



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 1^o ottobre 2020
(OR. en)

11225/20
ADD 11

JAI 751
FREMP 81
AG 45
POLGEN 168

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, direttore, per conto della segretaria generale della Commissione europea
Data:	2 ottobre 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2020) 310 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione sullo Stato di diritto 2020 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia che accompagna il documento COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Relazione sullo Stato di diritto 2020 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione Europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2020) 310 final.

All.: SWD(2020) 310 final

Bruxelles, 30.9.2020
SWD(2020) 310 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Relazione sullo Stato di diritto 2020
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in
Croazia**

che accompagna il documento

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

**Relazione sullo Stato di diritto 2020
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione Europea**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SINTESI

Il sistema giudiziario croato ha compiuto progressi significativi a livello di riduzione degli arretrati e di miglioramento delle comunicazioni elettroniche presso gli organi giurisdizionali, ma sta ancora affrontando problematiche gravi in termini di efficienza e qualità. Il livello di indipendenza della magistratura percepito rimane tra i più bassi dell'UE. Il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio della procura di Stato, organi autonomi e indipendenti, si trovano ad affrontare una serie di sfide per assolvere in modo adeguato al loro mandato a causa della mancanza di risorse sufficienti e della riduzione del loro ruolo nel processo di selezione di giudici e procuratori di Stato. Inoltre, tali Consigli non dispongono di un sistema informatico aggiornato che consenta loro di verificare efficacemente le dichiarazioni patrimoniali dei giudici e dei procuratori di Stato. Il servizio centralizzato di consegna postale dei documenti giudiziari costituisce un esempio positivo di risparmio di risorse presso gli organi giurisdizionali.

In generale, la Croazia dispone di un quadro giuridico e politico per la promozione dell'integrità e la prevenzione della corruzione nel settore pubblico. Una rete di autorità contribuisce alla definizione delle politiche anticorruzione in tutti i rami di governo. Tuttavia, permangono delle carenze sia a livello di legislazione che delle pratiche attuate per combattere la corruzione. Le importanti iniziative volte a rafforzare l'etica e l'integrità tra le funzioni esecutive di alto livello e i parlamentari e a regolamentare le attività di lobbying non vengono messe in pratica. La corruzione continua a destare particolare preoccupazione a livello locale a causa di carenze strutturali nel quadro per l'integrità relativamente ai funzionari locali e alla gestione delle imprese locali di proprietà dello Stato. Il 18 settembre 2020 il Ministero della giustizia e della pubblica amministrazione ha annunciato una nuova strategia anticorruzione per il periodo 2021-2030.

Il quadro giuridico e istituzionale croato garantisce il pluralismo dei media. L'Agenzia per i media elettronici, ovvero l'autorità di regolamentazione dei mezzi di comunicazione audiovisivi, opera in modo trasparente, ma non è del tutto immune dall'influenza politica esercitata nell'ambito della procedura di selezione dei membri del suo organo direttivo. Le norme sulla trasparenza della proprietà dei media garantiscono un solido sistema di comunicazione della proprietà alle autorità e al pubblico, ma l'identificazione del titolare effettivo può risultare problematica. Negli ultimi anni sono state avviate numerose azioni legali contro i giornalisti, i quali sono stati altresì oggetto di minacce di attacchi fisici e molestie online, il che può avere un impatto sulla linea editoriale delle aziende che operano nel settore dei media e sul lavoro dei giornalisti investigativi.

Il sistema di bilanciamento dei poteri è sostenuto, tra l'altro, dall'uso di strumenti online di consultazione per il pubblico e per gli altri portatori di interessi, nonché da un difensore civico nazionale e da un commissario per l'informazione che ha la funzione di tutelare il diritto di accesso alle informazioni pubbliche. Tuttavia, la partecipazione dei cittadini al processo decisionale resta relativamente scarsa. La revisione costituzionale è svolta dalla Corte costituzionale, anche sulla base di ricorsi costituzionali individuali. Il governo sta preparando un piano nazionale a sostegno della società civile per il periodo 2020-2026.

I. SISTEMA GIUDIZIARIO

La Croazia ha un sistema giudiziario a tre livelli, composto da organi giurisdizionali di competenza generale e specializzata. Gli organi giurisdizionali di primo grado di competenza generale sono i tribunali municipali (34) e i tribunali di contea (15); questi ultimi operano anche in qualità di organi giurisdizionali di secondo grado. Gli organi giurisdizionali di competenza specializzata comprendono nove tribunali commerciali e quattro tribunali amministrativi in primo grado, l'Alta Corte per i reati minori, l'Alta Corte commerciale e l'Alta Corte amministrativa in secondo grado¹. La Corte suprema funge sia da tribunale di secondo grado che da tribunale di terzo grado². Un Consiglio giudiziario dello Stato indipendente, un organo di autogoverno, garantisce l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario. Tale organo seleziona e nomina i giudici e i presidenti degli organi giurisdizionali, oltre a decidere in merito alla responsabilità disciplinare o alla revoca di detti soggetti. L'Ufficio del procuratore generale (DORH) è un organo giudiziario autonomo e indipendente, che funge principalmente da pubblico ministero ed è guidato dal procuratore generale³. I poteri di nomina e carriera dei procuratori di Stato, nonché quelli di gestione dell'Ufficio, spettano al Consiglio della procura di Stato e al procuratore generale⁴. Il Consiglio della procura di Stato è un organo di autogoverno indipendente, incaricato di assicurare autonomia e indipendenza all'Ufficio del procuratore generale. Tra le altre attività, esso seleziona e nomina i procuratori di Stato e i sostituti procuratori, oltre a decidere in merito alle responsabilità disciplinari o alla revoca di detti soggetti. L'ordine degli avvocati croato è un'organizzazione di autogoverno professionale e indipendente.

Indipendenza

Il livello di indipendenza della magistratura percepito dalle imprese e dai cittadini rimane molto basso. Nel 2020 il livello di indipendenza della magistratura percepito dai cittadini rimane il più basso dell'UE (solo il 24 % ritiene che l'indipendenza della magistratura sia abbastanza e molto buona), anche se migliore rispetto al 2019⁵. Nello stesso periodo, il livello di indipendenza della magistratura percepito dalle imprese è diminuito ulteriormente (la percentuale delle imprese che percepisce l'indipendenza della magistratura come abbastanza e molto buona è scesa dal 18 % al 16 %), sebbene la Croazia sia salita al

¹ L'istituzione di una nuova Alta Corte penale è sospesa, in attesa di una decisione della Corte costituzionale.

² La Corte suprema agisce in qualità di organo giurisdizionale di secondo grado per l'esame dei procedimenti penali provenienti dai tribunali di contea e in qualità di organo giurisdizionale di terzo grado in tema di ricorsi e rimedi straordinari.

³ L'Ufficio del procuratore generale si divide in due sezioni, una delle quali svolge le funzioni di pubblico ministero, mentre l'altra si occupa delle azioni legali volte a tutelare i beni di proprietà della Croazia e ad applicare rimedi giurisdizionali per la tutela della Costituzione e della legge.

⁴ Grafici 55-57 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2019.

⁵ Grafico 44 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020. Il livello di indipendenza della magistratura percepito è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata abbastanza buona o molto buona da meno del 30 % degli intervistati); basso (dal 30-39 % degli intervistati), medio (dal 40-59 %), alto (dal 60-75 %), molto alto (da più del 75 %).

penultimo posto nell'UE⁶. Un'indagine diversa svolta tra le imprese dimostra che il livello di indipendenza percepita è in costante diminuzione dal 2014-15 e rimane il più basso tra gli Stati membri⁷. Secondo lo studio Eurobarometro del 2020, la ragione principale per cui i cittadini avvertono la mancanza di indipendenza degli organi giurisdizionali e dei giudici è la percezione dell'ingerenza o della pressione esercitata dal governo e dai politici⁸. La principale ragione adottata dalle imprese è rappresentata dalla percezione dell'ingerenza o della pressione esercitata da interessi economici o da altri interessi specifici, seguita subito dopo dalla percezione dell'ingerenza o della pressione esercitata dal governo e dai politici⁹. Poiché l'ultimo sondaggio globale condotto presso gli utenti del sistema giudiziario o i professionisti del diritto risale al 2015, non vi è alcun dato recente che esamini in modo più dettagliato le ragioni specifiche che inducono i vari portatori di interessi a continuare a percepire un livello di indipendenza della magistratura così basso relativamente al sistema giudiziario croato¹⁰.

Il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio della procura di Stato si trovano ad affrontare una serie di difficoltà a seguito di modifiche che ne hanno ridotto il ruolo nella selezione dei giudici e dei procuratori di Stato. La legge sul Consiglio giudiziario dello Stato¹¹ e quella sul Consiglio della procura di Stato¹² sono state modificate nel 2018¹³. Tali modifiche sono state innescate da una sentenza emessa nel 2018, in cui la Corte costituzionale¹⁴ dichiarava che il Consiglio giudiziario dello Stato non aveva sufficientemente

⁶ Grafico 46 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020.

⁷ Cfr. i sondaggi del Forum economico mondiale presentati nel grafico 59 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2018 e nel grafico 48 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020.

⁸ Grafico 45 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020. Va osservato che, in termini comparativi, la percentuale di cittadini che ha dichiarato questa ragione rimane la più elevata dell'UE.

⁹ Grafico 47 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020. Va osservato che, in termini comparativi, la percentuale di imprese che ha indicato tali ragioni rimane la più elevata dell'UE.

¹⁰ Cfr. grafico 45 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2017, che mostra che nel 2015 è stato condotto un sondaggio sui seguenti temi: accessibilità dei servizi del tribunale, servizio clienti del tribunale, conduzione dell'udienza, sentenza/decisione del tribunale e servizio prestato dall'avvocato.

Cfr. anche il grafico 49 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2018, il grafico 42 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2019 e il grafico 42 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020, da cui si evince che negli anni 2016, 2017 o 2018 non sono stati effettuati sondaggi.

¹¹ Il Consiglio giudiziario dello Stato è composto da undici membri, ovvero da sette giudici eletti dai loro colleghi, due professori universitari di diritto e due parlamentari, uno dei quali è un esponente dell'opposizione. I membri del Consiglio sono eletti per un periodo di quattro anni e possono essere rieletti solo una volta. Spetta al Consiglio nominare e revocare i giudici e i presidenti degli organi giurisdizionali, decidere in merito all'immunità, al trasferimento e alle attività esterne dei giudici, condurre procedimenti disciplinari e decidere in merito alla responsabilità disciplinare dei giudici, partecipare alla formazione di giudici e ausiliari di giustizia, adottare una metodologia per la valutazione dei giudici, conservare i dati personali e verificare le dichiarazioni patrimoniali dei giudici.

¹² Il Consiglio della procura di Stato è composto da undici membri, ovvero da sette sostituti procuratori eletti dai loro colleghi, due professori universitari di diritto e due parlamentari, uno dei quali è un esponente dell'opposizione. I membri del Consiglio sono eletti per un periodo di quattro anni e possono essere rieletti solo una volta. Il mandato del Consiglio comprende la nomina e la revoca dei procuratori di Stato, la decisione sul trasferimento e le attività esterne dei detti procuratori, lo svolgimento di procedimenti disciplinari e la decisione sulla responsabilità disciplinare dei procuratori, la partecipazione alla formazione dei procuratori, la decisione in merito alle obiezioni alle valutazioni dei procuratori, la conservazione dei dati personali e la verifica delle dichiarazioni patrimoniali dei procuratori.

¹³ Articoli 55, 55 lettera a) e 56 modificati, legge sul Consiglio giudiziario dello Stato, luglio 2018, NN 67/2018.

Articoli 56 e 57, legge sul Consiglio della procura di Stato, luglio 2018, NN 67/2018.

¹⁴ Si noti che il riesame dinanzi alla Corte costituzionale è un rimedio regolare a disposizione di qualsivoglia candidato escluso per una posizione di giudice o di procuratore di Stato.

motivato la decisione relativa alla nomina di un giudice a un altro tribunale¹⁵. I giudici e i pubblici ministeri vengono nominati mediante un processo meritocratico basato su un sistema a punteggio, che tiene conto di due elementi. Il primo elemento è il punteggio finale che il candidato ottiene presso la scuola nazionale per giudici o per procuratori di Stato o, in caso di nomina di un giudice esistente a un altro organo giurisdizionale, la valutazione del suo operato. Il secondo elemento è costituito dal colloquio sostenuto dinanzi al rispettivo Consiglio. Tuttavia, come rilevato dalla Corte costituzionale, pur ottenendo meno punti, i candidati potrebbero essere comunque selezionati senza una motivazione adeguata. Lo scopo dichiarato delle modifiche del 2018 era quello di aumentare l'obiettività e la trasparenza della procedura di nomina riducendo, tra le altre cose, il numero di punti che ciascun Consiglio può assegnare ai candidati sulla base del colloquio¹⁶. In tal modo, tuttavia, le modifiche hanno ridotto la possibilità dei Consigli di fare distinzioni tra i candidati mediante l'attribuzione di punti dopo il colloquio. Inoltre, hanno limitato la scelta dei candidati con i quali i Consigli possono effettuare un colloquio. L'effetto combinato di tali variazioni è stato quello di ridurre il potere dei Consigli nella selezione dei candidati che andranno a ricoprire il ruolo di magistrato o di pubblico ministero. Le conseguenze di tali modifiche si possono notare in alcune procedure di nomina avvenute nel 2019 e nel 2020, in cui i Consigli hanno dovuto affrontare difficoltà nel tentativo di evitare di ridurre la procedura di nomina a un mero conteggio di punti¹⁷. La decisione della Corte costituzionale ha indotto il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio della procura di Stato a riflettere su come migliorare il processo decisionale e la formulazione di pareri, anche attraverso criteri più chiaramente definiti da prendere in considerazione per l'assegnazione dei punti durante il colloquio. Tuttavia, la possibilità di migliorare ulteriormente la qualità del lavoro dei due Consigli, anche seguendo le buone pratiche in materia di nomina dei giudici sviluppate tra i Consigli di giustizia, richiede molto più lavoro e quindi dipende dalla disponibilità di risorse finanziarie e umane sufficienti¹⁸. A tal proposito, va osservato che entrambi i Consigli stanno affrontando importanti sfide in termini di risorse e che la loro capacità amministrativa è molto bassa, nonostante un aumento delle risorse finanziarie¹⁹.

¹⁵ Corte costituzionale, sentenza del 22 maggio 2018, U-III-5074/2017. Poiché la motivazione alla base della decisione del Consiglio giudiziario dello Stato era insufficiente, la Corte costituzionale ha annullato la decisione e ha rinviato la questione al Consiglio perché fosse avviata una nuova procedura e un nuovo processo decisionale. In particolare, la Corte costituzionale ha sottolineato che il Consiglio non aveva giustificato il motivo della scelta di un candidato con punteggio più basso, attribuito a ciascun candidato secondo criteri prestabiliti dalla legge sul Consiglio giudiziario dello Stato e dagli atti del Consiglio pertinenti (ad esempio, sulla base dei risultati di precedenti attività giurisdizionali, esperienze, programmi di specializzazione post-laurea in giurisprudenza). In seguito all'assegnazione prevista dei punti, la maggior parte dei candidati ottiene un punteggio relativamente simile, il che li posiziona molto vicini tra loro nell'elenco dei candidati.

In una sentenza successiva del 24 giugno 2020, U-III-3053/2018, la Corte costituzionale ha nuovamente annullato la decisione del Consiglio giudiziario dello Stato del mese di luglio 2018 in una nuova procedura di nomina a seguito della sua sentenza U-III-5074/2017. Di nuovo, la Corte ha sottolineato (cfr. punto 42) l'obbligo da parte del Consiglio giudiziario dello Stato di motivare i criteri e le ragioni in base a cui aveva assunto la decisione di nomina, e che tale requisito non costituisce una limitazione dell'autonomia e dell'indipendenza del Consiglio.

¹⁶ Cfr. la relazione che accompagna i progetti di modifica, https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081446/PZ_301.pdf.

¹⁷ Informazioni ricevute in occasione della visita in loco.

¹⁸ Ad esempio, secondo le buone pratiche condivise dai membri della Rete europea dei Consigli di giustizia, alcuni consigli confrontano, sulla base di una serie di criteri, ogni candidato giudice con tutti gli altri. Tale pratica richiede la presenza di risorse umane adeguate all'interno del consiglio.

¹⁹ Per maggiori dettagli sulla questione delle risorse dei Consigli, si veda la sezione dedicata alla qualità del sistema giudiziario.

La verifica delle dichiarazioni patrimoniali dei giudici e dei procuratori di Stato rimane problematica per il Consiglio giudiziario dello Stato e per il Consiglio della procura di Stato. Le modifiche alla legge sul Consiglio giudiziario dello Stato del 2018 e una nuova legge del 2018 sul Consiglio della procura di Stato hanno introdotto il sistema online di dichiarazioni patrimoniali dei funzionari giudiziari. La piattaforma online mira a migliorare l'integrità e la trasparenza, a prevenire i conflitti di interessi e a rafforzare la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario. La pubblicazione della situazione patrimoniale dei giudici e dei procuratori di Stato, ora attesa per il 2020, è stata ritardata dalla necessità di far fronte ai requisiti in materia di protezione dei dati previsti dall'Autorità per la protezione dei dati²⁰. Tuttavia, il sistema informatico previsto per la verifica automatizzata delle dichiarazioni patrimoniali non è ancora operativo. In particolare, la banca dati delle dichiarazioni patrimoniali non è ancora collegata alla banca dati dell'autorità fiscale e dell'ufficio del catasto²¹. Di conseguenza, non è ancora possibile individuare automaticamente le incongruenze tra quanto dichiarato e la situazione reale. Sarebbe necessario l'ausilio di strumenti elettronici e di risorse umane adeguate per garantire che il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio della procura di Stato possano verificare in modo rapido ed efficace le dichiarazioni, se possibile già prima della loro pubblicazione online. La divulgazione dei soli dati verificati e corretti è importante per raggiungere l'obiettivo dichiarato della riforma, ovvero aumentare la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario.

Qualità

Nonostante i continui progressi, l'uso dei sistemi di comunicazione elettronica e dei sistemi elettronici di gestione delle cause presso gli organi giurisdizionali rimane limitato. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per la gestione delle cause e le comunicazioni elettroniche tra gli organi giurisdizionali e le parti sono tra le meno sviluppate dell'UE²². Ad esempio, non è sempre possibile presentare istanze o ricevere un atto di citazione in forma elettronica. Negli ultimi anni sono stati compiuti continui progressi per quanto riguarda il sistema TIC per la gestione delle cause, compresa l'elaborazione di piani per estendere il sistema unificato ai tribunali amministrativi, che attualmente utilizzano un sistema TIC preesistente. Per quanto riguarda le comunicazioni elettroniche tra gli organi giurisdizionali e le parti²³, la possibilità di presentare istanze per via elettronica è stata finora introdotta in tutti i tribunali commerciali, di contea e municipali²⁴. Permangono, tuttavia,

²⁰ Contributo della Croazia ai fini della relazione sullo Stato di diritto 2020.

²¹ L'aggiornamento del sistema informatico per presentare e rendere pubblicamente disponibili le dichiarazioni patrimoniali degli ufficiali giudiziari richiede l'attuazione di ulteriori misure relativamente alla verifica automatica dei dati. Ciò comprende la conclusione di protocolli d'intesa tra il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio della procura di Stato e altri organi competenti (come l'amministrazione fiscale, il catasto, il ministero dell'Interno) relativamente allo scambio di informazioni che le pertinenti autorità competenti conservano nelle loro banche dati.

²² Grafici 40 e 27 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020.

²³ Il sistema TIC consente ad avvocati, curatori fallimentari, periti giudiziari e notai di presentare documenti mediante l'uso di una firma elettronica qualificata. Nel 2019 le comunicazioni elettroniche con gli utenti del sistema giudiziario hanno superato i 90 000 scambi nei tribunali commerciali e i 17 000 scambi in alcuni tribunali municipali (principalmente da parte di avvocati e nell'ambito di casi di insolvenza da parte di curatori fallimentari e dell'Agenzia finanziaria (FINA), e meno da notai e periti giudiziari).

²⁴ Nel maggio 2020, di tutti gli atti giudiziari depositati presso i tribunali commerciali, circa il 36 % dei fascicoli giudiziari delle parti (il 23 % nei tribunali municipali) e il 44 % degli atti inviati dai tribunali alle parti sono stati spediti elettronicamente (il 18 % nei tribunali municipali). Contributo della Croazia per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

marginari di miglioramento, in particolare nei tribunali di contea e in quelli municipali, dove il ricorso a tali sistemi continua a essere basso in termini di comunicazione con l'autorità fiscale e di divulgazione degli strumenti tra i professionisti del diritto²⁵.

Per alleggerire il carico di lavoro del personale amministrativo degli organi giurisdizionali e accelerare l'iter delle decisioni giudiziarie, nel 2019 è stato introdotto un sistema di consegna postale centralizzato. Questo strumento consente agli organi giurisdizionali di presentare elettronicamente dei documenti (corredati di firma elettronica qualificata) per l'intermediario di un fornitore di servizi postali che provvederà alla consegna sotto forma di lettera alle parti (lo stato di consegna è aggiornato online). Nel maggio 2020 la consegna postale centralizzata è aumentata fino a interessare circa l'80 % di tutti gli atti giudiziari nei tribunali commerciali (circa il 28 % nei tribunali municipali), mentre il ricorso a tale pratica resta basso nei tribunali di contea²⁶.

Il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio della procura di Stato, nonché l'Ufficio del procuratore generale, risentono di una penuria di risorse umane. Il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio della procura di Stato dispongono di ampi poteri²⁷, ma la loro capacità amministrativa resta molto limitata. Il numero di dipendenti è molto basso, tenendo conto del fatto che solo il presidente del Consiglio giudiziario dello Stato è per lo più sollevato dalle sue funzioni giudiziarie (del 75 %), mentre gli altri membri giudici sono sollevati solo in piccola parte (del 20 %)²⁸. Nel periodo 2017-2019 le risorse finanziarie del Consiglio giudiziario dello Stato e del Consiglio della procura di Stato sono aumentate rispettivamente del 25 % e del 28 %. Tuttavia, a causa della mancanza di risorse finanziarie, nel 2020 il Consiglio giudiziario dello Stato contava solo cinque funzionari, nonostante la programmazione dell'organico consenta la presenza di undici unità. Il Consiglio della procura di Stato ha solo tre funzionari (la programmazione dell'organico consente la presenza di dieci unità). Tenuto conto dell'insufficienza delle risorse umane disponibili, il Consiglio della procura di Stato ha difficoltà nello sviluppare un approccio strategico volto a migliorare la qualità generale dell'Ufficio del Procuratore generale²⁹. L'assenza di risorse presso i due Consigli rappresenta una problematica seria, in particolare per quanto riguarda la prossima pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali che richiederà la verifica delle informazioni presentate da 1 712 giudici e da 635 procuratori di Stato³⁰. Per quanto riguarda l'Ufficio del procuratore generale, le risorse umane sono aumentate (nuovi sostituti procuratori e

²⁵ Per affrontare il problema, il ministero della Giustizia ha chiesto supporto attraverso il programma di sostegno alle riforme strutturali del 2020. Il progetto "Support to the implementation of e-communication in Croatian judiciary", da attuare con il Consiglio d'Europa (CEPEJ), aiuterà il ministero della Giustizia a far fronte allo scarso ricorso al sistema di comunicazione elettronica e diffonderlo, al fine di sfruttare appieno i vantaggi offerti dai processi digitalizzati per gli utenti finali.

²⁶ Dati sull'uso delle comunicazioni elettroniche, ministero della Giustizia, 2020.

²⁷ Cfr. le note 11 e 12.

²⁸ Cfr. l'articolo 4, lettera a), della legge sul Consiglio giudiziario dello Stato. Il presidente e i membri del Consiglio della procura di Stato, che sono procuratori di Stato, non sono sollevati dalle loro mansioni professionali.

Per una prospettiva comparativa delle risorse dei Consigli di giustizia, fare riferimento al contributo dell'ENCJ ai fini della relazione sullo Stato di diritto, maggio 2020, pag. 9. Per una prospettiva comparativa sulle competenze dei Consigli di giustizia, fare riferimento al grafico 50 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2016.

²⁹ In particolare, la formazione dei pubblici ministeri di primo livello potrebbe essere migliorata ulteriormente, concentrandosi sulle competenze pratiche.

³⁰ Per maggiori dettagli sulla questione della pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali, si veda la sezione dedicata all'indipendenza del sistema giudiziario.

Dati sul numero di giudici e di procuratori di Stato al 31 dicembre 2019, contributo della Croazia ai fini della relazione sullo Stato di diritto 2020.

tirocinanti). Rimane tuttavia difficile attirare candidati qualificati per ricoprire il ruolo di investigatori finanziari specializzati, per via delle condizioni di lavoro non concorrenziali³¹. La mancanza di specialisti finanziari ha ripercussioni negative sulla capacità dell'Ufficio del procuratore generale di lottare contro la criminalità economica e finanziaria, considerato che tali investigatori erano destinati ad assistere i procuratori di Stato nell'analisi dei dati finanziari complessi. L'Ufficio del procuratore generale ha proposto al governo di aumentare gli stipendi dei potenziali investigatori finanziari³².

Le riforme della mappa giudiziaria che si sono susseguite, l'ultima risalente al 2019, hanno contribuito a rendere più omogeneo il carico di lavoro dei giudici e ad aumentarne l'efficienza. Le riforme della mappa giudiziaria del 2015 hanno ridotto il numero di organi giurisdizionali di primo grado e modificato l'assegnazione dei ricorsi a tutti gli organi giurisdizionali di secondo grado, alcuni dei quali si sono specializzati³³. Nel 2019 tutti i tribunali per reati minori sono stati integrati nei tribunali municipali³⁴. La riforma è stata giustificata da una tendenza che, negli ultimi anni, ha visto un calo dei reati minori, il che ha richiesto flessibilità nell'assegnazione dei giudici a tali casi. La nuova riforma potrebbe apportare miglioramenti in termini di efficienza, dal momento che un maggior numero di giudici potrebbe lavorare in settori problematici (come i procedimenti civili). Alla fine del 2019, l'istituzione di un'Alta Corte penale specializzata di secondo grado è stata sospesa, in seguito a un'ordinanza di provvedimenti provvisori della Corte costituzionale, che sta esaminando una richiesta di revisione costituzionale delle modifiche che istituiscono questa Corte³⁵.

La pubblicazione delle sentenze degli organi giurisdizionali di primo e di secondo grado rimane molto limitata. Il tasso di pubblicazione online delle sentenze è il più basso dell'UE³⁶. Il sistema TIC aggiornato è in grado di elaborare un maggior numero di sentenze. Tuttavia, la pubblicazione online rimane molto limitata, in quanto le sentenze non sono redatte (ad esempio, anonimizzate) e caricate in modo sistematico sulla piattaforma. Inoltre, la leggibilità a macchina delle sentenze pubblicate, che consentirebbe lo sviluppo di servizi per gli utenti dei servizi giudiziari basati su soluzioni di intelligenza artificiale, è la seconda più bassa dell'UE³⁷.

Efficienza

Nonostante i progressi compiuti a livello di risoluzione delle cause più vecchie, gli arretrati e la durata dei procedimenti presso i tribunali civili e commerciali continuano a essere tra i più considerevoli dell'UE³⁸. Nel 2019 la durata media dei procedimenti presso

³¹ Relazione per il 2019 dell'Ufficio del procuratore generale.

³² Allo scopo di favorire l'assunzione degli investigatori finanziari, la procedura in materia di occupazione relativa a questa posizione è stata semplificata. Su richiesta dell'Ufficio del procuratore generale, il governo è autorizzato ad assegnare risorse aggiuntive *ad hoc* in relazione a casi specifici complessi, come l'assunzione degli investigatori finanziari.

³³ La riforma ha inoltre ampliato le aree geografiche degli organi giurisdizionali di primo grado, il che potrebbe portare a un uso più regolare dei poteri di cui dispongono i presidenti dei tribunali municipali per assegnare ai giudici, mediante un piano di lavoro annuale, determinati tipi di cause o aree geografiche. Si noti che un giudice non soddisfatto del piano di lavoro annuale può chiedere il riesame da parte del presidente del tribunale di contea.

³⁴ Questa riforma ha ridotto il numero di organi giurisdizionali di primo grado da 46 a 34.

³⁵ Corte costituzionale, U-I-4658/2019, U-I-4659/2019, 17.12.2019.

³⁶ Grafico 28 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020.

³⁷ Grafico 29 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020.

³⁸ Grafici 5-19 del quadro di valutazione UE della giustizia per il 2020.

gli organi giurisdizionali di primo grado è rimasta tra le più lunghe dell'UE, contando circa 855 e 735 giorni per i contenziosi civili e commerciali, rispettivamente, in aumento rispetto al 2018³⁹. La durata media dei procedimenti presso i tribunali municipali e commerciali è aumentata in modo costante, raggiungendo 797 giorni. Tuttavia, dinanzi ai tribunali di contea di secondo grado, i contenziosi civili hanno richiesto in media solo 258 giorni⁴⁰. Analogamente, presso l'Alta Corte commerciale di secondo grado, la durata media dei contenziosi commerciali è ulteriormente diminuita a 634 giorni. Presso la Corte suprema sono serviti in media 720 giorni per risolvere un procedimento civile. Un'iniziativa del ministero della Giustizia volta a risolvere i casi pendenti da 10 anni o più, sviluppata in collaborazione con i presidenti degli organi giurisdizionali che preparano volontariamente dei piani d'azione, è stata portata avanti con risultati positivi. Tra il 2016 e il 2019 il numero di tali procedimenti si è ridotto di circa il 50 %⁴¹. Gli arretrati a livello di cause commerciali hanno continuato a diminuire, principalmente grazie ai processi aziendali migliorati avviati dall'Alta Corte commerciale. Nonostante quest'ultima abbia visto un aumento delle cause in entrata, alla fine del 2019 l'arretrato si è ridotto di oltre il 20 % rispetto al 2018. Tali miglioramenti nella gestione delle cause commerciali consistono nell'assegnazione di compiti procedurali al personale giudiziario, il che permette ai giudici di concentrarsi sul merito della causa. La riforma dei processi aziendali è in fase di estensione parziale ai tribunali di commercio di primo grado. Ulteriori progressi nella riduzione degli arretrati sono stati compiuti anche a livello dei procedimenti civili di qualsiasi grado, ma i tribunali municipali stanno attualmente affrontando un afflusso eccezionale di casi relativi a prestiti legati al franco svizzero⁴² e alle insolvenze dei privati⁴³.

Le modifiche alla procedura penale mirano ad aumentare l'efficienza del sistema di giustizia penale, in cui permangono problematiche relative agli arretrati e alla durata dei procedimenti. Nel 2019 gli arretrati e la durata dei procedimenti sono aumentati in primo grado presso i tribunali municipali e di contea (rispettivamente a 678 e 930 giorni in media). Tale aumento è in parte dovuto alla priorità attribuita alla risoluzione dei casi più vecchi, il che ha allungato la durata media delle cause definite. Tuttavia, nel 2019 presso la Corte suprema sono serviti solo 138 giorni, in media, per definire un procedimento penale. La mancata adozione di una disciplina procedurale da parte degli avvocati nei procedimenti giudiziari per l'approvazione delle richieste di rinvio a giudizio comporta spesso notevoli ritardi⁴⁴. Le modifiche apportate al codice di procedura penale nel dicembre del 2019 mirano ad accelerare i procedimenti dinanzi al collegio d'imputazione e i procedimenti penali nel loro insieme⁴⁵. Nel 2019 l'Ufficio del procuratore generale ha trattato più procedimenti penali di

³⁹ Dati relativi al 2019, ministero della Giustizia.

⁴⁰ Rispetto al 2018, nel 2019 la durata dei procedimenti è ulteriormente diminuita.

⁴¹ Contributo della Croazia ai fini della relazione sullo Stato di diritto 2020.

⁴² A seguito della sentenza della Corte suprema sulla disponibilità di soluzioni giuridiche da adottare in tali situazioni. Corte suprema, sentenza del 12 febbraio 2019, Rev 2868/2018-2.

⁴³ A seguito delle modifiche apportate alla legge sull'insolvenza di privati, 10.7.2018, NN 67/2018-1364.

⁴⁴ Informazioni ricevute in occasione della visita in loco.

⁴⁵ La questione deriva dal fatto che in precedenza gli avvocati difensori avevano la possibilità di chiedere al collegio dei giudici di dichiarare le prove presentate dai procuratori di Stato inammissibili in modo consecutivo, in varie audizioni del collegio dei giudici addetto all'esame della richiesta di rinvio a giudizio presentata. Di conseguenza, ogni volta che il collegio rifiutava di dichiarare inammissibile un elemento di prova, gli avvocati potevano avviare una procedura d'appello separata, che poi giungeva dinanzi agli organi giurisdizionali superiori, allungando così le procedure d'appello. Secondo le norme modificate, le richieste di inammissibilità delle prove ora dovranno concentrarsi in un'unica audizione del collegio e successivamente non saranno consentite, con alcune eccezioni esplicitamente elencate.

quelli ricevuti (un tasso di ricambio del 102 %), il che ha ridotto gli arretrati di quasi il 23 %⁴⁶.

II. QUADRO ANTICORRUZIONE

La Croazia ha messo a punto un quadro giuridico e di politiche per promuovere l'integrità e prevenire la corruzione nel settore pubblico e, a tal fine, ha creato una rete di autorità che contribuiscono all'elaborazione delle politiche in tutti i rami di governo. La Croazia dispone di un ufficio del pubblico ministero specializzato che si occupa di perseguire casi di corruzione e criminalità organizzata, ovvero l'Ufficio per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (USKOK)⁴⁷, nonché di un dipartimento di polizia specializzato facente parte del ministero dell'Interno, ovvero l'Ufficio nazionale di polizia per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (PNUSKOK). Quest'ultimo è incaricato di prevenire e individuare reati complessi legati alla corruzione, nonché di svolgere le relative indagini.

Nell'indice 2019 di Transparency International sulla percezione della corruzione, la Croazia ha ricevuto un punteggio di 47/100 e si colloca al 18° posto tra gli Stati membri dell'UE e al 63° posto a livello mondiale. La Croazia figura anche tra gli Stati membri che hanno conseguito i risultati peggiori nell'indagine Eurobarometro del 2020 sulla percezione della corruzione da parte dei cittadini⁴⁸. Il 97 % dei croati considera la corruzione un fenomeno diffuso nel proprio paese (contro una media UE del 71 %) e il 54 % si sente personalmente danneggiato dalla corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26 %). Dal punto di vista delle imprese, il 91 % di esse ritiene che la corruzione sia diffusa (contro una media UE del 63 %) e il 57 % ritiene che la corruzione rappresenti un problema per lo svolgimento dell'attività imprenditoriale (contro una media UE del 37 %). Inoltre, il 28 % dei cittadini ritiene che l'azione penale sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (contro una media UE del 36 %), mentre il 16 % delle imprese ritiene che le persone e le imprese condannate per corruzione di un alto funzionario siano punite in modo adeguato (contro una media UE del 31 %)⁴⁹.

Il quadro giuridico è sostanzialmente funzionante. Il codice penale configura come reato diversi tipi di corruzione e prevede pene, sanzioni e misure specifiche quali la confisca o il sequestro. Tuttavia, ai sensi della legge sul governo, i membri del governo non possono essere perseguiti senza la previa approvazione del governo stesso per un reato per il quale è prevista una pena detentiva fino a cinque anni⁵⁰. Il GRECO ha affermato che è necessario un riesame del sistema delle immunità politiche per i membri del governo, che per ora è troppo vasto e deve escludere i reati di corruzione così da non essere più un ostacolo al perseguimento della corruzione ad alto livello⁵¹. Nel luglio 2020 il governo ha annunciato che avrebbe proposto di abolire il regime di immunità per i membri del governo⁵².

⁴⁶ Relazione per il 2019 dell'Ufficio del procuratore generale, aprile 2020, pag. 17. I tipi di procedimenti penali indicati di seguito sono inseriti in questo quadro: notifiche penali da parte della polizia, del pubblico e di altri soggetti, indagini, ricerca, procedura di secondo grado, richiesta di protezione della legalità nei casi di reati minori e penali e altri procedimenti penali (per un totale di quasi 129 000 cause in entrata nel 2019).

⁴⁷ A Zagabria, Spalato, Fiume e Osijek.

⁴⁸ Speciale Eurobarometro 502.

⁴⁹ Flash Eurobarometro 482.

⁵⁰ GRECO, Quinto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, raccomandazione xi, punto 96.

⁵¹ GRECO, Quinto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, raccomandazione xi, punto 99.

⁵² <http://hr.n1info.com/Video/Info/a529417/Plenkovic-najavio-ukidanje-imuniteta-za-clanove-Vlade-To-je-reликт-devedesetih.html>.

La strategia anticorruzione 2015-2020 si concentra principalmente sulla prevenzione della corruzione. La strategia prevede sette obiettivi orizzontali e annovera, tra i suoi obiettivi primari, "l'integrità del sistema politico e dell'amministrazione". La strategia globale è stata accompagnata da tre piani d'azione biennali più dettagliati. Detti piani erano principalmente incentrati sulle iniziative in materia di istruzione e formazione e sullo sviluppo di manuali di orientamento nonché di una legislazione specifica per la pianificazione. I piani 2015-16 e 2017-18 sono stati entrambi parzialmente attuati e le valutazioni indicano che l'88 % delle attività programmate del 2019 è stato attuato o parzialmente attuato⁵³. Tuttavia, alcune importanti iniziative legislative e di integrità hanno subito ritardi⁵⁴. Nel maggio 2019 il governo ha adottato il Programma anticorruzione per le imprese pubbliche per il periodo 2019-2020, con misure incentrate sull'intensificazione della vigilanza interna ed esterna di questo tipo di società e sull'istituzione di criteri trasparenti per la valutazione dell'efficienza commerciale. Altre misure si concentrano sulla creazione di norme chiare relative alla nomina dei membri dei consigli di amministrazione e di vigilanza e sul rafforzamento dei meccanismi volti a prevenire i conflitti di interessi⁵⁵. Tuttavia, secondo quanto riferito, la proposta di introdurre funzionari addetti alla verifica degli aspetti etici e di conformità per aumentare la trasparenza e l'efficienza delle imprese di proprietà dello Stato non è stata attuata da diverse entità⁵⁶. Il 18 settembre 2020 il Ministero della giustizia e della pubblica amministrazione ha annunciato una nuova strategia anticorruzione per il periodo 2021-2030⁵⁷.

È stata istituita una rete di autorità per l'elaborazione di politiche anticorruzione in tutti i rami di governo. Il ministero della Giustizia è l'organo centrale addetto alla prevenzione della corruzione, dotato di un'unità preposta al coordinamento dell'attuazione delle strategie anticorruzione e dei relativi piani d'azione. Funge inoltre da organismo centrale per lo scambio dei dati sulla lotta contro la corruzione⁵⁸. Il Consiglio per la prevenzione della corruzione, un organo consultivo del governo composto da rappresentanti delle istituzioni pubbliche e delle organizzazioni non governative, e il Consiglio nazionale per il monitoraggio dell'attuazione della strategia anticorruzione riferiscono al parlamento due volte all'anno. Oltre agli organi di repressione principali, segnatamente l'USKOK e il PNUSKOK, esistono vari altri organismi istituiti per prevenire la corruzione. Tra questi figurano il ministero della Pubblica amministrazione, la Corte dei conti, l'ufficio antiriciclaggio, la Commissione per la prevenzione dei conflitti di interessi e la Commissione nazionale di controllo delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Sebbene i funzionari pubblici rispettino un codice di condotta, non esiste nessun codice per i parlamentari e coloro che rivestono le principali funzioni esecutive. La legge sui funzionari pubblici e il codice deontologico per i funzionari pubblici (il Codice) stabiliscono principi etici fondamentali. Il Codice definisce le norme di condotta e stabilisce un quadro istituzionale per la sua attuazione. La Commissione etica per i funzionari pubblici è un

⁵³ Relazione del parlamento croato sull'attuazione del piano d'azione: sono state attuate 55/126 azioni per il periodo 2015-2016 (pari al 44 %), alcune azioni non attuate sono state rimandate all'anno successivo. Sono state attuate 87/126 azioni nel piano d'azione 2017-2018 (pari al 69 %).

⁵⁴ Piani d'azione anticorruzione 2016-2020.

⁵⁵ *Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu 2019-2020.*

⁵⁶ Informazioni ricevute in occasione della visita in loco.

⁵⁷ Annuncio del 18 settembre 2020: <https://vlada.gov.hr/vijesti/malenica-najavio-izradu-nove-strategije-borbe-protiv-korupcije/30397>

⁵⁸ Regolamento sull'organizzazione interna del ministero della Giustizia (articolo 126).

organo di secondo grado che si occupa dei reclami dei cittadini e dei funzionari, mentre un dipartimento etico all'interno del ministero della Pubblica amministrazione svolge attività educative. Se da un lato è in vigore un codice deontologico per i funzionari pubblici, dall'altro manca un codice di condotta per i parlamentari. Una raccomandazione in materia del GRECO chiedeva di elaborare e adottare un codice di questo tipo, accompagnato da un meccanismo di supervisione e applicazione⁵⁹. Analogamente, per coloro che rivestono le principali funzioni esecutive non esiste alcun codice di condotta che fornisca linee guida in materia di conflitti di interessi e su altre questioni di integrità⁶⁰.

La legislazione in materia di prevenzione dei conflitti di interessi è in vigore, anche se richiede un'attenzione particolare per quanto riguarda la sua attuazione, oltre che di chiari poteri per il suo organo di vigilanza. La legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi contiene norme dettagliate in materia di conflitti di interessi, incompatibilità, doni e dichiarazioni finanziarie. Stabilisce i principi d'azione generali nell'esercizio dei pubblici poteri, comprese le persone incaricate di alte funzioni esecutive. La legge attribuisce un ruolo centrale alla Commissione indipendente per la risoluzione dei conflitti di interessi ("la Commissione"), che vigila sull'attuazione della legge, verifica le dichiarazioni finanziarie e porta avanti l'attività formativa⁶¹. La Commissione può avviare procedimenti in materia di conflitti di interessi e decidere se una determinata azione costituisca o meno una violazione. Può imporre sanzioni, come un ammonimento o la ritenuta di parte dello stipendio mensile di un funzionario. Ha svolto un ruolo proattivo nel sostenere la legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi, in particolare per quanto riguarda le funzioni esecutive di alto livello. Sebbene possa imporre sanzioni amministrative in casi di non conformità, la sua capacità di verificare le informazioni e di far valere le sue decisioni appare limitata dal fatto di non avere pieno accesso ai dati e dalla mancata cooperazione dei funzionari. A seguito di un controllo giurisdizionale, le decisioni della Commissione sono state annullate, in particolare quelle relative alle alte cariche esecutive. Anche le decisioni adottate in passato hanno suscitato critiche da parte del governo, il che ha indotto la Commissione e le organizzazioni non governative a comunicare al Consiglio d'Europa che la non conformità alle sue decisioni era in aumento⁶². L'operato della Commissione in tema di controllo delle dichiarazioni finanziarie dipende dalla cooperazione delle autorità. Il GRECO ha tuttavia formulato diverse raccomandazioni riguardo al ruolo della Commissione. Tra queste, si annoverano l'aumento delle possibilità di ottenere le informazioni necessarie alla verifica delle dichiarazioni finanziarie, la revisione delle sanzioni disponibili per le violazioni della legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi al fine di garantire adeguate conseguenze e l'introduzione di strumenti atti a consentire una verifica effettiva delle dichiarazioni finanziarie. Ha inoltre raccomandato di introdurre un obbligo di informativa *ad hoc* per le funzioni esecutive di alto livello in situazioni di conflitto tra interessi privati e funzioni ufficiali⁶³. Mentre le autorità hanno aumentato il bilancio della Commissione e stanno pianificando di modificare la legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi nel 2020, la Commissione europea e le valutazioni internazionali hanno sottolineato l'importanza di dotare la Commissione sui conflitti d'interessi di poteri sufficienti per imporre sanzioni dissuasive ed esercitare il proprio ruolo preventivo⁶⁴. La Croazia ha in progetto di modificare

⁵⁹ GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, raccomandazioni i e iii.

⁶⁰ GRECO, Quinto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, raccomandazione ii, punto 41.

⁶¹ Legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi.

⁶² Lettera di GONG al GRECO, 1.10.2019.

⁶³ GRECO, Quinto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, raccomandazioni viii, ix e x, punti 4.

⁶⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio riguardante la verifica della piena applicazione dell'acquis di Schengen da parte della Croazia, COM(2019) 497 final del 22.10.2020;. Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 della Croazia e

la legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi e il ministero dell'Amministrazione ha istituito un gruppo di lavoro addetto alla redazione di questo progetto di proposta.

Sebbene esistano misure atte a prevenire la corruzione a livello locale, i meccanismi di vigilanza e di applicazione corrispondenti restano deboli. La Croazia ha istituito un quadro che disciplina la prevenzione dei conflitti di interessi tra funzionari statali e locali, costituito da atti speciali. La legge sui funzionari e i dipendenti pubblici nelle autonomie locali e regionali si applica ai funzionari locali impiegati negli organi direttivi delle autonomie locali e regionali. Pur non vietando l'esistenza di interessi privati, impedisce l'abuso d'ufficio legato a conflitti di interesse irrisolti e stabilisce sanzioni in caso di non conformità. Nonostante ciò, la grande maggioranza dei casi di corruzione si verifica a livello locale o di contea. Le indagini Eurobarometro indicano che le preoccupazioni in merito ai conflitti di interessi persistono sia a livello locale che a livello delle imprese statali e controllate dallo Stato, molte delle quali sono di proprietà/controllate dai comuni⁶⁵. Tuttavia, l'attuale ambito di applicazione della legislazione in materia di conflitti di interessi non comprende i presidenti e i membri dei consigli di amministrazione delle imprese con partecipazioni maggioritarie di amministrazioni pubbliche locali, così come i presidenti e i membri dei consigli di amministrazione delle imprese detenute maggioritariamente da tali società. Tuttavia, la Croazia intende modificare la legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi e il ministero dell'Amministrazione ha istituito un gruppo di lavoro addetto alla redazione di questo progetto di proposta. Inoltre, l'attuale legge sull'autogoverno locale e regionale conferisce ai funzionari locali considerevole discrezionalità nell'adozione delle decisioni relative all'alienazione di attivi e finanze fino a un milione di kuna (HRK) e alla nomina dei membri dei consigli di amministrazione delle imprese pubbliche locali, lasciando ampio margine per la corruzione. A livello regionale, 17 contee hanno di recente istituito una propria commissione anticorruzione e alcune hanno adottato dei piani d'azione interni per combattere la corruzione e sviluppare codici di condotta per i funzionari che operano a livello regionale.

Sebbene siano in vigore norme atte a disciplinare le dichiarazioni patrimoniali e la pratica delle "porte girevoli", queste presentano carenze. I funzionari soggetti alla legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi sono tenuti a dichiarare i loro beni patrimoniali, acquisiti o ereditati, e a identificare la fonte di reddito derivante da attività professionali e non. Sono altresì tenuti a dichiarare le attività e il reddito dei loro coniugi o partner e degli eventuali figli minorenni. La Commissione per la prevenzione dei conflitti di interessi pubblica online il contenuto di queste dichiarazioni⁶⁶. Tuttavia, in pratica, i funzionari presentano le dichiarazioni solo al momento dell'accettazione dell'incarico e in occasione della cessazione del rapporto o della nuova nomina, senza presentare dichiarazioni *ad hoc* che riflettano eventuali cambiamenti avvenuti nel corso del loro mandato. Sebbene la Commissione possa richiedere una dichiarazione *ad hoc*, ha poteri limitati in termini di applicazione di sanzioni per dichiarazioni inesatte. I soggetti che ricoprono posizioni esecutive di alto livello, nonostante dovrebbero osservare norme più rigorose in materia di integrità e trasparenza, non sono tenuti a presentare regolari dichiarazioni finanziarie⁶⁷. La

che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 della Croazia, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8430-2020-INIT/en/pdf>.

Nel 2018 sono stati destinati 5 048 458,28 HRK al lavoro della Commissione. Nel 2019 l'importo destinato ammontava a 6 493 939,00 HRK. Il bilancio per il 2020 ammonta a 7 810 718 HRK.

⁶⁵ Ufficio del procuratore generale, relazione per il 2019, aprile 2020, Eurobarometro 502 e Eurobarometro 482.

⁶⁶ GRECO, Quinto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, raccomandazione vii, punto 79.

⁶⁷ GRECO, Quinto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, raccomandazione viii, punto 82.

legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi prevede un periodo di riflessione di un anno per i funzionari. Questo periodo è stato considerato troppo breve dal GRECO, il quale ha inoltre raccomandato che la Commissione per la prevenzione dei conflitti di interessi sia incaricata di svolgere un ruolo di mediazione nella valutazione dei potenziali conflitti nel passaggio dal settore pubblico a quello privato⁶⁸.

Non esistono norme dettagliate che regolino i contatti tra i soggetti che ricoprono alte funzioni esecutive e i lobbisti. Non esistono nemmeno obblighi di segnalazione o informativa applicabili a coloro che cercano di influenzare le azioni e le politiche governative. Le norme su come relazionarsi con i lobbisti e altre terze parti che cercano di influenzare il processo decisionale del governo erano state riconosciute in piani anticorruzione consecutivi, ma l'ultimo piano prevede l'elaborazione di un quadro volto a regolamentare l'attività di lobbying nel 2020.

La protezione degli informatori è stata introdotta dalla legge sulla protezione delle persone che denunciano irregolarità del luglio 2019. La legge ha un ampio ambito di applicazione, che va oltre la corruzione, per includere violazioni di leggi, regolamenti e azioni che rappresentano una minaccia all'interesse pubblico. Il difensore civico nazionale è l'organo competente per la segnalazione esterna delle irregolarità. Conformemente al suo nuovo mandato, al difensore civico sono state affidate risorse aggiuntive dal bilancio dello Stato per attività promozionali⁶⁹. Il ministero della Giustizia sta anche svolgendo attività di formazione per i funzionari incaricati dell'attuazione dell'atto ed è altresì prevista una campagna mediatica. Tuttavia, in tutta l'UE, nel 2019 la Croazia ha registrato l'aumento più consistente dal 2017 del numero di cittadini che menzionano la mancanza di protezione degli informatori come motivo principale per non denunciare i casi di corruzione (il 39 %, + 10 punti percentuali dal 2017)⁷⁰.

Nonostante le percezioni negative, gli uffici specializzati hanno registrato dei risultati coerenti per perseguire penalmente la corruzione. Nell'aprile 2019 il ministero della Giustizia ha istituito un gruppo di lavoro per la stesura di modifiche alla legge sull'ufficio per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Le modifiche mirano ad aumentare l'efficienza nel perseguire penalmente la criminalità organizzata e la corruzione, nonché ad allinearla e armonizzarla con altre normative nazionali pertinenti⁷¹. Sia l'USKOK che il PNUSKOK hanno conseguito successi nelle indagini e nel perseguimento dei reati di corruzione di alto livello⁷². Secondo la relazione annuale del procuratore di Stato, nel corso del 2019 sono state sporte 1 365 denunce penali⁷³ all'USKOK, di cui 1 003 (circa il 73%) riguardavano casi di corruzione. Di queste denunce, 879 (circa l'88 %) riguardavano abusi di potere e autorità e 124 (circa il 12 %) erano legate a casi di corruzione in senso stretto. Nel 2019 sono stati richiesti rinvii a giudizio per 109 persone. Nel 2019 l'USKOK ha ricevuto e definito un maggior numero di cause e ha registrato un numero decrescente di cause non definite rispetto al 2018. Nel 2019 circa il 90 % delle indagini condotte dai pubblici ministeri dell'USKOK ha richiesto fino a 6 mesi di tempo, con una durata ridotta rispetto ai 12 mesi necessari nel 2016⁷⁴. Nonostante i risultati ottenuti dai servizi specializzati e i recenti miglioramenti, gli sforzi per combattere la corruzione sono compromessi da una mancanza di

⁶⁸ GRECO, Quinto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, punto 78.

⁶⁹ 200 000,00 HRK.

⁷⁰ Speciale Eurobarometro 502 sulla corruzione.

⁷¹ Legge sull'Ufficio del procuratore generale e legge sul Consiglio della procura di Stato.

⁷² GRECO, Quinto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione, punto 13.

⁷³ <http://www.dorh.hr/fgs.axd?id=5289>.

⁷⁴ Ufficio del procuratore generale, Relazione per il 2019, aprile 2020, pag. 120.

condanne e da risorse umane limitate, in particolare per quanto riguarda gli investigatori specializzati. Sebbene vi sia un numero considerevole di indagini e di richieste di rinvio a giudizio nei casi relativi alla criminalità organizzata e alla corruzione, sia l'Ufficio del procuratore generale (DORH) che l'USKOK devono far fronte ai problemi di inefficienza del sistema giudiziario, in cui la lunga durata dei procedimenti giudiziari e degli appelli ha spesso ostacolato la definizione dei casi. Inoltre, le cause di alto profilo intentate nei confronti degli ex alti funzionari rimangono irrisolte e sono oggetto di lunghe procedure. Di conseguenza, l'80 % dei partecipanti a un'indagine Eurobarometro ritiene che i casi di corruzione di alto livello non siano perseguiti in misura sufficiente e il 74 % ritiene che gli sforzi del governo per combattere la corruzione siano inefficaci (contro una media UE del 53 %) ⁷⁵.

III. PLURALISMO DEI MEDIA

La libertà di espressione e di informazione è sancita dalla Costituzione, mentre la pluralità dei media è garantita da leggi diverse. L'autorità di regolamentazione dei media (Agenzia per i media elettronici; AEM) è un'autorità indipendente istituita per legge. Le norme in materia di trasparenza impongono alle imprese di comunicare i dati di proprietà all'AEM e di pubblicarli nella Gazzetta ufficiale. L'accesso alle informazioni è garantito dalla legge. La protezione dei giornalisti non è specificamente affrontata nella legislazione e si applicano i meccanismi a disposizione di tutti i cittadini ⁷⁶.

L'autorità di regolamentazione dei media è, per legge, un'entità indipendente. La legge sulle comunicazioni elettroniche ⁷⁷ precisa le competenze dell'Agenzia per i media elettronici (AEM), i suoi poteri sanzionatori e i meccanismi di ricorso alle sue decisioni. L'autorità di regolamentazione è dotata di personalità giuridica. I sette membri del Consiglio dell'Agenzia, compreso il presidente che agisce in qualità di capo dell'Agenzia, sono nominati dal parlamento su raccomandazione del governo a seguito di un invito pubblico a manifestare interesse. Scaduto il mandato quinquennale, un membro del Consiglio può presentare una nuova candidatura per la stessa posizione. La sospensione e la revoca possono avere luogo a causa di un'inefficienza all'impiego, di incompetenza o per altri motivi cogenti connessi alla persona. La decisione è adottata dal parlamento su proposta del governo. Il fatto che i membri del Consiglio possano essere rinominati più volte e che la maggioranza parlamentare abbia un'influenza importante sulla nomina dell'organo decisionale dell'Agenzia può avere, nella pratica, un impatto sull'indipendenza politica dell'autorità di regolamentazione, come sottolineato da alcuni portatori di interessi e dall'MPM 2020 ⁷⁸. Quest'ultimo ha classificato come medio il rischio per l'indipendenza e l'efficacia dell'autorità competente in materia di mezzi di comunicazione ⁷⁹. Come spiegato nel corso della visita sul posto, il bilancio dell'AEM si basa sul reddito derivante dall'attività dell'Agenzia, il che contribuisce alla sua indipendenza. L'AEM garantisce un elevato livello di trasparenza pubblicando online le proprie decisioni, i verbali di riunione e la relazione annuale. Inoltre, le decisioni dell'Agenzia sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale.

⁷⁵ Speciale Eurobarometro 502 sulla corruzione.

⁷⁶ Tra il 2019 e il 2020 la Croazia è salita di 5 posizioni nell'indice sulla libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere, attestandosi attualmente al 59° posto a livello mondiale. Cfr. <https://rsf.org/en/ranking/2019>

⁷⁷ Legge sulle comunicazioni elettroniche.

⁷⁸ Media Pluralism Monitor 2020.

⁷⁹ In tale contesto, è altresì opportuno ricordare che la revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva AVMS) stabilisce specifiche garanzie per l'indipendenza e l'efficacia delle autorità nazionali di regolamentazione dei media. La Croazia dovrebbe recepire la direttiva riveduta nell'autunno 2020.

Per garantire la trasparenza della proprietà dei media, i fornitori di servizi di media devono comunicare annualmente all'Agenzia per i media elettronici i dati di proprietà e gli eventuali cambi di proprietà. Secondo la legge sulle comunicazioni elettroniche, le relazioni devono contenere dati sui titolari diretti e indiretti e sulle percentuali di quote o azioni⁸⁰. Le informazioni sulla proprietà sono pubblicate anche nella Gazzetta ufficiale e la legge prevede sanzioni in caso di mancata notifica. I partiti o i politici non sono specificamente esclusi dalla proprietà dei media per legge. L'MPM 2020 ha espresso preoccupazione per il fatto che l'identificazione del titolare effettivo rimane problematica e ha valutato la trasparenza della proprietà dei media a medio rischio⁸¹. La nuova legge sulle comunicazioni elettroniche proposta prevede la comunicazione dei dati di proprietà mediante fornitura di un estratto dal registro dei titolari effettivi.

La distribuzione degli annunci pubblicitari di Stato è disciplinata per l'amministrazione statale e gli enti prevalentemente di proprietà dello Stato. La legge sulle comunicazioni elettroniche stabilisce che l'amministrazione statale debba utilizzare il 15 % dei propri fondi annui, destinati alla promozione dei propri servizi o attività, ad attività di pubblicizzazione nei programmi audiovisivi e radiofonici delle emittenti televisive o radiofoniche regionali o locali. Gli organi statali devono riferire annualmente all'AEM in merito alle attività pubblicitarie⁸².

L'accesso alle informazioni è garantito dalla legge, ma il processo sembra lento. Il commissario per l'informazione è un organismo indipendente che protegge e attua la legge sull'accesso all'informazione. Sebbene il diritto di accesso all'informazione sia previsto per legge fin dal 2003, la situazione è migliorata grazie alla legge sull'accesso all'informazione e all'istituzione del primo commissario per l'informazione nel 2013. Il commissario tutela giuridicamente il diritto di accesso alle informazioni pubbliche e il loro riutilizzo (dati aperti), monitora la pubblicità delle attività delle autorità e sensibilizza in merito. Ha un ufficio relativamente piccolo (17 dipendenti). Come richiesto dalla legge sull'accesso all'informazione, ogni autorità pubblica è tenuta a nominare un funzionario incaricato delle informazioni per il trattamento delle richieste di informazioni⁸³. L'introduzione del potere sanzionatorio diretto contribuirebbe a contrastare le violazioni. Il commissario può depositare atti a procedere ed emettere ordini per reati minori⁸⁴. Nel 2019 più della metà dei ricorsi presentati al commissario per l'informazione erano correlati all'incapacità delle autorità di rispondere alle richieste di accesso alle informazioni entro i termini di legge⁸⁵. Il commissario per l'informazione ha pubblicato una relazione⁸⁶ che manifesta una certa preoccupazione in merito all'attuazione della legge sul diritto di accesso all'informazione⁸⁷. Secondo l'MPM 2020, l'accesso alle informazioni "è principalmente esercitato mediante meccanismi di ricorso e il coinvolgimento diretto del commissario per l'informazione"⁸⁸.

⁸⁰ Articolo 52 della legge sulle comunicazioni elettroniche.

⁸¹ A tal proposito è opportuno ricordare che la direttiva AVMS riveduta incoraggia gli Stati membri ad adottare misure legislative che consentano ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rendere accessibili le informazioni relative alla loro struttura proprietaria, compresi i titolari effettivi.

⁸² Articolo 33 della legge sulle comunicazioni elettroniche.

⁸³ Attualmente, circa l'85 % delle 5 900 autorità pubbliche lo ha fatto, ma la definizione di autorità pubblica è molto ampia.

⁸⁴ Tuttavia, le procedure giudiziarie sono lunghe e gli organi giurisdizionali si sono raramente pronunciati contro le autorità pubbliche. Piattaforma Sustainable Governance Indicators, 2019.

⁸⁵ Sintesi della relazione sull'attuazione della legge sul diritto di accesso all'informazione per il 2019.

⁸⁶ Relazione sull'attuazione della legge sul diritto di accesso all'informazione per il 2018.

⁸⁷ Legge sul diritto di accesso all'informazione.

⁸⁸ Media Pluralism Monitor 2020.

Il quadro per la protezione dei giornalisti fornisce garanzie di sicurezza mediante diversi atti legislativi. La legge sui media⁸⁹ tutela la libertà di espressione e il pluralismo dei media. Nell'ambito della libertà editoriale, i giornalisti hanno il diritto di esprimere la propria opinione e di non svolgere i loro compiti qualora ciò fosse contrario alle norme che regolano la professione giornalistica. In tali circostanze, il contratto di lavoro non può essere modificato a loro danno. Inoltre, i giornalisti non sono tenuti a comunicare le proprie fonti, a meno che il giudice competente non disponga di procedere in tal senso in base a questioni di sicurezza nazionale. Ciò vale sia per le informazioni già pubblicate che per quelle ancora da pubblicare⁹⁰.

I giornalisti sono esposti a numerose minacce online, tra cui campagne diffamatorie, incitamento all'odio, minacce di morte e minacce di attacchi fisici⁹¹. Stando a quanto indicato in diverse relazioni e dai portatori di interessi, spesso questi eventi non provocano una reazione tempestiva da parte delle autorità⁹². Il codice penale stesso concede alcune garanzie a tutela dei giornalisti e della libertà di parola in quanto considera la "violazione della libertà di pensiero e di espressione" e l'"intimidazione" come reati penali⁹³. Tuttavia, anche i giornalisti sono soggetti ad azioni legali, spesso con effetto intimidatorio⁹⁴. Nel 2019 sono state intentate oltre 1 000 azioni legali contro i giornalisti⁹⁵. Sebbene i procedimenti siano per la maggior parte civili e relativi a "richieste di risarcimento per danni morali presunti", in alcuni casi si tratta di procedimenti penali. Questa ondata di azioni legali⁹⁶ è stata oggetto di una segnalazione presentata sulla piattaforma del Consiglio d'Europa ed è stata classificata come "collegata alle azioni vessatorie nei confronti dei giornalisti"⁹⁷. In Croazia, la pena detentiva rientra tra le sanzioni previste in caso di diffamazione, mentre il reato di stigmatizzazione grave è stato rimosso dal codice penale nel 2019⁹⁸.

IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI

La Croazia ha un sistema parlamentare unicamerale, nel quale la Corte costituzionale può effettuare revisioni costituzionali ex post, anche in casi concreti basati su un ricorso costituzionale. I progetti di legge possono essere presentati da qualsiasi membro del parlamento o del governo. Oltre al sistema giudiziario, il difensore civico nazionale, responsabile della promozione e della tutela dei diritti umani e delle libertà, il commissario per l'informazione e il difensore civico per l'uguaglianza di genere, che svolge il ruolo di organo per la parità, rivestono un ruolo nel sistema di bilanciamento dei poteri.

⁸⁹ Articolo 3 della legge sulle comunicazioni elettroniche.

⁹⁰ Articoli 27-30 della legge sulle comunicazioni elettroniche.

⁹¹ Reporter senza frontiere.

⁹² Reporter senza frontiere. in tale contesto, è altresì opportuno ricordare che, in linea con la raccomandazione CM/Rec(2016)4 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, "è opportuno che gli Stati membri mettano in atto un quadro legislativo completo che consenta ai giornalisti e agli altri operatori dei media di contribuire al dibattito pubblico in modo efficace e senza timori".

⁹³ Codice penale, articolo 127.

⁹⁴ Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani, "The rule of law in the European Union", pag. 53.

⁹⁵ Federazione europea dei giornalisti.

⁹⁶ Secondo le fonti, la maggior parte delle azioni legali si è conclusa a favore dei giornalisti. Tuttavia, le procedure giudiziarie hanno avuto conseguenze finanziarie e un effetto dissuasivo sui giornalisti.

⁹⁷ La maggior parte di queste cause giudiziarie rientra tra i procedimenti civili relativi a "richieste di risarcimento per danni morali presunti" e solo alcuni sono procedimenti penali riguardanti il reato di stigmatizzazione. Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti.

⁹⁸ Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani, "The rule of law in the European Union", pag. 53.

Nonostante l'esistenza di meccanismi dedicati, la partecipazione dei cittadini rimane relativamente debole. L'Ufficio legislativo del governo (GLO) coordina le consultazioni pubbliche e gestisce il portale delle consultazioni online. La maggior parte delle istituzioni si affida esclusivamente alle consultazioni online piuttosto che alla combinazione di diverse metodologie di consultazione⁹⁹. Il coinvolgimento dei portatori di interessi attraverso la piattaforma di consultazione elettronica *e-Savjetovanja* è diffuso e il numero di consultazioni è in aumento¹⁰⁰. Tuttavia, le consultazioni sono spesso carenti in termini di qualità e il ricorso alle osservazioni rimane scarso. L'analisi del commissario per l'informazione mostra che nel 2019 sono aumentate le denunce relative alle consultazioni pubbliche¹⁰¹. Le motivazioni addotte riguardavano l'assenza totale della consultazione, una durata inferiore a 30 giorni o la mancata pubblicazione dei piani di consultazione o della relazione sulla consultazione svolta. Nel 2019 sono state esaminate in totale 19 543 osservazioni (23 035 nel 2018). Solo il 16 % di queste osservazioni è stato pienamente accolto, il 6 % in parte, mentre il 25 % è stato debitamente rilevato, il 31 % è stato respinto e il 22 % è rimasto senza risposta¹⁰². Gli organi competenti sono obbligati a condurre una consultazione pubblica online per un periodo che può durare fino a 30 giorni e solo nel 40 % dei casi complessivi le consultazioni sono durate fino alla scadenza regolamentare. Il problema dello scarso ricorso alle osservazioni è stato sollevato anche dagli interlocutori sociali, che ritengono che le consultazioni siano formali e non sostanziali¹⁰³.

La politica normativa è stata rafforzata, ma permangono delle difficoltà da affrontare. L'adozione della legge sulla valutazione dell'impatto normativo nel 2017 e l'inclusione del coinvolgimento dei portatori di interessi hanno favorito un progresso della situazione, ma permangono delle carenze. La Croazia si colloca nel terzo intermedio tra gli Stati membri per quanto riguarda il ricorso a strumenti basati su dati concreti e nell'ultimo terzo per la qualità normativa e la consultazione degli attori sociali ed economici in fase di preparazione delle politiche¹⁰⁴. Mentre le valutazioni dell'impatto normativo sono svolte principalmente dai ministeri, il GLO offre la formazione necessaria sul piano metodologico e sulla tecnica legislativa. Il mandato del GLO si limita al controllo delle valutazioni d'impatto per il diritto primario. Di conseguenza, i regolamenti subordinati non vengono controllati. Sebbene le autorità locali e regionali abbiano competenze significative per l'adozione dei regolamenti, la maggior parte di esse non dispone delle risorse umane o dell'esperienza necessarie per attuare efficacemente la politica normativa. Ciò ha portato a notevoli differenze in termini di qualità dell'amministrazione e della regolamentazione a livello locale¹⁰⁵. Il ministero dell'Economia, dell'Imprenditorialità e dell'Artigianato esamina gli effetti dei regolamenti sulle piccole e medie imprese effettuando un test per le PMI (per il diritto primario e il diritto derivato).

La percentuale di leggi adottate dal parlamento nell'ambito della procedura di emergenza è in aumento dal 2016. Sebbene la quota di tali leggi sia scesa da circa l'82 %

⁹⁹ "Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform", 2019, pag. 58.

¹⁰⁰ Il numero di osservazioni ricevute e di portatori di interessi coinvolti del processo di creazione dei regolamenti è in aumento. Tuttavia, vi è ancora un margine di miglioramento, soprattutto per quanto riguarda un aumento della sensibilizzazione sul processo consultivo tra i gruppi di portatori di interessi.

¹⁰¹ Al 10 % rispetto a una media del 5 % del totale delle denunce pervenute negli anni precedenti.

¹⁰² Significativamente superiore al 12 % rimasto senza risposta nel 2018.

¹⁰³ Cfr. Commissione europea, Relazione sulla Croazia del semestre europeo 2019, SWD(2019) [1010] final, del 27.2.2019, pag. 39.

¹⁰⁴ Banca mondiale, WGI op. cit.

¹⁰⁵ "Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform", 2019, pag. 105.

del 2014 al 28 % del 2016, essa è nuovamente aumentata a circa il 56 % nel 2019 e al 60 % nel 2020, anche a causa della pandemia di COVID-19. Delle 25 leggi adottate nel primo trimestre del 2020, 20 sono state considerate leggi d'emergenza per combattere la COVID-19 e la maggior parte di esse rimane in vigore¹⁰⁶. Le norme che disciplinano lo svolgimento delle consultazioni pubbliche si applicano anche alla procedura di emergenza e i progetti di legge sono pubblicati su *e-Savjetovanja*.

Il difensore civico nazionale è responsabile della promozione e della tutela dei diritti umani e delle libertà, dello Stato di diritto e delle norme antidiscriminazione. Nel 2008 l'istituzione del difensore civico ha ottenuto lo status "A" conformemente ai principi di Parigi delle Nazioni Unite, nuovamente accreditato nel 2019¹⁰⁷. Dal 2013 il suo bilancio annuale è aumentato da 1,2 milioni di EUR a 1,6 milioni di EUR nel 2019¹⁰⁸. Negli ultimi anni, si è verificato un aumento in termini di attuazione delle raccomandazioni del difensore civico¹⁰⁹. La reputazione dell'istituzione è aumentata sulla base della professionalità, della resistenza alla politicizzazione e dei buoni risultati ottenuti. Tuttavia, l'ufficio del difensore civico manca di capacità, in particolare per quanto riguarda i nuovi poteri relativi agli informatori, e richiede un ulteriore sostegno in termini di risorse umane (l'ufficio del difensore civico ha ricevuto risorse finanziarie supplementari a questo scopo). Il difensore civico per la parità di genere svolge il ruolo di organo per la parità¹¹⁰.

Il governo intende sostenere la società civile attraverso il prossimo piano nazionale per la creazione di un contesto favorevole per lo sviluppo della società civile 2020-2026. Uno degli obiettivi del piano è migliorare ulteriormente il sistema giuridico, finanziario e istituzionale di sostegno alle attività delle organizzazioni della società civile. Ciò includerebbe misure specifiche, attività, scadenze e autorità dedicate alla loro attuazione, nonché fonti di fondi e indicatori per misurare la buona riuscita del processo di attuazione. Si ritiene che lo spazio della società civile in Croazia sia limitato¹¹¹.

¹⁰⁶ Per affrontare la pandemia di COVID-19, la Croazia non ha dichiarato lo stato di emergenza e la maggior parte delle misure è stata adottata dal dipartimento della Protezione civile sulla base della legge sull'organizzazione di protezione civile modificata nel marzo del 2020. La Corte costituzionale è stata adita per verificare la costituzionalità di tali modifiche e delle misure adottate dal dipartimento della Protezione civile e il riesame è in corso.

¹⁰⁷ "Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)", 2019, pagg. 2 e 18.

¹⁰⁸ Relazione del 2019 del difensore civico della Repubblica di Croazia, pag. 167.

Nel 2012 il suo mandato è stato prorogato (legge sul difensore civico, NN 76/12) e, nel 2014 e nel 2015 sono stati aperti nuovi uffici regionali (legge sul difensore civico, NN 76/12) per far fronte al crescente numero di denunce (2 275 casi risolti nel 2013, relazione del difensore civico della Repubblica di Croazia per il 2013, pag. 5; 3 632 casi risolti nel 2017, relazione del difensore civico della Repubblica di Croazia per il 2017, pag. 11).

¹⁰⁹ Nel 2016 è stato attuato il 29 % delle raccomandazioni del 2015; nel 2018 la percentuale è aumentata, con l'attuazione del 65 % delle raccomandazioni del 2017, si veda la relazione del difensore civico della Repubblica di Croazia per il 2018, pag. 6.

¹¹⁰ Va rilevato che sono altresì istituiti organismi specializzati nel settore dei diritti umani, quali i difensori civici per i diritti dei minori e per le persone con disabilità. Legge sul difensore civico per i minori, NN 96/03; Legge relativa alla parità di genere, NN 116/03; Legge sul difensore civico per le persone con disabilità, NN 107/07.

¹¹¹ Valutazione di CIVICUS, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostacolato, represso e chiuso.

Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico*

* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto del 2020 è disponibile al seguente indirizzo: (sito web di COM).*

Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani – GANHRI (2019), "Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)", marzo 2019. <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20Report%20March%202019%20-%20EN%20.pdf>.

Banca mondiale, indicatori sulla governance mondiale (WGI). <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), Media Pluralism Monitor 2020. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CIVICUS (2020), Profilo paese della Croazia. <https://monitor.civicus.org/country/croatia/>

Commissario per l'informazione (2019), "The report on the implementation of the Law on Access to Information for 2018 submitted to Croatian Parliament".

Commissario per l'informazione (2020), "The report on the implementation of the Law on Access to Information for 2019 submitted to Croatian Parliament". <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>

Commissione europea (2016, 2017, 2018, 2019, 2020), quadro di valutazione UE della giustizia.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio riguardante la verifica della piena applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte della Croazia, COM(2019) 497 final.

Consiglio d'Europa, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2016), raccomandazione CM/Rec(2016)4 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla protezione del giornalismo e la sicurezza di giornalisti e altri operatori dei media.

Corte costituzionale della Croazia, decisioni del 17 dicembre 2019, U-I-4658/2019 e U-I-4659/2019, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_12_126_2550.html.

Corte costituzionale della Croazia, sentenza del 22 maggio 2018, U-III-5074/2017.

Corte costituzionale della Croazia, sentenza del 17 dicembre 2019, U-I-4658/2019 e U-I-4659/2019. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_12_126_2550.html.

Corte costituzionale della Croazia, sentenza del 24 giugno 2020, U-III-3053/2018.

Corte suprema della Croazia, sentenza del 12 febbraio 2019, Rev 2868/2018-2. <http://hr.n1info.com/Binary/245/Odluka-Vrhovnog-suda-o-kreditima-u-CHF.pdf>.

Difensore civico nazionale della Repubblica di Croazia, relazione annuale per l'anno 2013, 2017, 2018 e 2019.

Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi) L 95/1.

Direzione generale della Comunicazione (2020), Flash Eurobarometro 482: "Businesses' attitudes towards corruption in the EU".

Direzione generale della Comunicazione (2020), Speciale Eurobarometro 502: "Corruption".

Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Relazione sulla Croazia 2019, compreso un esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e all'Eurogruppo. Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, {COM(2019) 150 final}.

Federazione europea dei giornalisti (2019), "Croatian journalists stage protest against abusive lawsuits". <https://europeanjournalists.org/blog/2019/03/05/croatian-journalists-stage-protest-against-abusive-lawsuits/>.

Gong (2019), "Letter to GRECO: Plenkovic undermines the fight against corruption". <https://www.gong.hr/en/good-governance/anti-corruption-policy/letter-to-greco-plenkovic-undermines-the-fight-aga/>.

Governo croato (2019), Programma anticorruzione per le imprese pubbliche per il periodo 2019-2020.

Governo croato (2016-2020), Piano d'azione anticorruzione.

Governo croato (2020), contributo ai fini della relazione sullo Stato di diritto 2020.

Governo croato (2020), Sintesi della relazione sull'attuazione della legge sul diritto di accesso all'informazione per il 2019. <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>.

GRECO (2014), Quarto ciclo di valutazione, "Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. Croatia".

GRECO (2020), Quarto ciclo di valutazione, "Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report. Croatia".

Ministero della Giustizia (2019), dati sull'efficienza degli organi giurisdizionali.

N1 (2020), "Plenković announcing the end of immunity for members of the Government: a relic of the 1990s". <http://hr.n1info.com/Video/Info/a529417/Plenkovic-najavio-ukidanje-imuniteta-za-clanove-Vlade-To-je-reликт-devedesetih.html>.

OCSE (2019), "Regulatory policy in Croatia: Implementation is key".

Progetti di modifiche alla legge sul Consiglio giudiziario dello Stato. https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081446/PZ_301.pdf.

Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 della Croazia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 della Croazia ST 8184/20 - COM(2020) 511 final.

Reporter senza frontiere, pagina paese: Croazia. <https://rsf.org/en/croatia>.

Reti europee dei Consigli di giustizia (2020), contributo ai fini della relazione sullo Stato di diritto del 2020.

Sustainable Governance Indicators (2019), piattaforma Sustainable Governance Indicators 2019. <https://www.sgi-network.org/2019/Downloads>.

Ufficio del procuratore generale (2020), relazione per il 2019 dell'Ufficio del procuratore generale.

Visita virtuale in Croazia nel quadro della relazione sullo Stato di diritto del 2020.

Allegato II: Visita alla Croazia

Nel giugno 2020 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- un'esperta accademica (Viktorija Car, PhD, professoressa associata, Università di Zagabria, Facoltà di scienze politiche, Dipartimento media e comunicazione)
- l'Agenzia per i media elettronici
- l'Associazione croata dei giornalisti
- l'Associazione croata degli editori di testate giornalistiche
- Gong
- l'Ufficio governativo per le associazioni
- l'Ufficio governativo per la legislazione
- il commissario per l'informazione
- il ministero degli Affari esteri ed europei
- il ministero della Giustizia
- il ministero dell'Amministrazione statale
- l'Ufficio del difensore civico
- il Consiglio della procura di Stato
- l'Ufficio del procuratore generale
- il Consiglio giudiziario dello Stato

* La Commissione ha inoltre incontrato in occasione di riunioni orizzontali le seguenti organizzazioni:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- Forum Civico Europeo
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- International Press Institute
- Piattaforma per l'apprendimento permanente
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU