alla disgregazione dell’ex Jugoslavia, nonché alla collaborazione con il Tribunale penale internazionale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia (d’ora in avanti TPIY) che, come si vedrà al par. 3.2, nel 2005 ha assunto un peso molto rilevante nelle vicende croate.

Sul ruolo di tale organo sono state espresse però delle critiche da parte di chi riteneva che sarebbe stato invece preferibile che la Comunità internazionale incentivasse piuttosto lo sviluppo di una giustizia transitoria nazionale, I. Rangelov, *EU conditionality and transitional justice in the former Yugoslavia*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2006, 365-375. Altri hanno legato il rilievo attribuito a questo parametro al fatto che alcuni Stati dell’area balcanica, tra cui la Croazia, parevano ancora molto lontani dai valori europei, rendendo quindi necessario, nei loro confronti, l’applicazione di condizioni particolarmente severe, J.M. Maki, *EU Enlargement politics: explaining the development of political conditionality of ‘full cooperation with the ICTY’ towards Western Balkans*, in *Politička Misao*, 2008, n. 5, 73.

⁸ Il processo è stato proposto dalla Commissione nella Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilization and Association Process for Countries of South-Eastern Europe, COM(1999) 235, 26.5.1999. A proposito della stipulazione degli accordi di stabilizzazione e associazione tale documento chiarisce che «The conditions for the start of negotiations on such Agreements would remain those set out in the Council Conclusions of 29 April 1997 on the opening of negotiations for contractual relations. Obviously, to conclude such an enhanced relationship with the EU, a country would also have to have attained the high level of political and economic development required to meet the increased reciprocal and mutual obligations of the relevant acquis. In addition, taking into account the context of the Stabilization and

Processo è stato ufficialmente avviato in occasione del Summit di Zagabria del 2000, al quale hanno partecipato i Capi di Stato o di Governo degli Stati membri dell'Unione europea e di tutti i Paesi della regione⁹.

Nel corso degli anni successivi la prospettiva dell'adesione per gli Stati dei Balcani occidentali, anticipata dalla riunione di Colonia del 1999¹⁰, è stata ribadita da diversi Consigli europei, a cominciare da quello di Feira del 2000¹¹.

Tale prospettiva ha ricevuto uno slancio decisivo con il Consiglio europeo di Salonicco del 2003, che ha anzi visto l'organizzazione, a margine del tradizionale meeting dei Capi di Stato e di Governo europei, di un incontro con i loro colleghi dei Paesi balcanici, conclusosi con l'adozione di una *Dichiarazione* e di un' *Agenda* da assumere come base per la futura evoluzione delle reciproche relazioni¹².

Nel 2006, com'è noto, al processo di allargamento è stata impressa una "nuova rotta", contrassegnata dal ricorso ad una maggiore cautela nella prospettazione di nuove estensioni dei confini dell'UE. Il rinnovato orientamento è stato fondato sulla rispondenza ai tre principi guida della condizionalità, del consolidamento e della comunicazione e, in sintonia con l'attenzione che già da alcuni mesi le Istituzioni comunitarie ponevano sul tema, ha previsto di tenere maggiormente in considerazione il c.d. quarto criterio di Copenaghen, cioè la capacità dell'Unione di espandersi mantenendo inalterato il ritmo dell'integrazione (oltre ai tre noti parametri di cui al par. 2, nelle Conclusioni del 93 il Consiglio europeo aveva infatti affermato anche quest'ultimo vincolo).

Association process, the Stability Pact and the future EU Common Strategy, there would be increased emphasis on progress in developing regional cooperation». Gli strumenti già presenti, con cui il processo avrebbe dovuto interagire, erano la cooperazione regionale e il Patto di Stabilità per l'Europa sud orientale. Sull'importanza della cooperazione regionale nell'Europa Sud-orientale v. R. Vukadinović, *Regionalna suradnja na Jugoistoku Europe*, in *Politička Misao*, 2000, n. 2, 77 e A. Petričušić, *Regional cooperation in the Western Balkans – a key to integration into the European Union*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2005, 20; M.A. Vachudova, *Strategies for democratization and European integration in the Balkan*, in M. Cremona (cur), *The Enlargement of the European Union*, cit., 141-160.

⁹ Per la Dichiarazione finale del summit v. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html.

¹⁰ A Colonia «Il Consiglio europeo ribadisce la disponibilità dell'Unione europea a portare i Paesi della regione più vicini alla prospettiva della loro piena integrazione nelle sue strutture», v. Conclusioni del Consiglio europeo, 3-4.6.1999, punto 72.

¹¹ Si vedano, ad esempio, le Conclusioni dei Consigli europei di Lisbona, 23-24.3.2000, punto 47; S. Maria da Feira, 19-20.6.2000, punto 67; Nizza, 7-9.12.2000; Göteborg, 15-16.6.2001, punto 66; Copenaghen, 12-13.12.2002, punto 23; Bruxelles, 20-21.2.2003, punto 82.

¹² V. le Conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco, 19-20.6.2011, punti 40-43. La Dichiarazione ha confermato la prospettiva europea dei Balcani occidentali, sottolineando l'importanza dei principi contenuti nell'Agenda e nel SAP. L'Agenda, delineata dal Consiglio Affari Generali (16.6.2003) e approvata dal Consiglio europeo di Salonicco, è stata ufficialmente adottata dal vertice UE-Balcani del 21.6 come base per la futura evoluzione delle relazioni fra l'UE e i Paesi della regione. Nella stessa occasione è stato istituito un ulteriore strumento di dialogo fra l'UE e i Paesi dei Balcani, cioè l'EU-WB forum.

Il consolidamento implicava sì il rispetto degli impegni assunti con tutti i Paesi allora candidati ma l'avanzamento dei negoziati veniva più strettamente collegato al livello di rispondenza ai criteri di adesione effettivamente raggiunto¹³.

Quanto alla capacità d'integrazione, l'Unione ha specificato che il suo rispetto non sarebbe venuto meno per effetto dell'adesione della Croazia, anche a motivo delle sue ridotte dimensioni geografiche e demografiche.

Dal punto di vista operativo, il programma di preparazione destinato agli Stati dei Balcani presenta caratteri comuni a tutti gli ordinamenti coinvolti, ma la tempistica con cui questi superano le varie tappe dipende dal livello di adeguamento agli obiettivi imposti raggiunto da ognuno.

Sin dai primi contatti, la Croazia si è profilata come il Paese "capofila" nel cammino verso Bruxelles.

3.2 La Croazia ha partecipato a tutte le forme di relazioni che l'UE ha instaurato con i Paesi dei Balcani occidentali sin dal loro avvio. Nel contesto del SAP, nel 2001 ha stipulato con l'UE l'omonimo Accordo, entrato in vigore nel 2005 e nel 2004 il Partenariato europeo (divenuto dopo la candidatura Partenariato di Adesione), che è stato successivamente riadattato negli anni¹⁴.

Nel 2003, Zagabria ha presentato domanda di adesione all'Unione. Il suo ordinamento è stato quindi sottoposto alla valutazione della Commissione europea che, come previsto dai Trattati, ha emesso un parere sull'ordinamento dell'aspirante membro, valutandolo dal punto di vista del rispetto dei parametri politici, economici e giuridici. Pur mettendo in luce la presenza di alcuni aspetti di criticità, sui quali si tornerà a breve, il responso della Commissione è stato

¹³ Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles, punti 4-9 (che specificano «*To sustain the integration capacity of the EU the acceding countries must be ready and able to fully assume the obligations of Union membership and the Union must be able to function effectively and to develop. Both these aspects are essential for ensuring broad and sustained public support, which should also be promoted through greater transparency and better communication*») e 15-16.6.2006, punti 53-56 (che richiamano anche la Dichiarazione di Salisburgo dell'11.3.2006, in http://www.eu2006.at/en/News/Press_Releases/March/1103EUWesternBalkansStatement.html e la *Communication from the Commission, The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity*, COM(2006) 27 final, 27.1.06. Attraverso questi meccanismi, ai Balcani occidentali viene applicata una duplice forma di condizionalità, positiva (che prevede, nel caso del rispetto dei criteri, che il Paese candidato goda di benefici, come l'adesione, rapporti commerciali agevolati, partecipazione a programmi dell'Unione) e negativa (che consente invece all'UE, nel caso di mancato rispetto di tali criteri, di sospendere i benefici), L. Zuokui, *EU's Conditionality and the Western Balkans' Accession Roads*, in *European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, 2010, n. 1, 84.

¹⁴ Tutti i documenti citati nel testo sono disponibili in <http://ec.europa.eu/enlargement>. Sull'attuazione dei SAA v. Lj. Mintas Hodak, *Legal harmonisation on Croatia's path towards the EU*, in Lj. Mintas Hodak (cur), *European Union & Association. Necessary adaptation for a successful EU membership* (International conference papers, Zagreb, 7-8.10.05), Zagreb, Zagrebačka Škola Ekonomije i Managementa, 2005, 156-159.

favorevole, permettendo così al Consiglio europeo di giugno 2004 di dichiarare la Croazia Stato candidato all'adesione¹⁵ e di fissare per il mese di marzo successivo la data di avvio dei negoziati, “*provided that there is full cooperation with ICTY*”¹⁶.

Il 2005, che avrebbe quindi dovuto segnare una svolta nel cammino europeo della Croazia, ha visto però il Paese protagonista di una vicenda singolare.

I negoziati avrebbero dovuto essere avviati il 17 marzo. Il giorno prima, i Ministri europei, riuniti nel Consiglio Affari Generali, hanno decretato di rimandare tale evento a data da destinarsi a causa del mancato rispetto, da parte dell'aspirante membro, di uno dei criteri di adesione e cioè la collaborazione con il Tribunale Penale per i Crimini commessi nell'ex Jugoslavia¹⁷. Tale omissione veniva identificata, in particolare, con la mancata consegna (o la mancata collaborazione alla cattura) di un generale croato che aveva guidato alcune operazioni militari durante la guerra di secessione dall'ex Jugoslavia, Ante Gotovina. La decisione ha prodotto reazioni di malcontento nel Paese, parte dei cui cittadini consideravano il Generale Gotovina come una sorta di eroe nazionale¹⁸.

Nei mesi successivi, le vicende del piccolo Stato balcanico si sono venute ad intrecciare con quelle di un altro Paese candidato che da lungo tempo aspirava all'adesione, la Turchia, il cui ingresso nell'UE non riscuote notoriamente il sostegno incondizionato di tutti gli Stati membri. Riuscendo verosimilmente a “compensare” le reticenze di alcuni Paesi, meno favorevoli alla prospettiva dell'adesione della Turchia, con il sostegno che manifestavano per l'ingresso della Croazia, il 3 ottobre il Consiglio ha deliberato che venissero avviati i negoziati con entrambi i candidati. La giustificazione dell'”ammissione” della Croazia è stata ravvisata nel parere favorevole che pochi giorni prima il Procuratore Capo dell'Aja aveva emesso sulla sua collaborazione, anche se, di fatto, rispetto al mese di marzo, non erano sopravvenuti cambiamenti sostanziali nelle vicende del militare croato ricercato. Tale apparente incongruenza ha indotto taluni a ritenere che la decisione del Consiglio fosse

¹⁵ Conclusioni del Consiglio europeo, 15-16.6.2004, punti 33-39 e *Communication from the Commission. Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union*, COM(2004) 257 final, 20.4.2004.

¹⁶ Conclusioni del Consiglio europeo, 16-17.12.2004, punti 14-16.

¹⁷ V. le Conclusioni del Consiglio Affari Generali, 16.3.05, doc. n. 7138/2/2005 REV 2. La decisione di rinviare i negoziati di adesione e' arrivata come una “doccia fredda” per la Croazia, «*breaching every political illusions about fast-track EU membership*», Lj. Mintas Hodak, *op. cit.*, 162.

¹⁸ Catturato nel dicembre del 2005, Gotovina venne giudicato colpevole dal TPIY nell'aprile 2011 ma assolto in secondo grado nel novembre 2012. Ancora nel 2011, non solo l'opinione pubblica, ma anche il mondo politico reagirono negativamente alla sua condanna, J. Kuntz, *(Re)entering Europe: the post-communist transition of Croatian political culture*, in *Politička Misao*, 2011, n. 5, 230.

guidata più da esigenze di “bilanciamento” politico che dal riscontro dell’effettivo rispetto dei criteri, sulla credibilità della cui applicazione sono state sollevate alcune perplessità¹⁹.

Nell'anno successivo sono cominciate le trattative di negoziazione fra UE e Croazia, che prevedevano l'apertura e la successiva chiusura di ben 35 capitoli, man mano che, nelle aree cui gli stessi si riferivano, il Paese candidato avesse raggiunto gli *initial* e *final benchmarks* fissati da Bruxelles.

I negoziati proseguirono così linearmente sino alla fine del 2008, quando subirono una nuova battuta d’arresto.

In questa occasione non furono le Istituzioni comunitarie a porre dei freni al cammino di Zagabria, ma uno Stato membro dell’Unione, la Slovenia, che con la Croazia aveva diviso l’esperienza della lunga appartenenza alla ex Jugoslavia. Ljubljana e Zagabria non riuscivano infatti a trovare un accordo su alcune questioni sorte in seguito alla disgregazione della Jugoslavia, fra cui la delimitazione dei propri confini. La Slovenia, asserendo che questo rappresentava, da parte croata, la violazione di un criterio di adesione, ha posto il veto all’apertura e alla chiusura di alcuni capitoli di negoziato. L’Unione europea ha cercato dapprima di proporre alcune forme di mediazione ma, dato il fallimento dell’iniziativa, ha invitato poi i due contendenti a risolvere la questione fra loro. Nella seconda metà del 2009, complice anche un avvicendamento ai vertici dell’esecutivo croato, i due Paesi si sono accordati per deferire la questione ad una commissione internazionale, che l’avrebbe decisa con sentenza inappellabile. Il raggiungimento dell’accordo ha permesso così la ripresa e la rapida prosecuzione dei negoziati, che si sono conclusi nel giugno 2011²⁰.

Nell’autunno dello stesso anno la Commissione ha emesso un nuovo parere favorevole all’ingresso della Croazia e a dicembre il Consiglio ne ha deliberato l’adesione all’UE, ufficializzata tre giorni dopo dalla firma del relativo Trattato²¹.

¹⁹ A. Bouilhet, *Turquie: la négociation passe par Zagreb*, in *Le Figaro*, 28.9.2005; T. Cerruti, *L’apertura dei negoziati di adesione all’Unione Europea della Turchia e della Croazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 108; M. Sošić, *Croatian strategy for EU integration 2000-2007*, in *Politička Misao*, 2007, n. 5, 107-108.

²⁰ V. *Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Republic of Croatia*, in http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2010/Arbitrazni_sporazum/10.a_Arbitra%C5%BEni_sporazum_-_podpisan_EN.pdf. Sulle origini della questione, nel 1993, e sui suoi profili giuridici v., da un punto di vista croato, V.Đ. Degan, V. Barić Punda, *Jednostrani akti Država u pravu mora napose s obzirom na spor Slovenije i Hrvatske na Sjevernom Jadranu*, in *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu*, 2008, 841-861 e, piu’ di recente, S. Rodin, *Pristupanje Republike Hrvatske EU, bilateralni spor s Republikom Slovenijom i Lisabonski Sporazum*, in *Informator*, 2008, n. 5720-5722, 1, che ne riafferma il carattere bilaterale e l’estraneità al diritto UE.

²¹ *Commission Opinion on the application for accession to the European Union by the Republic of Croatia*, COM(2011) 667 final, 12.10.2011; *General Affairs Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process*, 5.12.2011; *Conclusioni del Consiglio europeo*, 9.12.2011, punti 10-11; *Treaty concerning the accession of the Republic of Croatia*, doc. n. 14409/1, 17.11.2011.

Nel gennaio del 2012 gli elettori croati hanno approvato con referendum l'adesione²².

Fino al momento dell'effettiva entrata nell'UE, è continuato il monitoraggio della Commissione con la redazione, a cadenza semestrale, di rapporti di valutazione.

4. I giudizi europei sulla Croazia.

4.1. Venendo all'applicazione dei criteri politici all'ordinamento croato, per quanto riguarda le fonti e il metodo, la Commissione ha seguito l'impostazione inaugurata con l'allargamento del 2004, che prevedeva la redazione del parere iniziale e di rapporti annuali che, dopo un resoconto sull'evoluzione delle relazioni fra l'UE e il Paese candidato, ne prendevano in esame l'ordinamento dal punto di vista del rispetto dei criteri politici, economici e giuridici²³.

Nella sua valutazione iniziale, in relazione agli organi dello Stato, la Commissione europea ha rilevato la democraticità delle dinamiche della forma di governo, come risultavano in seguito alle revisioni costituzionali del 2000 e 2001, soffermandosi poi sul funzionamento del Parlamento e dell'apparato amministrativo²⁴. In riferimento al legislativo, come già per i candidati dei precedenti allargamenti, la Commissione ha analizzato lo spazio riservato alle minoranze politiche, la loro partecipazione agli organi parlamentari, il sistema di finanziamento pubblico ai partiti, la tendenza, da poco invalsa e ancora da rafforzare, delle forze politiche di stampo nazionalista ad assumere atteggiamenti meno estremisti e più pro-europei. Una specifica critica ha riguardato poi le modalità operative del *Sabor*, in cui le

²² In occasione di tale consultazione, cui partecipò il 43,51% della popolazione e i sì vinsero al 66,27%, il mondo culturale ed accademico si espresse a favore del sì, vedendo nell'entrata nell'UE il "miglioramento del sistema giuridico e la piena affermazione dello stato di diritto e della fiducia nelle istituzioni", v. la *Dichiarazione dell'Accademia croata delle Scienze e dell'Arte*, rilasciata tre giorni prima del referendum, in *Informator*, 2012, n. 6040, 1-2. La dottrina rileva come, alla luce di una serie di fattori che hanno influenzato negativamente lo svolgimento del referendum, il suo esito debba essere considerato complessivamente soddisfacente. I fattori "negativi" vanno ravvisati innanzitutto nella necessità di aggiornare le liste elettorali, dalle quali emerge un numero di elettori superiore a quello degli stessi abitanti; nelle mancanze che hanno caratterizzato la campagna elettorale, dal punto di vista del tipo e della qualità dell'informazione ricevuta dai cittadini; infine nello scarso peso che viene riconosciuto all'Unione europea nei programmi degli istituti scolastici superiori e persino di quelli universitari, D. Grubiša, *Hrvatski referendum za Europsku Uniju: anatomija zakašnjelog (ne)uspjeha*, in *Politička Misao*, 2012, n. 2, 45-72.

²³ Nelle parti dei rapporti dedicate ai criteri politici ed economici, la Commissione prende in esame l'ordinamento dei Paesi candidati dal punto di vista della rispondenza ai criteri politici ed economici fissati dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993. Nella parte sui criteri giuridici, la Commissione analizza lo stato di avanzamento dei negoziati e i progressi raggiunti dal candidato in ognuno dei capitoli che li compongono.

²⁴ Nel 2000 e nel 2001 la Costituzione croata fu modificata. Fra i principali oggetti delle riforme vi furono la riduzione e limitazione dei poteri del Capo dello Stato e la soppressione della Seconda camera del Parlamento. L'anno 2000 vide anche la prima vittoria, alle elezioni, di una forza politica alternativa a quella che, guidato il Paese nell'ottenimento dell'indipendenza, aveva governato ininterrottamente dal 1990 sino ad allora. Tale cambiamento avrebbe segnato, secondo alcuni, il nuovo inizio di una vita politica effettivamente democratica, D. Dolenc, *Europeanization as a democratising force in Post-communist Europe: Croatia in comparative perspective*, in *Politička Misao*, 2008, n. 5, 39 ed una svolta nei rapporti con l'UE, D. Jović, *Hrvatska vanjska politika pred izazovima članstva u Europskoj Uniji*, in *Politička Misao*, 2011, n. 2, 12.

difficoltà di raggiungimento del quorum partecipativo producevano effetti negativi sulla durata del procedimento legislativo.

In relazione all'Esecutivo, la Commissione ha dato atto delle riforme avviate per la riduzione e la riorganizzazione dei corpi armati e delle forze di sicurezza, ma ha rilevato la necessità di procedere ad una riforma generale del pubblico impiego, che portasse a regole organizzative uniformi tra i diversi rami e ad un più efficace sistema di formazione. In riferimento al rapporto fra centro e periferia, ha auspicato un'accelerazione del processo, già avviato, di decentramento.

A proposito degli ulteriori ambiti d'indagine, occorre specificare che, a partire dalle trattative con Turchia e Croazia, l'UE ha istituito un capitolo di negoziato che era assente nei precedenti allargamenti, intitolandolo espressamente a "Giustizia e diritti umani" e lasciando così intendere che tali aspetti sarebbero risultati oggetto di particolare attenzione. Le valutazioni che la Commissione ha espresso nell'esame di questo capitolo (il n. 23) integrano, ovviamente, quelle espresse in relazione a tali aspetti nelle sezioni dedicate ai criteri politici.

Affrontando l'apparato giudiziario, il parere ha descritto innanzitutto le modalità di reclutamento dei suoi appartenenti, evidenziando come le stesse non fossero basate sul concorso; ha messo poi in luce le debolezze del sistema disciplinare e di quello formativo (anche dal punto di vista dell'insegnamento del diritto europeo), nel cui ambito il legislatore nazionale aveva iniziato però ad apportare alcune innovazioni; ha evidenziato infine la presenza di carenze di tipo tecnologico e strutturale.

Dal punto di vista del funzionamento, il giudiziario non ha registrato un più significativo consenso, dal momento che sono stati rilevati un'inefficienza complessiva del sistema e la tendenza a non attenersi alle pronunce degli organi superiori.

Un ulteriore aspetto critico era la lotta alla corruzione. Pur dando atto dell'istituzione di un organo competente a perseguire i casi di corruzione, la Commissione ha evidenziato che lo stesso avrebbe dovuto funzionare in modo più efficiente e che sarebbero state necessarie delle azioni ulteriori per contrastare il fenomeno.

Sul fronte dei diritti, i principali rilievi negativi della Commissione hanno avuto ad oggetto il sistema della stampa e delle trasmissioni radio televisive, a proposito dei quali sono state rilevate la concentrazione di più del 50% dei periodici in mano ad un unico gruppo, la scarsa trasparenza nella nomina e l'incerta delimitazione delle competenze degli organi di garanzia. Come già per i Paesi candidati del 2004, oggetto di specifica valutazione sono risultate poi le minoranze nazionali, in riferimento alle quali la Croazia è stata giudicata favorevolmente dal

punto di vista del quadro normativo, grazie in particolare all'adozione, nel 2002, di un'apposita legge costituzionale²⁵.

Dal punto di vista dell'effettività della tutela, la Commissione ha posto l'accento sulle condizioni di un gruppo minoritario in particolare, quello serbo. Pur costituendo il gruppo numericamente più ricco, i Serbi erano infatti passati dalla condizione di cittadini (della Jugoslavia) a quella di minoranza nazionale (della Croazia), coinvolta oltretutto in un conflitto avverso il gruppo nazionale maggioritario. Benchè le organizzazioni politiche, scolastiche e culturali serbe potessero esercitare la loro attività senza particolari problemi, si registravano fenomeni diffusi d'intolleranza nei confronti dei singoli individui, nonché la scarsa propensione al ritorno di molti di coloro che erano fuggiti durante la guerra.

Un altro gruppo nazionale che è risultato oggetto di specifica attenzione da parte della Commissione europea (come in molti Paesi dell'Europa centro-orientale), è stato quello dei Rom, la cui situazione di emarginazione ha portato più volte Zagabria davanti alla Corte di Strasburgo.

Dopo i "criteri politici classici", la Commissione si è soffermata su quelli relativi ai Balcani. A questo proposito ha preso in esame la situazione dei rifugiati (carente soprattutto dal punto di vista della restituzione delle proprietà immobiliari); il rispetto degli Accordi di pace; la collaborazione con il TPIY (ritenuta complessivamente soddisfacente sia dal punto di vista dei provvedimenti normativi adottati dal Paese, sia dal punto di vista della sua effettiva collaborazione con l'Aja).

Oggetto di esame in questa parte è stata infine la cooperazione regionale, in relazione alla quale la Commissione ha valutato sia la partecipazione di Zagabria a tutte le iniziative che coinvolgevano i Paesi dei Balcani, giudicata soddisfacente (*despite clear reluctance by Croatia to be considered a country of the Western Balkan region*), sia le relazioni bilaterali fra la Croazia e gli Stati vicini. Con alcuni di questi, la Commissione ha messo in luce la necessità di risolvere questioni ancora pendenti, come la delimitazione dei confini comuni (con Serbia Montenegro e Bosnia Erzegovina) o i diritti di cittadinanza da riconoscere ai rispettivi cittadini (Bosnia).

In relazione alla Slovenia, la Commissione ha denunciato la pendenza di ben quattro questioni irrisolte, auspicandone la soluzione, e cioè: la delimitazione dei confini comuni; l'istituzione

²⁵ *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*, 13.12.2002, NN n. 155/02.

di una *Fishing and Ecological Zone* nell'Adriatico; la gestione della centrale nucleare di Krsko e la Ljubljanska Banka²⁶.

4.2. Nel corso degli anni successivi, le valutazioni della Commissione europea hanno registrato un progressivo miglioramento in relazione a molti dei problemi evidenziati nel parere iniziale.

In relazione al Legislativo, è stata segnalata positivamente l'adozione, nel 2007, di una nuova legge in materia elettorale e sul finanziamento dei partiti ed auspicato un ulteriore miglioramento nella gestione del procedimento legislativo. Dell'apparato esecutivo, nonostante l'entrata in vigore d'importanti innovazioni legislative (una Legge sul pubblico impiego, nel 2006; una nuova legge sul procedimento amministrativo, nel 2010²⁷) nei primi anni si è continuato ad evidenziare come “*the issue of public administration continues to represent a major challenge for Croatia*”²⁸ e si è rilevata la necessità di depoliticizzare il corpo dei dipendenti pubblici, di promuovere maggiori forme di decentramento e proseguire nella riforma di alcuni settori importanti, come la polizia. Ancora nel rapporto finale dell'ottobre 2012 si è sottolineata la necessità di rinforzare la professionalità e la capacità amministrativa²⁹.

²⁶ La questione relativa alla dichiarazione della Zona ecologica nel mare Adriatico, disposta unilateralmente dalla Croazia nel 2003 (e che affliggeva non solo le sue relazioni con la Slovenia, ma anche quelle con l'Italia), è stata risolta nel corso dei negoziati con l'accordo che essa si sarebbe applicata solo a Stati non facenti parte dell'UE. La centrale nucleare di Krsko, situata in Slovenia, prima della secessione era gestita dalle due repubbliche croata e slovena. Dopo il 1991, i due Paesi hanno dovuto trovare una soluzione sulla sua gestione, che continua ora ad essere condivisa, dando adito, talvolta, a momenti di tensione. La Ljubljanska Banka operava anch'essa nella repubblica di Slovenia, stato membro della Federazione jugoslava, accogliendo però i risparmi di cittadini provenienti anche dalle altre repubbliche federate, fra cui la Croazia. In seguito alla disgregazione della Jugoslavia, la banca fu liquidata e al suo posto fu istituita la Nova Ljubljanska Banka, cui la Croazia rimprovera la mancata restituzione dei risparmi depositati dai propri cittadini. Anche questa questione pare però aver trovato una soluzione alla vigilia dell'adesione (marzo 2013), con il suo deferimento ad un organo internazionale.

²⁷ *Zakon o državnim službenicima*, NN n. 92/2005 e *Zakon o općem upravnom postupku*, NN n. 47/2009.

²⁸ V. i Rapporti del 2006 e 2007, COM(2006) 649 final e COM(2007) 663 final.

²⁹ *Commission staff working document, Comprehensive monitoring report on Croatia, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council comprehensive monitoring report on Croatia's state of preparedness for EU membership*, SWD(2012) 338 final, 10.10.12. La dottrina ha sottolineato come tale aspetto sia essenziale per la Croazia stessa in quanto solo attraverso una partecipazione efficiente ai tavoli di lavoro essa può davvero assumere un ruolo “decisorio” nelle politiche europee, K. Turkalj, *Izazovi i promjene ulaskom Republike Hrvatske u članstvo Europske Unije*, *Informator*, 2012, n. 6120-6121, 3. Una delle cause della “cattiva amministrazione del Paese viene ravvisato nel fatto che non si sia assistito, nelle fila dell'apparato esecutivo, ad un significativo *turn over* in seguito al passaggio dal regime socialista a quello instaurato dopo l'indipendenza, S. Rodin, *Identity and the divergences of discourses in Croatia and Europe*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2007, 237-239. Sulle difficoltà della riforma della pubblica amministrazione in Croazia e sui suoi legami con il processo di europeizzazione del Paese, v. I. Koprić, A. Musa, G. Lalić Novak, *Good Administration as a ticket to the European administrative space*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, 2008, 1555-1558.

Un altro settore che ha ricevuto costanti esortazioni è stato, come già anticipato, quello del giudiziario. Pur dando atto delle importanti iniziative promosse sin dai primi anni (ad esempio, piani di smaltimento dei giudizi arretrati), nonché delle innovazioni introdotte sia a livello costituzionale, sia a livello legislativo (per cui v. *amplius infra*), ancora nel 2012 la Commissione ha messo in luce la necessità d'intervenire sul funzionamento degli organi di autogoverno della magistratura inquirente e giudicante, sulle modalità di selezione dei nuovi giudici e di ridurre l'elevato numero dei casi irrisolti. Nel corso degli anni, il controllore europeo ha inoltre evidenziato la difficoltà di garantire una giustizia imparziale soprattutto nei procedimenti penali in cui le vittime non erano di nazionalità croata.

In materia di lotta alla corruzione, nonostante le numerose perplessità espresse soprattutto in riferimento ad alcuni settori dell'ordinamento (come il livello locale o le "alte sfere politiche"), i rilievi finali sono risultati positivi. Oltre ai riscontri sull'attività dell'apposito organo, si è registrata l'istituzione di una Commissione nazionale sui conflitti d'interesse³⁰.

In progressivo miglioramento si sono rivelati anche gli ambiti della tutela dei diritti umani e delle minoranze. In riferimento ai primi, pur rimanendo negli anni oggetto di attenzione il settore della stampa e delle telecomunicazioni, minacciati dal controllo politico e dalla scarsa trasparenza, nonché alcuni altri aspetti, come la situazione dei bambini negli orfanotrofi, nel 2012 le principali *causes of concern* hanno riguardato la tolleranza verso gli omosessuali. Per le minoranze, pur ravvisandosi alcuni problemi d'integrazione sia per il gruppo serbo che per quello dei Rom, le uniche note negative finali concernevano la percentuale delle assunzioni nel pubblico impiego e, più in generale, la necessità d'incrementare la tolleranza nei confronti di alcuni gruppi nazionali.

³⁰ I due organi deputati a combattere la corruzione e menzionati dalla Commissione europea sono l'Ufficio per l'eliminazione della corruzione e della criminalità organizzata (USKOK, *Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta*), istituito nel 2001 ed insediato presso la Procura Generale e la Commissione Nazionale sui Conflitti d'interesse (*Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa*), attiva dal 2006 ed eletta dal Parlamento. Dagli anni 2000 molteplici misure sono state adottate nel Paese per contrastare la corruzione, come l'istituzione di una serie di organi (ulteriori rispetto a quelli di cui sopra, fra cui una sezione specializzata presso alcuni tribunali) e l'approvazione di piani da parte del Governo ma, nonostante questo, il fenomeno, ancora nella seconda metà degli anni 2000, è risultato in crescita, Z. Malenica, R. Jeknić, *Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj*, in *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu*, 2010, 839-840. Per quanto riguarda le cause, la diffusione della corruzione in Croazia è vista da alcuni come una conseguenza delle modalità con cui, a partire dagli anni 90, è stata condotta la privatizzazione, D. Grubiša, *Political corruption in transitional Croatia: the peculiarities of a model*, in *Politička Misao*, 2005, n. 5, 65; da altri essa viene messa in relazione con l'assenza di partiti di massa e la presenza di partiti elettorali "professionali" che ne divengono fonte naturale, S. Ravlić, *Izvori političke korupcije u demokratskom poretku: o stranačkoj korupciji*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, 2010, 1241-1264. La necessità di proseguire nella lotta alla corruzione rappresenta l'unico impegno chiesto formalmente al Paese dalla Commissione europea nelle conclusioni del Documento *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Monitoring Report on Croatia's Accession preparations*, COM (2013) 171 final, stilato alla vigilia dell'adesione (26.3.2013).

In relazione ai c.d. “criteri aggiunti” per i Balcani, la Commissione ha dato atto di progressi notevoli. Così è stato per la condizione dei rifugiati e le connesse restituzioni di proprietà; per la collaborazione con l’ICTY - nonostante le difficoltà, per il Tribunale dell’Aja, di accedere ai documenti conservati in Croazia - e per i processi per crimini di guerra celebrati nei tribunali nazionali, ritenuti però carenti quanto all’imparzialità; per le forme di cooperazione regionale, cui il Paese ha partecipato attivamente; per le relazioni bilaterali, nonostante i sopracitati problemi con la Slovenia.

Una lettura “combinata” di questo paragrafo con quello che precede permette di constatare come, sebbene le due principali “battute d’arresto” nelle sue relazioni con l’UE siano derivate dal mancato rispetto dei criteri politici “ulteriori” (la collaborazione con l’ICTY e le relazioni bilaterali con la Slovenia), anche nell’ambito dei criteri politici “classici”, alla Croazia siano stati richiesti molti sforzi, che hanno portato, come si vedrà a breve, ad una revisione costituzionale e alla riforma di interi settori dell’ordinamento.

5. Le modifiche dell’ordinamento croato in vista dell’adesione.

5.1. Le valutazioni annuali della Commissione europea sull’ordinamento croato, brevemente riassunte nel paragrafo precedente, danno atto della considerevole opera di riforma intrapresa dal Paese candidato, che ha investito non solo il livello legislativo, ma anche quello costituzionale.

Il dibattito sulla necessità della modifica di alcuni articoli della Costituzione, del resto, è stato avviato in Croazia sin dall’indomani dell’adesione del Paese ai programmi predisposti dall’UE. Già nel 2001 autorevole dottrina poneva l’accento sull’opportunità d’intervenire sulle disposizioni che, disciplinando le modalità di adesione ad unioni sovranazionali, il rapporto fra fonti nazionali e fonti internazionali, le relazioni fra gli organi costituzionali e, infine, la stessa sovranità nazionale, non erano ritenute adatte alla prospettiva europea³¹.

Nel corso dei negoziati, il problema si è posto con maggiore insistenza, dal momento che alcune istanze di modifica sono sopravvenute proprio nel corso delle trattative, prospettandosi come necessarie o quantomeno opportune per la chiusura di taluni capitoli di negoziato.

Oltre a tali richieste, di carattere piuttosto puntuale, parte della dottrina, pur non mancando di considerare come la Carta croata, già nel testo allora vigente, potesse essere interpretata in modo da consentire l’entrata nell’UE e l’effettiva assunzione di tutti gli obblighi che ad essa

³¹ L’art. 2 comma 1 («La sovranità della Repubblica di Croazia è inalienabile, indivisibile ed intransferibile») era percepito come eccessivamente “categorico e statico” per consentire non solo l’adesione all’UE ma anche l’associazione a un’organizzazione internazionale, S. Rodin, *Requirements of EU Membership and legal reform in Croatia*, in *Politička Misao*, 2001, n. 5, 97-100.

sarebbero conseguiti, concordava sull'opportunità di apportare delle ulteriori modifiche in vista dell'adesione, che concernevano innanzitutto l'introduzione di un Capo della Costituzione appositamente dedicato - come in altri Stati membri - alla *membership* dell'Unione e poi le disposizioni già citate sopra³².

Le istanze emerse nel corso dei negoziati, quelle prospettate dagli studiosi sempre in funzione dell'adesione, nonché alcuni altri rilievi di cui si sono fatte promotrici anche organizzazioni della società civile, hanno trovato ascolto da parte dell'organo legislativo. Sia il Governo, sia alcuni parlamentari hanno elaborato un progetto di revisione costituzionale, approvato dall'Assemblea nel giugno del 2010.

La revisione del *Božićni Ustav* (Costituzione di Natale)³³ ha portato all'introduzione di un apposito Capo dedicato all'appartenenza all'Unione ed alla riforma di altre disposizioni.

Nel capo intitolato all'Unione europea (artt. 143 - 146)³⁴ vengono previsti la condivisione, da parte della Croazia, dei principi fondamentali dell'UE, il trasferimento di parte dei poteri dello Stato all'Unione, il ruolo degli organi costituzionali croati nei processi normativi dell'UE, la loro rappresentanza nelle Istituzioni dell'Unione, il valore del diritto UE nell'ordinamento interno e i diritti che deriveranno ai cittadini croati con l'acquisizione della cittadinanza dell'UE, nonché la possibilità, per tutti i cittadini europei, di godere in Croazia di tutti i diritti garantiti dall'ordinamento giuridico dell'UE³⁵.

Nel novero delle altre disposizioni emendate, si possono distinguere tre raggruppamenti: le modifiche richieste nel corso dei negoziati di adesione, quelle ritenute opportune in vista di tale traguardo e, infine, quelle almeno apparentemente indipendenti dalla prospettiva europea. Fra le prime si possono annoverare la limitazione del divieto di estradizione dei cittadini croati, prima garantito in via assoluta, ai casi che esulano da accordi internazionali ed europei

³² Sull'opportunità delle modifiche, D. Piqani, *Constitutional issues of Pre-accession: from CEE to SEE*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008, 1963; I. Andrassy, *Constitutional implications of EU membership: an overview of constitutional issues in the negotiating process*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2008, 236-241 (che rileva però come la Carta costituzionale avrebbe comunque potuto consentire l'adesione del Paese all'UE anche senza modifiche) e T. Čapeta, *Nacionalni Ustav i nadređenost prava EU u eri pravnog pluralizma*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, 2009, 81-86, 91. Quest'autore propone tre possibili letture delle allora vigenti norme costituzionali sulle modalità con cui sarebbe stato possibile garantire la supremazia del diritto UE (tali letture implicavano anche la possibilità d'immaginare delle diverse modalità di adesione del Paese ad organizzazioni internazionali). Altri hanno osservato però che la rispondenza ai parametri imposti dall'UE sarebbe dipesa più dalla volontà politica dello Stato che dalle modifiche costituzionali, J. Beqiraj, *Le sfide del processo di pre-adesione fra modifiche costituzionali, consolidamento del potere giudiziario e volontà politica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008, 1701.

³³ La Costituzione croata è chiamata "Costituzione di Natale" perché è stata adottata nel dicembre 1990, quando la Croazia era ancora formalmente uno stato membro della SFRJ.

³⁴ Per indicare gli articoli della Costituzione, verrà usato il numero che essi hanno attualmente, come risulta dalla rinumerazione che la Carta ha subito in seguito alla revisione del 2010.

³⁵ Tutte le norme di questo nuovo titolo, ad eccezione di quelle sulla condivisione dei principi e sulla cessione di sovranità all'UE, sono entrate in vigore solo dopo l'adesione.

(in quanto ritenuto altrimenti ostativo all'applicazione, nel Paese, delle regole sul mandato di arresto europeo, art. 9); il riconoscimento, per la Banca nazionale croata, accanto all'attributo "autonoma" di quello d'"indipendente" e la costituzionalizzazione della sua sottoposizione al Governatore (art. 53); l'introduzione in Costituzione dell'organo di revisione contabile, già previsto dalle leggi, definito a sua volta "autonomo e indipendente" (art. 54); la garanzia del diritto di elettorato attivo e passivo per i cittadini UE, sia nelle elezioni locali (art. 133), sia in quelle per il Parlamento europeo. In questa categoria di modifiche occorre inserire la previsione, contenuta nel già citato capo dedicato all'Unione europea, dell'estensione di tutti i diritti garantiti in ambito comunitario ai cittadini UE che si trovino in Croazia³⁶.

Le modifiche non richieste in modo diretto ma ritenute comunque opportune in vista dell'adesione hanno riguardato le minoranze nazionali, il cui elenco, nel preambolo, è stato arricchito con la menzione di gruppi ulteriori, rispetto a quelli già previsti nella versione originaria³⁷; l'introduzione del divieto di prescrizione per alcuni reati legati alle vicende belliche (art. 31, c. 4), che può essere letto – ma la valutazione è solo personale – come la volontà di proseguire nella direzione della cooperazione regionale e del rispetto degli Accordi di pace, garantendo al massimo giustizia contro gli autori dei crimini di guerra; la sostituzione, in due disposizioni, del lemma «legge» con «diritto», con cui si possono più facilmente ricomprendere anche le fonti non nazionali e, in particolare, quelle europee (art. 5, c. 2; 119, c. 1³⁸) e l'aggiunta, all'art. 118, c. 3: «i giudici giudicano sulla base della Costituzione e della legge», dell'espressione «e dei trattati internazionali nonché delle altre fonti del diritto vigenti» (che persegue la medesima finalità); l'introduzione del diritto di accesso ai documenti pubblici (art. 38, c. 4). Una delle disposizioni più dibattute in vista dell'adesione, cioè quella relativa al referendum, è stata modificata con l'eliminazione del quorum partecipativo (originariamente previsto nella metà più uno degli aventi diritto) sia

³⁶ Questa disposizione avrebbe anche dovuto dare una risposta ai rilievi, posti nel corso dei negoziati, sulle norme che regolavano l'acquisto di proprietà, ritenute discriminanti nei confronti dei cittadini dell'UE, I. Andrassy, *op. cit.*, 225-235.

³⁷ Sull'evoluzione normativa della tutela delle minoranze nazionali in Croazia v. A. Horvat, *Autohtone nacionalne manjine i ustavne promijene 2009-2010*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, 2010, 555-585 e M. Dicosola, *Diritti delle minoranze e condizionalità in Croazia e nella ex Repubblica Jugoslava di Macedonia: implementation o compliance?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008, 1702-1746, che registra però uno scostamento fra quanto previsto dalle leggi e quanto invalso nella prassi. La previsione esplicita di gruppi minoritari nel preambolo della Costituzione, sin dalla sua versione originaria, e' stata ritenuta espressione di un elevato ideale, P. Häberle, *Hrvatski Ustav (1991) u Europskoj pravnoj usporedbi*, in *Politička Misao*, 2000, n. 1, 50.

³⁸ L'art. 5 prevede ora che tutti sono vincolati dal "diritto" ("pravo", che ha un significato più ampio di "legge", "zakon"), l'art. 119 prevede che «la Corte suprema garantisce l'uniforme applicazione del diritto e l'eguaglianza di tutti nella sua applicazione».

dalla norma che disciplina le consultazioni referendarie in generale (art. 87), sia da quella sui referendum per l'adesione a "unioni" internazionali (art. 142, c. 4)³⁹.

Tra le modifiche costituzionali apparentemente indipendenti dall'adesione si possono annoverare quelle relative alle forze armate⁴⁰; al diritto di voto dei cittadini croati residenti all'estero (con la specificazione delle sedi in cui questo si deve esercitare e del fatto che può portare all'espressione di tre deputati, art. 45); alla tutela dei parenti dei caduti in guerra (rafforzata, art. 58, c. 3); al bilancio (viene specificato che debba essere approvato a maggioranza assoluta, art. 91, c. 2); all'ombudsman (di cui vengono affermate l'autonomia e l'indipendenza, riconosciuto il regime d'immunità analogo a quello dei parlamentari ed ampliato l'ambito di tutela ricomprendendovi anche la lesione dei diritti previsti da norme internazionali, art. 93); all'elezione dei giudici costituzionali (sempre da parte del Parlamento, ma a maggioranza dei due terzi, art. 126).

5.2. Tra le modifiche richieste dall'UE occorre infine annoverare l'importante processo di riforma che ha coinvolto, sia a livello costituzionale sia a livello legislativo, l'ordinamento giudiziario⁴¹.

Il previgente testo della Costituzione prevedeva che i giudici fossero nominati e revocati da due organi, distinti per il ramo requirente e giudicante, e competenti in tutte le questioni che riguardavano lo status dei magistrati, il Consiglio giudiziario statale (*Državno Sudbeno Vijeće*) e il Consiglio della Procura statale (*Državnoodvjetničko Vijeće*), acquisito il parere, solo nel secondo caso, della Commissione parlamentare competente. Per diventare giudice era sufficiente il superamento dell'esame di stato e un'esperienza lavorativa pluriennale, variabile a seconda del tribunale cui si aspirava.

³⁹ Secondo la relazione esplicativa del progetto di revisione costituzionale, presentata dal Governo, la modifica voleva evitare che le astensioni, favorite anche dal fatto che diversi cittadini croati risiedono all'estero, potesse pregiudicare l'esito del referendum. Smerdel ricorda anzi come questa modifica sia emersa come necessaria durante i negoziati. La scarsa propensione dei cittadini croati alla partecipazione alla vita politica dell'Unione è stata confermata, nell'aprile del 2013, dalla ridotta affluenza alle urne che si è registrata in occasione della prima elezione dei deputati croati per il Parlamento europeo, con l'80% circa di astensioni e l'attribuzione di un'elevata percentuale di preferenze ad una candidata notoriamente euroscettica, C. Pinna, *Elezioni europee: la prima volta della Croazia*, in *federalismi.it*, 24.4.2013.

La relazione al disegno di revisione costituzionale riconduce a questo gruppo di modifiche anche quella dell'articolo sulla gratuità dell'istruzione, prima riconosciuta per l'istruzione "elementare" (otto anni), adesso per quella "obbligatoria", v. *Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s prijedlogom nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske*, at <http://www.cpi.hr/download/links/hr/12816.pdf>.

⁴⁰ La modifica riguarda sia i poteri delle forze armate degli Stati alleati all'interno dei confini croati, sia le prerogative dell'esercito croato (art. 7) ed è chiaramente legata all'adesione della Croazia alla NATO, B. Smerdel, *Ustav RH nakon ustavnih promjena 2010 Godine*, in *Hrvatska Pravna Revija*, Settembre 2010, 4.

⁴¹ Dopo il crollo dei regimi comunisti, il giudiziario è stato coinvolto in importanti riforme in quasi tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale. Fra i molteplici scritti sul tema v. M. Bobek, *The fortress of judicial independence and the mental transitions of the Central European Judiciaries*, in *European Public Law*, 2008, 99–123.

Alla prima nomina seguiva un periodo di cinque anni in cui i soggetti designati esercitavano la funzione in via “provvisoria”, in attesa dell’immissione definitiva nella stessa. Sia il Presidente della Corte Suprema che l’organo di vertice del Pubblico Ministero venivano invece eletti dal Parlamento, udita la commissione parlamentare competente, il primo su proposta del Presidente della Repubblica e sentite anche le Sezioni Unite della Corte, il secondo su proposta del Governo.

I due organi di autogoverno erano composti da membri eletti dal Parlamento fra giudici o pubblici ministeri (che dovevano costituire la maggioranza), avvocati e professori universitari (la legge di attuazione specificava che la nomina dovesse avvenire su proposta del Ministro della Giustizia)⁴².

Come già ricordato, i rapporti della Commissione europea hanno costantemente posto l’accento sull’esigenza di rinforzare l’indipendenza e l’autonomia dei giudici e la trasparenza nella loro nomina, d’intervenire sulla formazione, giudicata carente sia dal punto di vista del *quantum* che del *quomodo*, con particolare riferimento anche al diritto dell’UE e di modificare sia il regime dell’inamovibilità che quello della responsabilità. Ulteriori rilievi riguardavano la struttura del sistema giudiziario, che presentava un elevato numero di organi, a fronte però di gravi problemi d’inefficienza (dando luogo a diversi procedimenti anche davanti alla Corte di Strasburgo)⁴³.

A livello costituzionale, le modifiche sono consistite nell’affidamento espresso della funzione giudiziaria ai giudici (art. 121, c. 1); nella garanzia dell’inamovibilità (con l’eliminazione del primo quinquennio provvisorio, art. 123, c. 2); nella riformulazione della norma sull’organo di autogoverno della magistratura giudicante, allo scopo di garantirne autonomia e indipendenza. La composizione di entrambi gli organi di autogoverno è fissata adesso dalla Costituzione in undici membri, di cui sette giudici (o procuratori), due parlamentari e due professori universitari⁴⁴.

⁴² Prima della revisione costituzionale del 2000, la Costituzione prevedeva un unico organo di autogoverno, comune ai due rami della magistratura. Sulle problematiche legate alle prime nomine effettuate da tale organo, a metà degli anni 90, e sul contenzioso che vi ha fatto seguito v. A. Uzelac, *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize*, in *Politička Misao*, 2001, n. 2, 18-23.

⁴³ Sulla compatibilità fra il sistema giudiziario croato e la garanzia al giusto processo di cui all’art. 6 della CEDU v. A. Uzelac, *Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: nova praksa Europskog Suda za Ljudska Prava i njen utjecaj na Hrvatsko pravo i praksu*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, 2010, 101-148. Non bisogna del resto dimenticare che le riforme del sistema giudiziario croato sono state guidate e monitorate anche dal Consiglio d’Europa.

⁴⁴ Attualmente la Costituzione non prevede da chi debbano essere eletti i membri dei due organi. Questo è però disposto dalle relative leggi, come modificate nel 2009, secondo cui giudici e procuratori eleggono i sette esponenti della loro categoria; i professori universitari in materie giuridiche eleggono i loro due esponenti e il Parlamento i suoi due rappresentanti (uno dalle fila della maggioranza, l’altro da quelle dell’opposizione. I deputati prendono il posto dei due avvocati, previsti dalle previgenti leggi).

Le modifiche costituzionali sono state precedute (dicembre 2009) e seguite (ottobre 2010) da due “pacchetti legislativi” fra i cui contenuti più innovativi si possono annoverare l’introduzione del concorso pubblico come sistema di reclutamento dei giudici; il depotenziamento del regime delle loro immunità; il rafforzamento della formazione e della specializzazione, con l’istituzione di un’Accademia giudiziaria ad esse preposta; la ridefinizione delle competenze dei due organi di autogoverno, con la riserva agli stessi dell’adozione di tutti i provvedimenti concernenti la carriera dei magistrati (nomina e revoca, trasferimento, procedimenti disciplinari)⁴⁵.

Dal punto di vista strutturale, il sistema dei tribunali ha subito una riorganizzazione complessiva, con la soppressione di alcuni organi e l’entrata in funzione di altri che tardavano ad essere istituiti (come la Corte Suprema amministrativa).

Le riforme sopradescritte, pur avendo richiesto uno sforzo non indifferente al Paese, hanno sicuramente contribuito ad avvicinare il suo sistema a quella definizione di “democrazia e stato di diritto” che costituisce il “cuore” dei criteri politici di Copenaghen e in cui ogni Stato moderno si dovrebbe riconoscere.

⁴⁵ K. Turkalj, *Fullfilment of Croatia’s political criteria in the EU accession negotiations with an emphasis on the implemented amendments to the Croatian Constitution*, in *Tackling Constitutional Challenges on the Road to the EU: Perspectives from South-East European Accession Countries*, in http://www.kas.de/wf/doc/kas_32813-1522-2-30.pdf?121201215040, 2012, 92-95. Fra i molteplici aspetti della riforma, Rodin attribuisce grande importanza all’istituzione dell’Accademia giudiziaria. Egli sostiene che l’UE ha guidato la riforma in Croazia ottenendo dei buoni risultati in molti settori (*institution building*, indipendenza, sviluppo della tecnologia) ma non nelle tecniche ermeneutiche. Questo si deve ad alcune ragioni. Primo: i giudici croati concepirebbero se stessi più come degli “amministratori” e l’organo da cui sono nominati, pur godendo di una certa indipendenza politica, “*create an hermetic and not entirely transparent system*”; secondo, i magistrati farebbero spesso ricorso all’interpretazione testuale, poiché “*post-communist states lack huge parts of social experience that facilitate creation of legal rules*”; terzo, essi non disporrebbero di una formazione soddisfacente sulle fonti del diritto, dal momento che “*national education insists on memorization of legislation*”; infine, sarebbero carenti anche dal punto di vista della metodologia ermeneutica, dal momento che si basano prevalentemente sul diritto positivo, trascurando quello giurisprudenziale. Sui vincoli che deriveranno ai giudici nazionali dalla necessità di applicare il diritto europeo (anche in base a quanto previsto dal nuovo art. 145 Cost.), v. ancora S. Rodin, *Pravo Europske Unije i pravni poredak Republike Hrvatske nakon 20 godina Hrvatskog Ustava*, Opatija, Inter University Centre of Excellence, Working Paper, WP 2, 2010, 2-22, in http://excellence.com.hr/Opatija/w/wp-content/themes/ec/working_papers/20%20godina%20final%20WP%20Opatija.pdf e S. Rodin, *Hrvatski sudac između prava EU i nacionalnog prava*, in *Informator*, 2010, n. 5871, 6. Sulle carenze dei giudici croati in vista dell’applicazione del diritto europeo (in particolare, sul positivismo e formalismo del loro approccio) v. anche T. Čapeta, *Courts, legal culture and EU Enlargement*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2005, 23-53; Id., *Interpretativni učinak Europskog prava u članstvu i prije članstva u EU*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, 2006, 1487-1490.

6. Considerazioni conclusive.

Come si è avuto modo di vedere nelle pagine precedenti, il processo di preparazione all'adesione della "piccola" Repubblica di Croazia⁴⁶ è risultato molto complesso ed è stato da più voci definito il più severo che l'Unione europea abbia mai posto in essere⁴⁷.

Che alla Croazia si sarebbe fatta una rigida applicazione della condizionalità era emerso con chiarezza sin dall'apertura dei negoziati di adesione, il cui quadro conteneva alcune clausole che, nei precedenti ed analoghi documenti relativi all'apertura delle trattative con i dieci Paesi dell'Europa centro orientale, Malta e Cipro, non figuravano. Tra queste si pensi alla più volte affermata natura *open-ended* del processo di allargamento, alla previsione di rigidi controlli sull'attuazione delle condizioni poste dal quadro di negoziazione ma soprattutto all'introduzione, prevista nello stesso quadro, di una clausola che permetteva di sospendere le trattative se fossero stati violati la "libertà, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e lo stato di diritto"⁴⁸.

Apparentemente, però, tale rigidità iniziale si poteva anche giustificare con il fatto che la Croazia avviava i suoi negoziati insieme alla Turchia, verso la quale gli Stati europei hanno sempre avuto un approccio molto più cauto che verso altri Paesi candidati⁴⁹.

Le vicende che hanno interessato Zagabria negli anni successivi hanno però confermato l'intenzione dell'UE di procedere con i "piedi di piombo", previo l'effettivo rispetto delle - sempre più dettagliate - condizioni di accesso (si pensi al rinvio iniziale dell'apertura dei

⁴⁶ La Croazia ha una superficie di 56.594 km² e una popolazione di quasi 4.290.000 abitanti circa, a fronte dei 4.324.782 km² e dei 503.492.000 abitanti de resto dell'UE.

⁴⁷ Editorial comment, *Common Market Law Review*, 2012, 483; I. Andrassy, *op. cit.*, 225; B. Smerdel, *Hrvatska u stavnost u Europskoj Uniji*, in *Informator*, 2011, n. 6015-6016, 1-3; K. Turkalj, *Fullfilment of Croatia's...*, cit., 106; per la fase iniziale, Lj. Mintas Hodak, *op. cit.*, 168 e T. Marktler, *The Power of the Copenhagen criteria*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 2007, 363. L. Appicciafoco, M. Magrassi, *Il ruolo dello Stato... e dell'integrazione europea nell'Europa sudorientale: un'introduzione*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2008, 1670-1676, sottolineano come per realizzare le riforme sia fondamentale, accanto all'UE, il ruolo dello Stato.

⁴⁸ Le condizioni su cui la Croazia sarebbe stata monitorata erano i criteri di Copenaghen e quelli fissati nel SAP («*the Union expects Croatia to continue to fulfil the political criteria and to work towards further improvement in the respect of principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law; to cooperate fully with the ICTY; and to make further progress in relation to minority rights, the return of refugees, judiciary reform, regional cooperation and the fight against corruption*»). *Negotiating framework with Croatia*, Lussemburgo, 3.10.2005, in http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004_05_HR_framedoc_en.pdf.

Nel prevedere tali condizioni, il quadro di negoziazione ha ripreso quanto già deciso dal Consiglio europeo di dicembre 2004 (v. nota 16) e dalla Commissione nella *Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament. Strategy Paper of the European Commission on progress in the enlargement process*, COM(2004) 657 final, 8.10.2004.

⁴⁹ D. Phinnemore, *Beyond 25 – the Changing Face of EU Enlargement: Commitment, Conditionality and the Constitutional Treaty*, in *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2006, 14-15, che ricorda come anche in vista dell'adesione delle sole Romania e Bulgaria l'UE avesse però imposto delle clausole di salvaguardia.

negoziati) e l'assenza di questioni bilaterali sospese con alcuno degli Stati membri (si pensi alla vicenda slovena).

I negoziati hanno avuto quindi un andamento altalenante, che ha subito talvolta dei rallentamenti sia per il mancato rispetto di alcuni parametri di adesione da parte del Paese candidato, sia a causa di questioni di più ampio respiro che concernevano l'intero sistema Unione.

Proprio ad alcune di queste questioni la dottrina ha imputato anche la severità con cui si è proceduto nei confronti di Zagabria, alludendo, in particolare, al fatto che l'UE ha trattato con la Croazia nel momento della c.d. "*enlargement fatigue*", derivante dal precedente allargamento (con cui era entrato un numero di membri molto elevato, alcuni dei quali con questioni ancora irrisolte, come la Bulgaria e la Romania) e in un contesto d'incertezza sul suo futuro, dovuto prima alla bocciatura referendaria del Trattato costituzionale, poi alle difficoltà del processo di ratifica di quello di Lisbona e infine alla contingente crisi economica⁵⁰.

Occorre poi considerare il fatto che la Croazia ha intrapreso il cammino da sola, prestandosi così ovviamente ad uno scrutinio molto più dettagliato di quello che può venire condotto su dieci o dodici Paesi che si preparano in contemporanea. Questa condizione ha fatto anche sì che per Zagabria non si siano presentate le dinamiche che avevano caratterizzato il quinto allargamento e che avevano portato, ad esempio, ad ammettere Stati non propriamente in linea con i criteri imposti per non pregiudicare il percorso di tutti gli altri candidati o perché la loro adesione era "indissolubilmente legata" ad alcuni di questi⁵¹.

Un ulteriore elemento che ha sicuramente influito è stato il fatto che l'adesione della Croazia doveva rappresentare anche un esempio per gli altri Paesi dei Balcani occidentali, coinvolti nel medesimo processo di avvicinamento all'Unione⁵².

⁵⁰ I. Andrassy, *op. cit.*, 225, 241; K. Turkalj, *Fullfilment of Croatia's...*, cit., 106, che menziona il "clima politico favorevole alla riunificazione dell'Europa" che si respirava nel 2004. Sul legame fra le difficoltà di adottare una costituzione europea e il rallentamento del processo di adesione della Croazia v. R. Podolnjak, *Hrvatsko članstvo u EU i ustavne opcije Europske budućnosti*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, 2006, 1495-1530.

⁵¹ In occasione del quinto allargamento, è stato osservato il tentativo, da parte dell'UE, di non dividere i Paesi appartenenti alla stessa regione, come i baltici o il gruppo di Vysehrad. A tal fine, la Commissione ha, ad esempio, "sorvolato" sul livello di tutela dei diritti delle minoranze garantito in uno dei Paesi baltici, per permettergli di avanzare con gli altri due, P.A. Poole, *Europe Unites: the EU' Eastern Enlargement*, Westport, Praeger, 2003, 44; G. Guliyeva, *Lost in transition: Russian-speaking non citizens in Latvia and the protection of minority rights in the EU*, in *European Law Review*, 2008, 843-869.

⁵² La partecipazione al SAP, la stipulazione dei relativi accordi e partenariati, la sottoposizione ai rapporti di valutazione della Commissione anche prima dell'acquisizione dello status di candidato (nel contesto del SAP) rappresentano alcuni degli elementi comuni che i Paesi dei Balcani occidentali condividono nel loro cammino verso l'Unione europea (un altro, che è stato applicato solo ad alcuni di essi, è l'appartenenza alla categoria dei "candidati potenziali", non utilizzata in passato). Sul ruolo di "prima della fila" assunto dalla Croazia all'inizio

Questi hanno visto divenire concreta la prospettiva dell'adesione dello Stato considerato "capofila", ma anche riaffermata la necessità che le condizioni vadano effettivamente rispettate e che siano avviate riforme reali. L'esemplarità del cammino croato si può riscontrare, oggi, in quello intrapreso dal Montenegro, in cui l'applicazione della condizionalità è ritenuta ancora più severa di quella riservata a Zagabria⁵³.

Un accresciuto rigore nell'elaborazione delle valutazioni, oltre che una maggiore farraginosità della macchina decisoria, nonostante le innovazioni introdotte a Lisbona, sono poi derivate dal fatto che da quindici, com'erano nel quinto allargamento, i "giudici" europei sono diventati ventisette.

In conclusione, pur essendo chiaro come, dal punto di vista della c.d. capacità di assorbimento, la Croazia potrà incidere in maniera non rilevante sugli equilibri europei (a parte la rideterminazione dei componenti negli organi collegiali), di sicuro l'UE ha ponderato attentamente l'opportunità della sua entrata e, fra le due possibili opzioni di aiutare l'aspirante membro a completare il proprio processo di riforma dopo l'adesione e quella invece di ammetterlo solo una volta raggiunti dei progressi notevoli, ha scelto la seconda⁵⁴.

A completamento di tutto questo ampio processo, non si è tuttavia mancato di rilevare che l'UE ha richiesto al Paese candidato delle condizioni più severe di quelle che applica al proprio interno, soprattutto con riferimento a taluni parametri concernenti la tutela dei diritti umani (per fare solo un esempio, si pensi alla situazione delle carceri, sindacata nei Paesi candidati ma oggetto, ad esempio, di un grave problema anche in Italia). Questo paradosso era d'altronde stato riscontrato, almeno dal punto di vista formale, già durante i preparativi del quinto allargamento, quando si rilevava la discrepanza fra il dettato delle conclusioni di Copenaghen sui criteri politici e quelle dell'allora art. 6 del TUE, che non contemplava le minoranze nazionali⁵⁵.

Ponendosi da un punto di vista più direttamente incentrato sul Paese candidato, non si può non rilevare come l'opera intrapresa, pur con tutti i limiti rilevati in sede europea, abbia richiesto un impegno notevole.

dei negoziati e durante l'attuazione degli accordi v. V. Samardžija, M. Staničić, *Croatia on the path towards the EU: conditionality and challenge of negotiations*, in *Croatian International Relations Review*, 2004, 98-100.

⁵³ I. Goldner Lang, *The impact of enlargement(s) on the EU Institutions and decision-making. Special focus: Croatia*, in *Yearbook of European Law*, 2012, 479, 485-487.

⁵⁴ B. Caratan, *The European Union, South-Eastern Europe and the europeanization of Croatia*, in *Politička Misao*, 2009, n. 5, 177.

⁵⁵ B. De Witte, *The impact of enlargement on the Constitution of the European Union*, in M. Cremona (cur), *op. cit.*, 238; G. Schweltnus, *Double standards? Minority protection as a condition for membership*, in H. Sjurson (cur), *Questioning EU Enlargement*, London & New York, Routledge, 2006, 186-200. Per le richieste fatte alla Croazia, V. Editorial Comment, *op. cit.*, 487.

Questo è risultato ancor più gravoso nei settori concernenti quelli che si sono qui definiti i “criteri politici ulteriori” (si pensi alla necessità di favorire il ritorno dei Serbi o di restituire loro le proprietà che detenevano prima del 1990). In tali aree, la necessità di adeguarsi ai parametri di Bruxelles ha imposto di fare leva su alcune ferite ancora aperte per la popolazione, provata – in un periodo cronologicamente ancora molto vicino - da un conflitto bellico domestico che, così come negli altri Paesi coinvolti, ha portato morte e distruzione, lasciando lunghi strascichi di questioni irrisolte.

A queste difficoltà di tipo storico-politico, forse non sempre facilmente comprensibili all'esterno, occorre poi aggiungere quelle, riscontrate da attenta dottrina almeno nelle prime fasi dei negoziati, concernenti il fatto che, su alcuni aspetti fondamentali per l'integrazione nell'Unione, Zagabria e Bruxelles non parlavano lo stesso linguaggio. Alcuni punti fermi dell'*idem sentire* croato, ritenuti non contrastanti con i principi europei, sono risultati e forse risultano infatti difficili da rivedere, accentuando così le “incomprensioni linguistiche” fra il Candidato e l'Unione. Sul punto si pensi innanzitutto al fatto che la Croazia si senta “europea” indipendentemente da qualunque riconoscimento esterno ma in virtù della sua storia e delle sue tradizioni culturali⁵⁶ e poi ad alcune convinzioni molto “radicate” nel sistema, come quella per cui determinate categorie sociali (ad es. i parenti delle vittime di guerra) debbano legittimamente beneficiare di uno status di privilegio o che, in ambito economico, gli attori nazionali debbano ricevere una protezione maggiore degli altri⁵⁷.

Gli esiti del grande impegno dimostrato dal Paese si possono tuttavia giudicare positivi indipendentemente dall'epilogo dell'adesione all'Unione europea.

Il miglioramento dell'efficienza e dell'operatività di settori nevralgici della vita pubblica dello Stato, come l'apparato amministrativo e il sistema giudiziario, con l'introduzione di forme più democratiche di selezione e formazione dei suoi componenti e di funzionamento, l'apprestamento di un più ampio ventaglio di garanzie a tutela dei diritti umani (ombudsman, diritto di accesso, situazione dei media, minoranze), lo sforzo di combattere la corruzione nonché quello di mantenere buone relazioni di vicinato sono solo alcuni degli elementi che, se consolidati, non potranno che portare dei vantaggi alla Croazia e ai suoi cittadini.

Mutando nuovamente visuale e guardando invece verso il futuro dell'Unione, si può constatare che se, da un lato, pur non essendo imminenti le adesioni di altri Candidati o potenziali Candidati, il processo di avvicinamento del Montenegro prosegue, dall'altro lato

⁵⁶ Come ricordato nella Dichiarazione dell'Accademia delle Scienze e dell'Arte (cit., v. nota 22), «La Croazia, secolare elemento costitutivo della civiltà e della tradizione europea occidentale e del gruppo culturale centroeuropeo e mediterraneo, torna sotto l'ala dell'Europa».

⁵⁷ S. Rodin, *Identity and the divergence...*, cit., 231-233.

uno Stato membro storicamente appartenente all'UE ha paventato l'ipotesi di recedere dalla stessa. Mentre, quindi, Bruxelles forgia con sempre maggiore rigore i suoi aspiranti membri, quelli che, pur con i dovuti distinguo (si pensi all'*opt out* sulla Carta dei Diritti), già sono tali e continuano a “giudicare” i candidati, pensano anche alla possibilità di un’“uscita”.

Tutto questo induce, oggi più che mai, a ritenere di nuovo opportuno un ripensamento della politica di allargamento, che porti non ad un suo “accantonamento”, ma ad una sua più dinamica considerazione. Muovendo da un’attenta valutazione sia della situazione dei Candidati sia di quella dell’Unione, Bruxelles dovrebbe considerare forme di relazioni con l’UE, privilegiate e rafforzate quanto si voglia, ma alternative alla *membership*, che sommino al beneficio di assicurare pace e stabilità nel continente, quello di evitare nuove “scosse” ad un sistema che pare al momento un po’ instabile.

Se questa sembra, per ora, la strada preferenziale da percorrere nel caso di eventuali nuovi “approcci” all’Unione (per ora peraltro improbabili, al di là dei già esistenti contatti nell’ambito dell’*European Neighbourhood Policy*), essa potrebbe risultare vincente anche nei rapporti con i Paesi già candidati che o presentino un quadro non consono al raggiungimento di certi parametri o la cui adesione sarebbe davvero in grado di minare la capacità d’integrazione europea, anche se la politica di “consolidamento degli impegni” imporrebbe di prospettare per loro solo la possibilità dell’adesione.

L’esperienza croata insegna che occorre poi anche evitare di arrivare, in nome di una condizionalità rigorosa, a “riscrivere”, almeno dal punto di vista istituzionale e normativo, l’intero ordinamento di uno Stato candidato, sia perché questo contrasterebbe con il principio, garantito dal Trattato, per cui l’Unione rispetta l’“identità costituzionale” dei suoi Stati membri, sia perché accentuerebbe oltre misura le differenze fra vecchie e nuove adesioni⁵⁸.

Il meritato “benvenuto” alla Croazia deve quindi essere accompagnato da una riflessione generale sul fatto che essa entra nell’UE in un contesto necessariamente diverso e in cui molti elementi sono “amplificati” rispetto al passato: il numero degli Stati membri, i legami fra gli stessi (si pensi alla politica finanziaria, compensata però dalla fragilità della politica estera comune), la rigidità dei criteri di adesione e i relativi controlli ma, soprattutto, il “dinamismo” del *framework* generale, che s’inserisce in una profonda crisi economica e deve contemplare

⁵⁸ Art. 4 TUE. In Croazia, nel dibattito che ha accompagnato la riforma costituzionale, alcune autorevoli voci hanno “preso le difese” della Carta costituzionale, richiamandone il valore politico ed il ruolo fondamentale nel traghettare il Paese dalla ex Jugoslavia all’Europa, B. Smerdel, *Apel Eurorealista: sačuvati Hrvatski Ustav!*, in *Informator*, 2011, n. 5949, 3; Id., *Hrvatska ustavnost u Europskoj Uniji*, *Informator*, 2011, n. 6015-6016, 3. Ancora prima, A. Bačić, *O mjestu i značaju ustavnopravnog identiteta Republike Hrvatske u kontekstu pridruživanja Europskoj Uniji*, in *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Splitu*, 2005, 497-515.

le aspirazioni di nuovi Stati ad entrare e quelle, seppur solo ventilate, di Stati “vecchi” ad uscire.