



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 2.3.2011  
COM(2011) 110 definitivo

**RELAZIONE INTERMEDIA DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL  
PARLAMENTO EUROPEO**

**SULLE RIFORME IN CROAZIA PER QUANTO RIGUARDA IL SISTEMA  
GIUDIZIARIO E I DIRITTI FONDAMENTALI (CAPITOLO DI NEGOZIATO 23)**

# **RELAZIONE INTERMEDIA DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

## **SULLE RIFORME IN CROAZIA PER QUANTO RIGUARDA IL SISTEMA GIUDIZIARIO E I DIRITTI FONDAMENTALI (CAPITOLO DI NEGOZIATO 23)**

### **1. INTRODUZIONE**

Nella sua comunicazione dal titolo "Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011", adottata il 9 novembre 2010<sup>1</sup>, la Commissione dichiara che "seguirà attentamente i progressi della Croazia relativamente al sistema giudiziario e ai diritti fondamentali e valuterà la situazione nel primo trimestre del 2011". Per questo motivo è stata elaborata la presente relazione. Secondo la Commissione, questo capitolo dei negoziati di adesione richiede la costituzione di track record convincenti e credibili e, pertanto, sarà probabilmente uno degli ultimi a essere chiusi in via provvisoria.

Per la credibilità del processo di allargamento dell'UE è di fondamentale importanza ottenere risultati tangibili per quanto riguarda il sistema giudiziario e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, in conformità del consenso rinnovato sull'allargamento adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 2006.

I negoziati di adesione con la Croazia sul sistema giudiziario e sui diritti fondamentali (capitolo 23) sono iniziati nel giugno 2010, dopo che il Consiglio aveva constatato il rispetto dei parametri di apertura da parte della Croazia. Secondo la posizione comune dell'UE sull'apertura, la chiusura provvisoria dei negoziati su questo capitolo poteva essere presa in considerazione una volta raggiunta la conformità con determinati parametri di chiusura (CBM) nei quattro ambiti seguenti: (1) sistema giudiziario; (2) lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata; (3) diritti fondamentali e (4) collaborazione con l'ICTY. La maggior parte dei dieci parametri è stata suddivisa in sottoparametri incentrati sull'attuazione delle misure e sulla costituzione di track record.

La presente relazione, che rientra nel monitoraggio costante della Commissione relativo ai progressi della Croazia per quanto riguarda il sistema giudiziario e i diritti fondamentali, si basa sulle informazioni raccolte e analizzate dalla Commissione, in particolare i contributi delle autorità croate, nonché su una serie di missioni mirate di valutazione inter pares durante le quali giudici, pubblici ministeri e ufficiali di polizia di alto livello degli Stati membri dell'UE hanno esaminato la situazione in Croazia. La Commissione ha attinto anche ad altre fonti, tra cui le informazioni provenienti da diverse organizzazioni internazionali e non governative.

Nelle sezioni seguenti vengono esaminate le misure adottate dalla Croazia per conformarsi ai parametri relativi al sistema giudiziario e ai diritti fondamentali e si richiama l'attenzione sui principali settori in cui sono state individuate carenze a cui occorre ovviare.

---

<sup>1</sup> COM(2010) 660 definitivo.

## 2. SITUAZIONE NEI SINGOLI SETTORI

### 2.1. Sistema giudiziario

**CBM 1: La Croazia aggiorna la sua strategia per la riforma del sistema giudiziario e il relativo piano d'azione e ne garantisce l'effettiva attuazione.**

La Croazia ha aggiornato i documenti richiesti e, a livello di attuazione, ha migliorato la capacità istituzionale per la gestione delle riforme giudiziarie, incluso il controllo postlegislativo.

**CBM 2: La Croazia rafforza l'indipendenza, la responsabilità, l'imparzialità e la professionalità della magistratura.**

Sono state prese diverse misure per rafforzare l'indipendenza dell'apparato giudiziario, tra cui modifiche costituzionali come le disposizioni che istituiscono una nuova procedura di nomina del Consiglio giudiziario dello Stato e del Consiglio delle procure dello Stato. La Croazia sta riformando e potenziando il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio delle procure dello Stato per garantirne la professionalità, l'imparzialità e l'indipendenza da ingerenze politiche o di altra natura, in particolare per quanto riguarda la nomina, la gestione della carriera e le procedure disciplinari nei confronti di giudici e procuratori. La Scuola statale per giudici e procuratori ha iniziato a funzionare.

La Croazia, tuttavia, non ha ancora costituito un track record convincente in termini di assunzione e nomina di giudici e procuratori in base a criteri uniformi, trasparenti, oggettivi e applicabili a livello nazionale. Data la loro recente istituzione, il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio delle procure dello Stato non hanno ancora potuto dimostrare la propria capacità di gestirsi autonomamente in modo responsabile.

La Croazia dovrà garantire che il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio delle procure dello Stato di recente istituzione dimostrino di poter applicare correttamente le nuove disposizioni transitorie per l'assunzione di giudici e pubblici ministeri e di gestire in modo più efficace i procedimenti disciplinari nei confronti di queste persone.

**CBM 3: La Croazia accresce l'efficienza del sistema giudiziario.**

L'arretrato giudiziario è un parametro importante al riguardo. Tra il dicembre 2009 e il dicembre 2010 la Croazia ha lievemente ridotto l'arretrato giudiziario complessivo da 795 722 a 785 561 casi (- 1,3%). Il numero delle vecchie cause penali pendenti è stato ridotto del 10,6%. Si stanno prendendo misure per evitare indebiti ritardi nei procedimenti giudiziari, tra cui l'introduzione di nuovi metodi operativi, l'assunzione di altri giudici, consulenti giudiziari e cancellieri presso i tribunali con il maggior carico di lavoro e incentivi per motivare i giudici ad accelerare i procedimenti nei casi più vecchi. È stato stilato un bilancio dell'attuazione della nuova procedura penale. La Croazia ha fatto qualche progresso in termini di infrastrutture fisiche e di informatizzazione dei tribunali, introducendo il sistema di gestione integrata delle cause nella maggior parte dei tribunali, e ha proseguito la razionalizzazione dei tribunali comunali e dei tribunali per reati minori, assicurando il funzionamento efficiente dei tribunali aggregati e adottando un piano per la razionalizzazione dei tribunali di contea e dei tribunali commerciali.

Ciò nonostante, il numero delle vecchie cause civili pendenti da almeno 3 anni è aumentato del 3,8%. Non è ancora stato costituito un track record convincente per l'attuazione del codice di procedura civile ed è aumentato anche l'arretrato delle vecchie decisioni di esecuzione. L'arretrato giudiziario rimane elevato presso diversi tribunali importanti come quelli di Zagabria e Spalato.

La Croazia dovrà ridurre ulteriormente l'arretrato giudiziario complessivo, soprattutto per quanto riguarda le vecchie cause civili e le decisioni di esecuzione. Occorre migliorare l'applicazione del codice di procedura civile per ridurre la durata eccessiva dei procedimenti civili.

#### **CBM 4: La Croazia migliora la gestione dei casi di crimini di guerra nazionali.**

La Croazia ha fatto progressi verso la costituzione di un track record di trattamento imparziale dei casi di crimini di guerra da parte dei tribunali con la conclusione di una serie di processi contro imputati appartenenti a etnie diverse.

Nel febbraio 2011 è stata adottata una strategia per affrontare il problema dell'impunità. La Croazia ha attuato il suo piano d'azione per il riesame dei procedimenti in contumacia e ha mantenuto il suo impegno a livello bilaterale e regionale.

La questione dell'impunità nei casi che non sono stati oggetto di indagini o di azioni penali, tuttavia, non è stata debitamente affrontata e il paese deve ancora attuare la nuova strategia elaborata per garantire il corretto svolgimento delle indagini e dei procedimenti giudiziari su questi reati.

La Croazia dovrà occuparsi dei casi nazionali di crimini di guerra che non sono ancora stati affrontati, in particolare mediante l'attuazione della nuova strategia e l'uso sistematico di sezioni specializzate, in modo da presentare un track record convincente.

## **2.2. Lotta alla corruzione**

#### **CBM 5: La Croazia registra risultati significativi in termini di indagini, azioni penali e sentenze efficienti, efficaci e imparziali nei casi di criminalità organizzata e corruzione a tutti i livelli, compresa la corruzione ad alto livello, e in settori vulnerabili quali gli appalti pubblici.**

La capacità operativa dell'ufficio per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (USKOK), la sezione della procura specializzata nei casi di corruzione e criminalità organizzata, è stata potenziata e la polizia è diventata più efficace. Sono in corso le indagini, o sono stati disposti rinvii a giudizio, relativamente a diversi casi di corruzione ad alto livello. La procedura giudiziaria (indagini, azioni penali e sentenze) è stata completata per un gran numero di casi di criminalità organizzata. Sono state applicate sanzioni dissuasive.

La maggior parte dei casi connessi alla corruzione ad alto livello e agli appalti pubblici, tuttavia, non è arrivata allo stadio delle sentenze. La capacità dei tribunali di gestire adeguatamente i casi deve ancora essere sperimentata. Il 20% circa dei 436 posti disponibili presso l'ufficio nazionale di polizia per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (PNUSKOK) è tuttora vacante. Non sono ancora state prese tutte le debite misure per depoliticizzare la polizia e migliorarne la professionalità.

La Croazia dovrà dimostrare una gestione efficace delle diverse fasi della procedura (indagini, azioni penali o sentenze) per un numero sufficiente di casi di corruzione ad alto livello e corruzione a livello locale, compresi quelli connessi agli appalti pubblici e alla magistratura. Occorre un controllo effettivo dell'archiviazione dei rapporti penali da parte della procura. La Croazia deve potenziare ulteriormente il PNUSKOK e adottare la nuova legge sulla polizia, attualmente in preparazione, che riguarda in particolare la depoliticizzazione e le nomine in base al merito. La Croazia deve inoltre migliorare la cooperazione fra le agenzie, compreso lo scambio di informazioni.

**CBM 6: La Croazia registra i risultati delle misure di prevenzione rafforzate nella lotta alla corruzione e al conflitto di interessi.**

Nel febbraio 2011 sono stati adottati strumenti legislativi migliorati sull'accesso all'informazione, sul finanziamento dei partiti politici e sui conflitti di interessi. La commissione sui conflitti di interessi è stata potenziata con la messa a disposizione di risorse supplementari. Sono in fase di attuazione piani d'azione anticorruzione presso le imprese pubbliche.

Tuttavia, alcune disposizioni della legislazione di recente adozione devono essere chiarite e collaudate in pratica, anche in termini di coerenza con il resto della normativa. Occorre rafforzare le strutture attuative. Non sono stati adottati tutti gli strumenti legislativi necessari per la piena applicazione della legge sulle procedure amministrative generali. Occorre migliorare ulteriormente la trasparenza e l'integrità nella pubblica amministrazione.

La Croazia dovrà dimostrare in modo tangibile l'applicazione effettiva della nuova normativa sull'accesso all'informazione, migliorare la trasparenza negli appalti pubblici, in particolare mediante la pubblicazione di informazioni sull'esecuzione effettiva dei contratti, e adottare tutti gli strumenti legislativi settoriali in linea con la legge sulle procedure amministrative generali. Per quanto riguarda la legge sul finanziamento dei partiti politici, la Croazia deve chiarire le regole riguardanti il controllo dei contributi privati e predisporre la capacità amministrativa necessaria per applicare la legge.

### **2.3. Diritti fondamentali**

**CBM 7: La Croazia rafforza la protezione delle minoranze, anche con l'effettiva attuazione della legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali.**

Nel complesso la tutela delle minoranze è migliorata e sono state adottate misure a favore della riconciliazione e di una maggiore tolleranza fra i cittadini, tra cui la formazione della polizia e dei media. È stato preso qualche provvedimento per migliorare il monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni relative all'occupazione della legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali. La Croazia ha eseguito uno studio globale sulla sottorappresentazione delle minoranze nel settore pubblico in senso lato.

Non si rileva però alcun miglioramento concreto del livello di occupazione delle minoranze nazionali, come richiesto dalla legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali, né è stato riesaminato il ruolo della scuola nel processo di riconciliazione. Deve ancora essere adottato un piano per ovviare alle carenze individuate dallo studio nel settore pubblico in senso lato.

La Croazia dovrà elaborare piani a lungo termine, corroborati da statistiche, per rispettare pienamente gli obblighi previsti dalla legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali in termini di occupazione delle minoranze e adottare un piano per ovviare alle carenze individuate dallo studio relativamente alla sottorappresentazione delle minoranze nel settore pubblico in senso lato.

**CBM 8: La Croazia risolve le questioni in sospeso riguardanti il rimpatrio dei rifugiati.**

La Croazia ha attuato in parte il piano d'azione sul programma di fornitura di alloggi ai rifugiati e agli ex titolari di diritti di locazione che intendono rientrare, ha raggiunto gli obiettivi per il 2008 e ha migliorato il trattamento dei ricorsi per respingimento di domande di ricostruzione. Si rilevano progressi nella ricostruzione delle proprietà restanti.

Non è stato raggiunto, tuttavia, l'obiettivo del piano d'azione per il 2009, cioè la fornitura di 2 071 appartamenti. Sono state consegnate solo 1 024 (49,5%) delle 1 300 unità abitative disponibili (62,8%). La Croazia non ha compiuto alcun progresso per quanto riguarda la fornitura di alloggi agli altri richiedenti riconosciuti idonei al di là dell'obiettivo 2009. Inoltre, non si è fatto abbastanza per trattare le 4 000 richieste di ricostruzione di alloggi rimaste in sospeso.

La Croazia dovrà realizzare integralmente il suo obiettivo per il 2009 e compiere notevoli progressi per quanto riguarda la fornitura di alloggi ai richiedenti che non rientrano in tale obiettivo. Il paese deve inoltre smaltire l'arretrato dei ricorsi relativi alla ricostruzione.

**CBM 9: La Croazia rafforza la protezione dei diritti umani.**

Il quadro legislativo generale per la tutela dei diritti umani è stato migliorato, segnatamente con l'adozione di disposizioni costituzionali più rigorose nel luglio 2010. Sono proseguite le attività di sensibilizzazione della polizia, dei pubblici ministeri e dei tribunali per quanto riguarda la legge sui diritti umani. La strategia e il piano d'azione per la tutela e l'integrazione dei rom sono in fase di attuazione. La libertà di espressione deve continuare a essere rispettata.

La Croazia ha migliorato l'accesso alla giustizia, tra l'altro prendendo misure per garantire che, al momento dell'adesione, il tribunale amministrativo diventi un organo con piena competenza giurisdizionale e assicurando una migliore attuazione della legge sul patrocinio a spese dello Stato, in particolare mediante procedure semplificate e onorari più elevati per gli avvocati. La Croazia ha iniziato a costituire un track record di attuazione della legge antidiscriminazione e della legge sui reati generati dall'odio.

L'organico dell'ufficio del Mediatore, tuttavia, non è sufficiente se si considerano le nuove mansioni (come l'attuazione della legge antidiscriminazioni) e competenze (ad esempio in materia di prevenzione della tortura) che sono state conferite all'ufficio senza aumentarne le risorse.

La Croazia dovrà potenziare ulteriormente l'ufficio del Mediatore, attuando in particolare il previsto aumento dell'organico e del bilancio, garantire un adeguato follow-up delle raccomandazioni del Mediatore e compiere ulteriori progressi nell'attuazione della legge antidiscriminazione e della legge sui reati generati dall'odio.

## 2.4. Cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia

**CBM 10: La piena cooperazione con l'ICTY resta essenziale per i progressi della Croazia durante l'intero processo di adesione, come pure per la chiusura provvisoria del presente capitolo, in linea con il quadro di negoziazione adottato dal Consiglio il 3 ottobre 2005.**

Come richiesto dall'Ufficio del procuratore dell'ICTY, la task force inter-agenzie del governo croato ha iniziato a esplorare nuove importanti vie nelle indagini volte a rintracciare i documenti mancanti (registri dell'artiglieria). Il procuratore dell'ICTY riferirà al Consiglio di sicurezza dell'ONU nel maggio 2011.

## 3. CONCLUSIONE

La Croazia ha compiuto notevoli progressi per quanto riguarda il sistema giudiziario e i diritti fondamentali, ma deve adoperarsi con ulteriore impegno per costituire, in particolare, un track record convincente relativamente al sistema giudiziario e alla lotta contro la corruzione, affrontare il problema dell'impunità per i crimini di guerra e risolvere le questioni in sospeso riguardanti il rimpatrio dei rifugiati.

Di conseguenza, la Commissione:

- invita la Croazia a intensificare gli sforzi per conformarsi a tutti i parametri di chiusura stabiliti nella posizione di negoziato dell'UE sull'apertura per il capitolo 23 del giugno 2010 affrontando, in particolare, le questioni irrisolte indicate nella presente comunicazione;
- continuerà a seguire attentamente i progressi della Croazia e le fornirà ulteriore sostegno, a livello tecnico e finanziario, per consentirle di conformarsi ai parametri inerenti a questo capitolo.

Non appena constaterà che la Croazia si è conformata a tutti i parametri di chiusura, la Commissione presenterà al Consiglio una relazione e un progetto di posizione dell'UE sulla chiusura, conformemente alle procedure in vigore.