



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2021  
SWD(2021) 713 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Relazione sullo Stato di diritto 2021  
Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia**

*che accompagna il documento*

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

**Relazione sullo Stato di diritto 2021  
La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -  
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -  
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -  
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -  
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -  
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

## SINTESI

Il sistema giudiziario croato è migliorato in termini di riduzione della durata dei procedimenti e dell'arretrato, ma sono necessari ulteriori miglioramenti per far fronte a gravi problemi di efficienza e qualità. La costante estensione dei nuovi strumenti di comunicazione elettronica negli organi giurisdizionali ha portato a un graduale aumento del loro utilizzo. Il processo in corso per la nomina del nuovo presidente della Corte suprema ha dato luogo a polemiche e a ripetute dichiarazioni pubbliche denigratorie contro i giudici. Nel contesto della divergenza di opinioni sul prossimo presidente della Corte suprema, la Corte costituzionale ha sottolineato l'importanza della cooperazione tra le autorità statali. Il Consiglio giudiziario dello Stato ha avanzato proposte per rafforzare il suo ruolo nella selezione dei giudici, una questione già sollevata nella relazione sullo Stato di diritto 2020. Una serie di presunte violazioni etiche e disciplinari da parte dei giudici ha portato a procedimenti dinanzi al Consiglio giudiziario dello Stato e ai Consigli dei giudici, nonché a un'indagine penale. Il livello di indipendenza percepita della magistratura resta molto basso. Permangono carenze di risorse umane nel Consiglio giudiziario dello Stato e nei Consigli della procura di Stato, sebbene alcuni rinforzi, in misura limitata, siano stati destinati alla verifica delle dichiarazioni patrimoniali dei giudici e dei procuratori di Stato pubblicate di recente.

Una nuova strategia per la prevenzione della corruzione per il periodo 2021-2030 è oggetto del processo di consultazione pubblica. Come la strategia precedente, il progetto di proposta della strategia prevede anche il rafforzamento del quadro giuridico sulla prevenzione del conflitto di interessi, attualmente in fase di elaborazione. Mancano ancora codici deontologici per i membri del governo e per i parlamentari, mentre il pantouflage è solo parzialmente regolamentato. Restano da introdurre norme dettagliate sulle attività di lobbying. Sebbene siano state annunciate modifiche al quadro relativo all'immunità politica dei membri del governo, l'azione legislativa deve ancora seguire. Le procedure degli appalti pubblici rimangono un settore ad alto rischio di corruzione e diversi casi sono stati scoperti grazie alla segnalazione da parte di informatori. L'azione penale e le indagini sulla corruzione ad alto livello continuano, ma a causa del protrarsi dei procedimenti le condanne sono spesso ritardate.

La Croazia sta aggiornando la sua legislazione sui media per recepire la direttiva sui servizi di media audiovisivi, con la revisione della legge sui media elettronici ancora da adottare nel 2021. Persistono preoccupazioni circa l'indipendenza politica dell'Agenzia per i media elettronici e sono previsti nuovi requisiti in materia di qualifiche per i potenziali membri del suo organo direttivo nell'ambito della revisione di tale legge. La Croazia dispone di un solido quadro sulla trasparenza delle informazioni sulla proprietà dei media e sono previsti ulteriori miglioramenti. Sebbene la pubblicità statale sia in parte disciplinata dalla legge sui media elettronici, i portatori di interessi segnalano che essa compromette spesso l'indipendenza politica dei mezzi di informazione che dipendono economicamente da tali finanziamenti, in particolare a livello locale. Esiste un quadro giuridico per la protezione dei giornalisti, che però continuano a essere oggetto di minacce. In particolare, l'elevato numero di azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP, Strategic Lawsuits Against Public Participation) contro i giornalisti continua a destare grave preoccupazione. L'accesso alle informazioni è garantito dalla legge, ma persistono ritardi nel trattamento delle richieste dei giornalisti.

Per quanto riguarda il bilanciamento dei poteri, sebbene le procedure legislative prevedano consultazioni pubbliche, i portatori di interessi ritengono che la partecipazione dei cittadini sia più formale che sostanziale. La Croazia non ha dichiarato lo stato di emergenza e le misure contro la pandemia di Covid-19 si sono basate su una duplice modifica della legge

sulle malattie infettive. La Corte costituzionale ha esaminato tali misure, giudicandole compatibili con la Costituzione, e ha inoltre stabilito che il parlamento debba trovare il modo di garantire le sue funzioni durante la pandemia. Occorre migliorare ulteriormente l'accesso del difensore civico nazionale alle informazioni necessarie per avviare le indagini. Il piano nazionale per la creazione di un contesto favorevole per lo sviluppo della società civile 2021-2027 è ancora in fase di elaborazione dal 2016, un problema segnalato nella relazione sullo Stato di diritto 2020.

## **I. SISTEMA GIUDIZIARIO**

La Croazia ha un sistema giudiziario a tre livelli, con organi giurisdizionali di competenza generale e specializzata. Gli organi giurisdizionali di primo grado di competenza generale, che si occupano di cause civili e penali, sono i tribunali municipali (34), mentre i tribunali di contea (15) sono gli organi giurisdizionali di secondo grado di competenza generale con alcune competenze di organi giurisdizionali di primo grado. Gli organi giurisdizionali di competenza specializzata comprendono nove tribunali commerciali e quattro tribunali amministrativi in primo grado e l'Alta corte penale, l'Alta corte per i reati minori, l'Alta corte commerciale e l'Alta corte amministrativa in secondo grado. La Corte suprema si occupa di tutti i tipi di cause. La Corte costituzionale conduce la revisione costituzionale. Un Consiglio giudiziario dello Stato indipendente garantisce l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario<sup>1</sup>. La Procura di Stato (DO) è un organo giudiziario autonomo e indipendente che funge da pubblico ministero, intraprende azioni legali per la tutela della proprietà dello Stato e applica i mezzi di ricorso per la tutela della Costituzione e delle leggi. Ciascuna Procura di Stato è diretta da un procuratore di Stato. Il procuratore generale è a capo della Procura di Stato della Repubblica di Croazia (DORH), massima procura dello Stato. I poteri di nomina e carriera dei procuratori e dei sostituti procuratori di Stato spettano al Consiglio della procura di Stato, mentre i poteri di rappresentanza e gestione spettano al procuratore generale<sup>2</sup>. Il Consiglio della procura di Stato è un organo di autogoverno indipendente, incaricato di assicurare l'autonomia e l'indipendenza della Procura di Stato<sup>3</sup>. La Croazia partecipa alla Procura europea (EPPO). L'Ordine degli avvocati croato è un'organizzazione di autogoverno professionale e indipendente, preposta ai procedimenti disciplinari riguardanti gli avvocati<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il Consiglio giudiziario dello Stato è un organo di autogoverno composto da 11 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.

<sup>2</sup> Grafici 55-57, quadro di valutazione UE della giustizia 2019.

<sup>3</sup> Il Consiglio della procura di Stato è un organo di autogoverno delle procure composto da 11 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, la decisione sulle attività esterne, la partecipazione alla formazione, la decisione in merito alle obiezioni alle valutazioni, la conservazione dei dati personali e la verifica delle dichiarazioni patrimoniali dei procuratori e dei sostituti procuratori di Stato, nonché la decisione sul trasferimento, lo svolgimento di procedimenti disciplinari e la decisione sulla responsabilità disciplinare dei sostituti procuratori di Stato.

<sup>4</sup> L'assemblea dell'Ordine degli avvocati elegge, conformemente allo statuto dell'Ordine degli avvocati croato, il Tribunale disciplinare (composto da almeno cinque membri e che decide in merito a violazioni più gravi e

## Indipendenza

**Il livello di indipendenza percepita della magistratura ha registrato una tendenza al ribasso.** Nel 2021 il livello di indipendenza percepita della magistratura tra i cittadini è peggiorato e rimane il più basso dell'UE (la percentuale che ritiene che l'indipendenza della magistratura sia piuttosto o molto soddisfacente è diminuita dal 24 % al 17 %)<sup>5</sup>. Anche tra le imprese il livello di indipendenza percepita è molto basso ed è sceso al livello più basso dell'UE (la percentuale che ritiene l'indipendenza della magistratura piuttosto o molto soddisfacente è rimasta al 16 %, mentre quella delle imprese che ha percepito l'indipendenza come molto insoddisfacente è aumentata dal 36 % al 43 %)<sup>6</sup>. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2021 mostra una costante tendenza al ribasso dal 2016. La ragione principale per cui i cittadini avvertono la mancanza di indipendenza della magistratura è la percezione delle interferenze o pressioni esercitate dal governo e dai politici<sup>7</sup>. Indagini più dettagliate potrebbero aiutare ad affrontare tali questioni esaminando le ragioni specifiche alla base del livello costantemente basso di indipendenza percepita della magistratura tra i diversi portatori di interessi del sistema giudiziario<sup>8</sup>.

**Il processo in corso per la nomina del nuovo presidente della Corte suprema ha dato luogo a polemiche e la Corte costituzionale ha sottolineato l'importanza della cooperazione tra le autorità statali.** Il 15 luglio 2021 si è concluso il mandato quadriennale del presidente della Corte suprema uscente. Il processo di nomina del nuovo presidente ha portato a un acceso scambio tra i massimi rappresentanti delle autorità statali, ivi incluse ripetute dichiarazioni negative sulla Corte suprema e su altri giudici<sup>9</sup>. Secondo la Costituzione, il presidente della Corte suprema è nominato dal parlamento su proposta del Presidente della Repubblica<sup>10</sup>. L'Assemblea generale della Corte suprema e la commissione

---

ricorsi contro le decisioni dei consigli disciplinari) e il Tribunale disciplinare superiore (composto da almeno cinque membri e che decide sui ricorsi contro le decisioni del Tribunale disciplinare), mentre la commissione esecutiva dell'Ordine elegge i consigli disciplinari (composti da tre membri e che decidono in merito a violazioni meno gravi).

<sup>5</sup> Grafico 48, quadro di valutazione UE della giustizia 2021. Il livello di indipendenza percepita della magistratura è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata piuttosto soddisfacente e molto soddisfacente da meno del 30 % degli intervistati); basso (30-39 % degli intervistati), medio (40-59 %), alto (60-75 %), molto alto (più del 75 %).

<sup>6</sup> Grafico 50, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

<sup>7</sup> Grafico 49, quadro di valutazione UE della giustizia 2021. La ragione principale adottata dalle imprese è rappresentata dalla percezione di interferenze o pressioni esercitate da interessi economici o da altri interessi specifici, seguita subito dopo dalla percezione di interferenze o pressioni esercitate dal governo e dai politici. Grafico 51, quadro di valutazione UE della giustizia 2021. Va osservato che nel quinquennio la percentuale dei cittadini e delle imprese che hanno menzionato tali motivi è rimasta la più elevata dell'UE in termini comparativi.

<sup>8</sup> L'ultimo sondaggio completo tra i professionisti e gli utenti del sistema giudiziario è stato quello condotto nel 2015 sull'accessibilità dei servizi del tribunale, il servizio clienti del tribunale, la conduzione dell'udienza, la sentenza del tribunale e il servizio prestatore dall'avvocato. Grafico 45, quadro di valutazione UE della giustizia 2017. Cfr. anche il grafico 49 del quadro di valutazione UE della giustizia 2018, il grafico 42 del quadro di valutazione UE della giustizia 2019, il grafico 42 del quadro di valutazione UE della giustizia 2020 e il grafico 37 del quadro di valutazione UE della giustizia 2021, da cui si evince che nel periodo 2016-2019 non sono stati effettuati sondaggi.

<sup>9</sup> Tali dichiarazioni sono state rese da alcuni rappresentanti del potere esecutivo. In risposta, l'Associazione dei giudici e la Corte suprema hanno rilasciato comunicati stampa in cui denunciavano tali dichiarazioni; ad esempio, Assemblea generale della Corte suprema, comunicato stampa del 26 marzo 2021; Associazione dei giudici, comunicato stampa del 29 aprile 2021; Assemblea generale della Corte suprema, comunicato stampa del 18 maggio 2021.

<sup>10</sup> Costituzione della Repubblica di Croazia, articolo 116, paragrafo 2.

parlamentare competente esprimono il loro parere sui candidati<sup>11</sup>. Come chiarito dalla Corte costituzionale, tali pareri, che devono essere espressi su tutti i candidati, non sono vincolanti per il Presidente della Repubblica<sup>12</sup>. In linea con le modifiche adottate nel 2018<sup>13</sup>, nel febbraio 2021 il Consiglio giudiziario dello Stato ha trasmesso alla Presidenza della Repubblica le tre candidature (compresa quella del presidente in carica della Corte suprema). Il Presidente della Repubblica ha proposto al parlamento un candidato che non aveva presentato domanda per la carica vacante, sostenendo "l'incostituzionalità" delle modifiche apportate nel 2018 alla legge sugli organi giurisdizionali che prescrive la procedura per i posti vacanti<sup>14</sup>. La Corte costituzionale ha successivamente constatato la costituzionalità delle modifiche del 2018<sup>15</sup>. La Corte ha chiarito che il Presidente della Repubblica può scegliere solo tra i candidati che hanno presentato domanda per la carica vacante; tuttavia può anche decidere di non proporre nessuno dei candidati che hanno presentato domanda e informare il parlamento<sup>16</sup>. Un candidato respinto può chiedere il riesame della decisione del parlamento dinanzi alla Corte costituzionale<sup>17</sup>. La Corte ha inoltre sottolineato l'obbligo costituzionale di cooperazione tra le autorità statali per trovare soluzioni comuni nel rispetto dello Stato di diritto ed evitare situazioni destabilizzanti, che ostacolerebbero il funzionamento della Corte suprema<sup>18</sup>. Dopo la sentenza della Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica ha chiesto di ripubblicare l'avviso di posto vacante<sup>19</sup>. A seguito di un nuovo annuncio, nel giugno 2021 il Presidente della Repubblica ha proposto al parlamento uno dei cinque candidati che avevano presentato domanda (nessuno degli attuali giudici della Corte suprema ha presentato domanda), ma il parlamento non lo ha nominato<sup>20</sup>. Il 7 luglio 2021 il Consiglio

---

<sup>11</sup> Costituzione della Repubblica di Croazia, articolo 116, paragrafo 2.

<sup>12</sup> Sentenza della Corte costituzionale del 23 marzo 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/18,1.

<sup>13</sup> Le modifiche apportate nel 2018 alla legge sugli organi giurisdizionali hanno introdotto l'obbligo di pubblicazione dell'avviso di posto vacante per la posizione di presidente della Corte suprema sulla Gazzetta ufficiale e di gestione della procedura di assegnazione dei posti vacanti da parte del Consiglio giudiziario dello Stato. Legge sugli organi giurisdizionali, articoli 44, 44 lettera a) e 44 lettera b) modificati. Il Consiglio giudiziario dello Stato pubblica i CV dei candidati e la Corte suprema i programmi di lavoro presentati sul suo sito web. Il Consiglio trasmette quindi le candidature alla Presidenza della Repubblica, la quale chiede pareri sui candidati all'Assemblea generale dei giudici della Corte suprema e alla commissione parlamentare competente. Va osservato che il Consiglio giudiziario dello Stato ha solo un ruolo amministrativo nella procedura di assegnazione del posto vacante e non esprime il proprio parere sui candidati né li seleziona.

<sup>14</sup> Presidenza della Repubblica, comunicato stampa dell'8 marzo 2021. In un'intervista precedente il Presidente della Repubblica ha dichiarato che non intende proporre nessuno dei tre candidati in quanto ciò "si discosterebbe notevolmente dalle consuetudini costituzionali". Ha inoltre dichiarato che "la legge che attribuisce un ruolo al Consiglio giudiziario dello Stato [nella procedura di assegnazione dei posti vacanti] è inutile" e che non sceglierà un candidato tra i giudici della Corte suprema.

<sup>15</sup> Sentenza della Corte costituzionale del 23 marzo 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21. L'iniziativa di revisione costituzionale è stata avviata da un cittadino.

<sup>16</sup> Sentenza della Corte costituzionale del 23 marzo 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, punti 18.2., 18.2.1. La Corte ha chiarito che il Consiglio giudiziario dello Stato dovrebbe trasmettere al Presidente della Repubblica solo le candidature valide e conformi ai criteri di legge. (punto 18.1). La Corte ha inoltre sottolineato che, in base alle modifiche del 2018, al di fuori delle normali procedure di nomina a giudice, il Consiglio è tenuto a nominare il nuovo presidente della Corte suprema giudice con mandato permanente, se il soggetto non è mai stato giudice. (punto 18.2.6).

<sup>17</sup> Sentenza della Corte costituzionale del 23 marzo 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, punto 18.2.6.

<sup>18</sup> Sentenza della Corte costituzionale del 23 marzo 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, punto 18.2.1.

<sup>19</sup> Presidenza della Repubblica, comunicato stampa del 25 marzo 2021.

<sup>20</sup> L'Assemblea generale della Corte suprema non ha espresso un parere positivo per nessuno di essi. Corte suprema, comunicato stampa del 18 maggio 2021. L'8 giugno 2021, dopo aver presentato i loro programmi di lavoro per la Corte suprema dinanzi alla commissione parlamentare per la magistratura, nessuno dei quattro candidati rimanenti (uno dei quali ha ritirato la candidatura) ha ricevuto la maggioranza dei voti dei membri della commissione. Il 25 giugno 2021 il candidato proposto non ha ricevuto la maggioranza richiesta del parlamento in seduta plenaria.

giudiziario dello Stato ha pubblicato il terzo invito pubblico a presentare candidature. Poiché il nuovo presidente della Corte suprema non è stato nominato prima della scadenza del mandato del presidente uscente, il ruolo sarà svolto, potenzialmente per un periodo prolungato, dal vicepresidente della Corte suprema<sup>21</sup>. Considerando che il candidato alla carica di presidente della Corte suprema potrebbe anche essere contemporaneamente nominato nuovo giudice (se non lo è già), vale la pena notare che, in base alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa sul processo di selezione dei giudici, quando le disposizioni costituzionali o altre disposizioni di legge prevedono che le decisioni spettino al capo dello Stato, al governo o al potere legislativo, l'autorità competente per la nomina dovrebbe attenersi secondo prassi al parere di un organo competente e indipendente, composto di una parte sostanziale di membri provenienti dal potere giudiziario (in questo caso l'Assemblea generale della Corte suprema)<sup>22</sup>.

**Il Consiglio giudiziario dello Stato ha avanzato proposte per rafforzare il suo ruolo nella selezione dei giudici.** La relazione sullo Stato di diritto 2020 ha riscontrato che 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<sup>23</sup>. Per quanto riguarda i giudici, le modifiche del 2018 hanno ridotto il numero di punti che il Consiglio giudiziario dello Stato può assegnare ai candidati sulla base del colloquio, il che ha ridotto la possibilità per il Consiglio di operare una distinzione tra i candidati<sup>24</sup>. Nel marzo 2021 il Consiglio giudiziario dello Stato ha preparato un'analisi delle disposizioni della legge sulla selezione dei giudici e ha proposto delle modifiche<sup>25</sup>. Il Consiglio ha sottolineato che le attuali disposizioni sull'assegnazione di punti ai candidati nella procedura di selezione compromettevano la sua capacità di agire come organo indipendente e autonomo incaricato di garantire l'indipendenza della magistratura. Secondo il Consiglio, il sistema attuale, in cui il punteggio ottenuto presso la Scuola statale per i funzionari giudiziari è decisivo nella selezione dei giudici, non permette al Consiglio di esercitare un'influenza o un ruolo significativo nella stessa. Le nuove proposte si soffermano

---

<sup>21</sup> Legge sugli organi giurisdizionali, articolo 44, lettera c). Il processo di nomina è oggetto di polemiche e ha già dato luogo a due inviti pubblici a presentare candidature consecutivi e, in assenza di accordo in parlamento, potrebbe protrarsi ulteriormente.

<sup>22</sup> CM/Rec(2010)12, punto 47. Ai sensi del diritto dell'Unione, il coinvolgimento di un organo come il Consiglio della magistratura nella procedura di nomina giudiziaria può contribuire a rendere il processo più obiettivo circoscrivendo la discrezionalità del potere esecutivo per quanto riguarda tali nomine, a condizione che il Consiglio sia sufficientemente indipendente. Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-824/18 AB e a., punti 124-127 e giurisprudenza citata.

<sup>23</sup> Modifiche apportate nel 2018 alla legge sul Consiglio giudiziario dello Stato.

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. Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 3-4.

<sup>24</sup> Inoltre, le modifiche hanno limitato la scelta dei candidati con i quali il Consiglio può effettuare un colloquio. 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 punti. Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 4.

<sup>25</sup> Il Consiglio giudiziario dello Stato ha proposto modifiche alla legge che lo regola, in particolare l'aumento del numero di punti assegnati dopo il colloquio con il candidato al livello precedente le modifiche del 2018 e la revisione delle disposizioni in base alle quali i candidati possono essere invitati a un colloquio. Informazioni ricevute in occasione della visita in Croazia.

su come migliorare il ruolo del Consiglio nel processo di selezione. Il Consiglio ha inoltre proposto miglioramenti del quadro sui procedimenti disciplinari riguardanti i giudici, in particolare per quanto riguarda i termini. A tale riguardo, le risorse a disposizione del Consiglio giudiziario dello Stato e del Consiglio della procura di Stato sono elementi importanti per migliorare la qualità del lavoro di entrambi i Consigli.

**Il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio della procura di Stato hanno ricevuto risorse aggiuntive per verificare le dichiarazioni patrimoniali dei giudici e dei procuratori di Stato pubblicate di recente.** Nel gennaio 2021 le dichiarazioni patrimoniali dei giudici e dei procuratori di Stato sono state pubblicate online diventando accessibili al pubblico<sup>26</sup>. La relazione sullo Stato di diritto 2020 ha riscontrato che sarebbe necessario l'ausilio di strumenti elettronici e di risorse umane adeguate a 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. Entrambi i Consigli hanno iniziato ad adottare misure per consentire la connessione dei loro sistemi TIC con le banche dati delle autorità competenti<sup>27</sup>. In ogni caso la connessione dei Consigli a tali banche dati, una volta realizzata, consentirebbe una verifica più efficiente delle risorse<sup>28</sup>. Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, questi sistemi TIC non individuano automaticamente incongruenze tra quanto dichiarato e la situazione reale dei giudici e dei procuratori di Stato. Nell'aprile 2021 ai Consigli sono stati assegnati tre funzionari (un funzionario pubblico è stato trasferito al Consiglio della procura di Stato e due al Consiglio giudiziario dello Stato), trasferiti temporaneamente dal ministero della Giustizia e della pubblica amministrazione, al fine di agevolare la verifica manuale delle dichiarazioni patrimoniali<sup>29</sup>. L'introduzione di una soluzione software automatizzata per entrambi i Consigli, finalizzata al confronto automatizzato dei dati, è prevista entro la fine del 2021. Ulteriori miglioramenti della soluzione software per entrambi i Consigli e per la Commissione per la risoluzione del conflitto di interessi (che utilizza una soluzione software dal 2018) sono previsti solo per il 2024<sup>30</sup>, in linea con il piano nazionale di ripresa e resilienza.

**Il Consiglio giudiziario dello Stato, i Consigli dei giudici e le autorità inquirenti reagiscono a una serie di presunte violazioni etiche e disciplinari da parte dei giudici.** All'inizio del 2021 la stampa ha denunciato e fatto oggetto di dibattito pubblico diversi eventi che coinvolgevano giudici che avrebbero avuto luogo nel 2020 e nel 2021. Una situazione ha

---

<sup>26</sup> Nel 2018 è stato introdotto nella legge il sistema modificato di presentazione, esecuzione, controllo e pubblicazione delle relazioni sui beni dei giudici, dei procuratori di Stato e dei sostituti procuratori di Stato (dichiarazioni patrimoniali). I giudici e i procuratori di Stato sono tenuti a presentare le proprie dichiarazioni patrimoniali in formato elettronico e i dati sui loro beni sono pubblici e pubblicati sui siti web dei Consigli, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati. Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 3-5, 17-18.

<sup>27</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 3, 17. Per avere accesso alle banche dati di altre istituzioni (ad esempio amministrazione fiscale, agenzia finanziaria, ministero dei Trasporti, ministero dell'Agricoltura, registro fondiario, catasto), entrambi i Consigli dovranno concludere con ciascuna istituzione accordi che specifichino il tipo di informazioni che saranno condivise e includano disposizioni in materia di protezione dei dati.

<sup>28</sup> Informazioni ricevute in occasione della visita in Croazia.

<sup>29</sup> Nel febbraio 2021 il ministero della Giustizia e della pubblica amministrazione ha tenuto una riunione tripartita con i rappresentanti della Commissione per la risoluzione del conflitto di interessi e il Consiglio giudiziario dello Stato, al fine di scambiare esperienze relative all'introduzione delle applicazioni TIC. Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 18.

<sup>30</sup> Annunciati nel piano nazionale di ripresa e resilienza presentato dal governo croato il 18 maggio 2021.

coinvolto cinque giudici che avrebbero violato le restrizioni della pandemia di Covid-19. Il presidente della Corte suprema ha avviato un procedimento per violazione del Codice di etica giudiziaria<sup>31</sup>. A marzo un Consiglio dei giudici ha riscontrato una violazione riguardante un giudice, mentre un altro Consiglio dei giudici non ha riscontrato alcuna violazione per quanto riguarda i restanti quattro giudici. Il 13 maggio 2021, in un ricorso contro tutte e cinque le decisioni, il Consiglio etico ha deciso che tutti e cinque i giudici avevano violato il Codice di etica giudiziaria infrangendo le restrizioni connesse alla pandemia di Covid-19<sup>32</sup>. La seconda situazione riguardava accuse di violazioni dell'imparzialità e di omaggi impropri ai giudici da parte del soggetto indagato in una causa penale (una personalità pubblica di spicco), in relazione alla quale il presidente dell'organo giurisdizionale competente ha avviato procedimenti disciplinari dinanzi al Consiglio giudiziario dello Stato. I procedimenti relativi ai giudici, compreso il procedimento penale, sono ancora in corso<sup>33</sup>. I Consigli dei giudici degli organi giurisdizionali decidono in merito alle violazioni del Codice di etica giudiziaria riguardanti i giudici degli organi giurisdizionali in questione<sup>34</sup>. La decisione può essere impugnata dinanzi al Consiglio etico, un collegio di giudici selezionati dai presidenti di tutti i Consigli dei giudici<sup>35</sup>. Le decisioni in materia di sanzioni disciplinari nei confronti dei giudici sono adottate dal Consiglio giudiziario dello Stato e possono essere impuginate dinanzi alla Corte costituzionale<sup>36</sup>.

## Qualità

**L'uso di strumenti di comunicazione elettronica negli organi giurisdizionali è in graduale aumento**<sup>37</sup>. Secondo il quadro di valutazione UE della giustizia 2021, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per la gestione delle cause e le comunicazioni elettroniche tra gli organi giurisdizionali e le parti restano tra le meno sviluppate dell'UE<sup>38</sup>. Per quanto riguarda l'uso delle TIC nella gestione delle cause, è in corso l'introduzione del sistema "e-File" per gli ultimi organi giurisdizionali rimanenti, che sarà operativo entro la fine del 2021<sup>39</sup>. Per quanto concerne gli strumenti di comunicazione elettronica, il sistema "e-Communication", che consente lo scambio elettronico di documenti con l'organo giurisdizionale, è stato introdotto presso i tribunali commerciali, di contea e municipali, l'Alta corte commerciale e la Corte suprema (solo per le cause civili). Attualmente i principali utenti di questo sistema sono gli avvocati, i notai, i periti giudiziari, i periti stimatori e gli interpreti nonché i curatori fallimentari<sup>40</sup>. L'uso del sistema e-Communication è aumentato

---

<sup>31</sup> Corte suprema, richiesta del presidente della Corte suprema, 5 marzo 2021.

<sup>32</sup> Il Consiglio etico della Corte suprema della Repubblica di Croazia ha deciso in merito alle denunce dei giudici nell'ambito della procedura di valutazione dell'esistenza di una violazione del Codice di etica giudiziaria, comunicato stampa del 31 maggio 2021.

<sup>33</sup> Il 9 giugno 2021 tre giudici sono stati arrestati in relazione a presunti reati di corruzione. Va osservato che il presidente dell'organo giurisdizionale competente ha anche chiesto un nuovo controllo di sicurezza per quanto riguarda i giudici che ivi si occupano dei casi di corruzione e criminalità organizzata.

<sup>34</sup> La decisione che stabilisce una violazione etica è inserita nel fascicolo personale dei giudici e trasmessa al presidente dell'organo giurisdizionale competente.

<sup>35</sup> Legge sugli organi giurisdizionali, articoli 106, 107 e 107 lettera a).

<sup>36</sup> Legge sul Consiglio giudiziario dello Stato, articoli 62-79. Per un confronto delle autorità coinvolte in procedimenti disciplinari concernenti i giudici in tutti gli Stati membri, cfr. i grafici 52-53 del quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

<sup>37</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 4.

<sup>38</sup> Grafici 40-47, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

<sup>39</sup> In quattro tribunali amministrativi di primo grado e nell'Alta corte amministrativa. Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 9.

<sup>40</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 8.

nel corso del 2020, dopo che la legge ha prescritto come obbligatoria la comunicazione elettronica per le persone giuridiche (i cittadini hanno ancora la possibilità di utilizzare il cartaceo)<sup>41</sup>. Tuttavia resta un margine di miglioramento, in particolare nelle cause penali: sebbene sussistano le condizioni tecniche per la comunicazione elettronica tra i procuratori di Stato e gli organi giurisdizionali, saranno necessarie modifiche del Codice di procedura penale, previste per il 2022<sup>42</sup>. Per quanto riguarda la comunicazione elettronica tra i procuratori di Stato e la polizia, è stata condotta una prova. La polizia invia agli organi giurisdizionali i rinvii a giudizio per reati minori, ma affinché gli organi giurisdizionali comunichino per via elettronica con la polizia sono necessarie modifiche legislative. La pubblicazione delle sentenze degli organi giurisdizionali di primo e secondo grado rimane molto limitata<sup>43</sup>. Il sistema e-File dovrebbe essere aggiornato entro il 2023<sup>44</sup> con uno speciale modulo di anonimizzazione, che consentirà la pubblicazione delle sentenze su un portale consultabile e accessibile al pubblico<sup>45</sup>.

**Il Consiglio giudiziario dello Stato e i Consigli della procura di Stato hanno ricevuto dei rinforzi temporanei, ma permane una carenza di risorse umane.** Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, il Consiglio giudiziario dello Stato e il Consiglio della procura di Stato dispongono di ampi poteri<sup>46</sup>, ma la loro capacità amministrativa resta molto limitata<sup>47</sup> e la situazione non ha registrato miglioramenti di rilievo. Sebbene nel 2020 entrambi i Consigli abbiano formalmente ricevuto maggiori risorse finanziarie (il 25 % in più per il Consiglio giudiziario dello Stato e il 40 % in più per il Consiglio della procura di Stato, rispetto al 2019), le restrizioni connesse alla pandemia di Covid-19 ne hanno posticipato l'utilizzo per l'assunzione di nuovo personale. Finora i Consigli hanno ricevuto solo alcuni rinforzi temporanei per occuparsi della verifica delle dichiarazioni patrimoniali dei giudici e dei procuratori di Stato<sup>48</sup>.

**Una nuova Alta corte penale ha iniziato a operare come tribunale d'appello specializzato nelle cause penali.** Nel gennaio 2021 l'Alta corte penale ha iniziato a operare come organo giurisdizionale specializzato competente a decidere sui ricorsi avverso le decisioni dei tribunali di contea (operanti in qualità di tribunali penali di primo o di secondo grado)<sup>49</sup>. L'organo giurisdizionale ha iniziato la sua attività a seguito della sentenza della Corte costituzionale che ha stabilito che l'Alta corte penale non mette in discussione la posizione costituzionale della Corte suprema<sup>50</sup>. È stato fornito il personale professionale e

---

<sup>41</sup> Alla fine del 2020 circa il 49 % di tutti i documenti era inviato e ricevuto per via elettronica presso i tribunali commerciali e il 26 % presso i tribunali municipali. Informazioni ricevute in occasione della visita in Croazia.

<sup>42</sup> Annunciate nel piano nazionale di ripresa e resilienza presentato dal governo croato il 18 maggio 2021.

<sup>43</sup> Grafico 46, quadro di valutazione UE della giustizia 2021. Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 6-7.

<sup>44</sup> Annunciato nel piano nazionale di ripresa e resilienza presentato dal governo croato il 18 maggio 2021.

<sup>45</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 8-9.

<sup>46</sup> Cfr. le note 1 e 3.

<sup>47</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 4-5.

<sup>48</sup> Cfr. la sezione Indipendenza.

<sup>49</sup> Codice di procedura penale, articolo 490: (1) Un ricorso contro una sentenza di secondo grado è ammesso dinanzi a un organo giurisdizionale di terzo grado solo se: 1) il giudice di secondo grado ha irrogato una pena detentiva di lunga durata o ha confermato la sentenza di primo grado con cui è stata inflitta tale pena; 2) il giudice di secondo grado ha annullato la sentenza di primo grado di assoluzione dell'imputato e ne ha pronunciato la sentenza di condanna.

<sup>50</sup> La richiesta di controllo di costituzionalità sosteneva, tra l'altro, che la legge sugli organi giurisdizionali e il Codice di procedura penale limitassero incostituzionalmente la competenza della Corte suprema ad agire in qualità di organo giurisdizionale di terzo grado e abolissero in modo incostituzionale la competenza ad agire

amministrativo necessario e uno spazio giudiziario adeguatamente attrezzato. Il Consiglio giudiziario dello Stato ha nominato per questo organo giurisdizionale 11 giudici su un totale di 15, come stabilito dalla decisione del ministro della Giustizia e della pubblica amministrazione, nonché il nuovo presidente<sup>51</sup>. Il nuovo organo giurisdizionale, come previsto, dovrebbe alleggerire il lavoro della Corte suprema in quanto organo giurisdizionale di secondo grado. La Corte suprema potrebbe concentrarsi sui problemi giuridici delle cause penali, agendo in qualità di organo giurisdizionale di terzo grado.

## Efficienza

**L'arretrato e la durata dei procedimenti sono diminuiti presso gli organi giurisdizionali di secondo grado e sono per lo più aumentati presso gli organi giurisdizionali di primo grado, restando tra i più elevati dell'UE<sup>52</sup>.** La pandemia di Covid-19 e i forti terremoti a Zagabria e Petrinja hanno avuto un impatto negativo in particolare sull'efficienza degli organi giurisdizionali di primo grado, soprattutto a causa dei ritardi nelle udienze, mentre il secondo grado e la Corte suprema, che per lo più operano sulla base di fascicoli giudiziari scritti, hanno continuato a lavorare con maggiore efficienza<sup>53</sup>. Nel 2020 la durata media dei procedimenti presso gli organi giurisdizionali di primo grado è rimasta tra le più lunghe dell'UE ed è per lo più aumentata, contando 1 000 giorni nei contenziosi commerciali (735 nel 2019) e 705 giorni nelle cause penali presso i tribunali municipali (691 nel 2019), pur essendo diminuita a 826 giorni nei contenziosi civili (854 nel 2019)<sup>54</sup>. La durata media dei procedimenti è diminuita per lo più dinanzi ai tribunali di contea, dove i contenziosi civili di secondo grado hanno richiesto solo 233 giorni (258 nel 2019) e le cause penali sono durate 804 giorni (930 nel 2019). Nel 2020, negli organi giurisdizionali di primo grado, l'arretrato è diminuito del 13 % nelle cause commerciali (rispetto al 2019), ma è aumentato del 15 % nei contenziosi civili, del 12 % in quelli amministrativi e del 9 % nelle cause penali. Nei tribunali di contea di secondo grado, l'arretrato è diminuito del 22 % nei contenziosi civili e del 9 % nelle cause penali. Sia l'Alta corte commerciale sia la Corte suprema hanno ulteriormente ridotto la durata dei procedimenti e l'arretrato, rispettivamente nelle cause commerciali e

---

in qualità di organo giurisdizionale di secondo grado. La Corte costituzionale ha ritenuto che il potere legislativo abbia la facoltà di stabilire quale organo giurisdizionale debba decidere in merito a quali tipi di questioni. Ha inoltre stabilito che le misure adottate dalla Corte suprema per garantire la circoscrizione della giurisprudenza non saranno messe in pericolo, in particolare se la Corte suprema invita alle sue riunioni sulla coerenza della giurisprudenza (ai sensi dell'articolo 27 della legge sugli organi giurisdizionali) anche il presidente dell'Alta corte penale. Sentenza della Corte costituzionale del 3 novembre 2020, U-I-4658/2019.

<sup>51</sup> I restanti quattro candidati giudici non hanno ottenuto voti sufficienti in seno al Consiglio giudiziario dello Stato e l'avviso di posto vacante non è stato ripubblicato, anche alla luce del fatto che il numero di cause dinanzi all'organo giurisdizionale è attualmente basso.

<sup>52</sup> Grafici 6-19, quadro di valutazione UE della giustizia 2021.

<sup>53</sup> Il 2 novembre 2020 il presidente della Corte suprema ha dato istruzione ai presidenti degli organi giurisdizionali di organizzare i lavori secondo due modelli. Secondo il modello A, gli organi giurisdizionali di primo grado agiscono in tutti i tipi di cause di loro competenza, nel rispetto delle misure epidemiologiche e al fine di ridurre il numero di persone presenti negli edifici giudiziari, mentre le attività esterne sono limitate alle cause urgenti. Si raccomanda l'uso di e-Communication, così come di tenere le udienze degli organi giurisdizionali di secondo grado utilizzando strumenti di videoconferenza/audioconferenza. Secondo il modello B, utilizzato previa approvazione del presidente della Corte suprema in caso di evoluzione sfavorevole della situazione epidemiologica, gli organi giurisdizionali di primo grado operano solo in cause urgenti e solo i giudici assegnati a tali cause si recano in tribunale. In tutti gli altri casi le udienze sono rinviate di 14 giorni. Le attività al di fuori dell'edificio giudiziario sono sospese. Negli organi giurisdizionali di secondo grado, il presidente stabilisce il calendario delle udienze, raccomandando l'uso di strumenti di videoconferenza/audioconferenza. Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 14.

<sup>54</sup> Dati relativi al 2020, ministero della Giustizia.

civili. All'inizio del 2021 il ministero della Giustizia e della pubblica amministrazione ha avviato l'elaborazione di piani d'azione volti a migliorare l'efficienza del lavoro degli organi giurisdizionali, prevedendo l'elaborazione di un piano su misura per ogni settore giudiziario e organo giurisdizionale specializzato<sup>55</sup>.

## **II. QUADRO ANTICORRUZIONE**

Il ministero della Giustizia e della pubblica amministrazione 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 corruzione. Il Consiglio per la prevenzione della corruzione (un organo consultivo del governo composto da rappresentanti di istituzioni pubbliche e organizzazioni non governative) e il Consiglio nazionale per il monitoraggio dell'attuazione della strategia anticorruzione riferiscono al parlamento due volte all'anno. L'Ufficio per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (USKOK) è l'ufficio del pubblico ministero specializzato che si occupa dei reati di corruzione e l'Ufficio nazionale di polizia per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (PNUSKOK) è il dipartimento di polizia specializzato incaricato di prevenire, accertare e indagare reati complessi connessi alla corruzione. La nuova Alta corte penale ha iniziato a operare nel 2021 come organo giurisdizionale di secondo grado nei casi di corruzione perseguiti dall'USKOK<sup>56</sup>. L'ufficio del difensore civico sta elaborando il suo nuovo compito di gestione delle segnalazioni degli informatori.

**Gli esperti e i dirigenti d'impresa ritengono che il livello di corruzione nel settore pubblico rimanga elevato.** Nell'indice di percezione della corruzione di Transparency International del 2020, la Croazia ha ricevuto un punteggio di 47/100, collocandosi al 18° posto nell'Unione europea e al 63° posto a livello mondiale<sup>57</sup>. Questa percezione si è deteriorata<sup>58</sup> negli ultimi cinque anni<sup>59</sup>.

**Una nuova strategia anticorruzione 2021-2030 è nella fase della consultazione pubblica, mentre la strategia precedente è scaduta.** La decisione di avviare il processo di elaborazione della nuova strategia è stata adottata il 19 novembre 2020<sup>60</sup>. Dopo la consultazione interna, il progetto di proposta della strategia è ora sottoposto a consultazione pubblica<sup>61</sup>. La nuova strategia sarà integrata da piani di attuazione triennali. Il primo piano di

---

<sup>55</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 11.

<sup>56</sup> Per maggiori informazioni sul funzionamento dell'Alta corte penale e sulla sentenza della Corte costituzionale del 3 novembre 2020, U-I-4658/2019, si veda sopra la sezione sulla qualità del sistema giudiziario.

<sup>57</sup> Transparency International, Indice di percezione della corruzione 2020 (2021), pag. 2-3. Il livello di corruzione percepita è così classificato: basso (la percezione della corruzione nel settore pubblico da parte di esperti e dirigenti d'impresa è superiore a 79); relativamente basso (punteggio compreso tra 79 e 60), relativamente elevato (punteggio compreso tra 59 e 50), elevato (punteggio inferiore a 50).

<sup>58</sup> Nel 2015 il punteggio era di 51, mentre nel 2020 è pari a 47. Il punteggio aumenta/diminuisce significativamente quando varia di oltre cinque punti; migliora/peggiora (variazioni tra 4 e 5 punti); è relativamente stabile (variazioni da 1 a 3 punti) negli ultimi cinque anni.

<sup>59</sup> I dati dell'Eurobarometro sulla percezione della corruzione e sull'esperienza dei cittadini e delle imprese comunicati lo scorso anno sono aggiornati ogni due anni. Gli ultimi dati sono riportati nell'Indagine speciale Eurobarometro 502 (2020) e nel Flash Eurobarometro 482 (2019).

<sup>60</sup> La strategia anticorruzione 2015-2020.

<sup>61</sup> Il progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030 è stato pubblicato sul portale di consultazione elettronica del governo.

attuazione dovrebbe coprire il periodo 2022-2024 e la stesura inizierà solo dopo l'adozione della strategia<sup>62</sup>. Secondo le autorità, l'ampia strategia anticorruzione 2021-2030 mirerà ad affrontare una vasta gamma di questioni in sospeso individuando i settori specifici della corruzione che devono essere rafforzati, come sottolineato anche dalle raccomandazioni internazionali<sup>63</sup>. Gli aspetti principali su cui si concentrerà la strategia saranno la prevenzione<sup>64</sup>, il rafforzamento del quadro istituzionale e giuridico per la lotta contro la corruzione, la sensibilizzazione dei cittadini sulla nocività della corruzione, l'aumento della trasparenza dell'operato degli organi pubblici e il miglioramento dei sistemi di integrità in numerosi settori prioritari<sup>65</sup>.

**Il quadro istituzionale per la lotta contro la corruzione è stato oggetto di una riorganizzazione istituzionale tesa ad aumentare l'efficienza.** Il 22 luglio 2020 il ministero della Giustizia e il ministero della Pubblica amministrazione sono stati fusi nel ministero della Giustizia e della pubblica amministrazione<sup>66</sup>. Questa nuova struttura mira a migliorare l'attività del Settore per la prevenzione della corruzione, che ora comprende due nuove unità organizzative<sup>67</sup>. Inoltre il Consiglio per la prevenzione della corruzione comprende ora rappresentanti della Commissione elettorale statale, del difensore civico e dell'Ufficio centrale statale per lo sviluppo della società digitale. Di recente le risorse umane e finanziarie sono leggermente aumentate<sup>68</sup>. Tuttavia la Commissione per la risoluzione del conflitto di interessi dispone di personale in numero limitato<sup>69</sup>.

**Il quadro legislativo per la lotta contro la corruzione deve ancora essere riformato.** Nel programma del governo 2020-2024<sup>70</sup> è stata annunciata l'abolizione delle immunità politiche dei membri del governo, ma finora le norme rimangono conformi all'articolo 34 della legge sul governo, che prevede l'immunità per tutti i reati punibili con una pena detentiva fino a cinque anni. La corruzione è sanzionata nel codice penale con pene detentive fino a dieci anni e le stesse disposizioni si applicano anche ai funzionari esteri<sup>71</sup>. L'attuale progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, che è nella fase di consultazione, prevede un traguardo specifico volta a migliorare il quadro per la lotta contro la corruzione nelle operazioni commerciali internazionali<sup>72</sup>. In tale contesto, il progetto di strategia propone di

---

<sup>62</sup> Contributo scritto del governo croato ai fini della relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 12.

<sup>63</sup> Elenco delle raccomandazioni internazionali menzionate nel progetto della strategia anticorruzione, pag. 6.

<sup>64</sup> La strategia anticorruzione 2015-2020 si è concentrata sulla prevenzione. Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 9.

<sup>65</sup> Progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, pag. 5.

<sup>66</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 15.

<sup>67</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 15. Le due nuove unità sono: il servizio per la pianificazione strategica, il coordinamento dell'attuazione dei documenti nazionali e la sensibilizzazione del pubblico; e il servizio per la cooperazione internazionale e lo sviluppo e il miglioramento del quadro normativo.

<sup>68</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 15.

<sup>69</sup> Informazioni comunicate dalla Commissione per la prevenzione del conflitto di interessi nel contesto della visita in Croazia.

<sup>70</sup> Governo della Repubblica di Croazia, programma del governo 2020-2024, pag. 45. Il piano delle attività legislative del governo per il 2021 prevede, per il quarto trimestre, il richiamo alla procedura degli organi di lavoro in merito alle modifiche. Tale legge mirerebbe ad abolire l'immunità dei membri del governo per reati penali di corruzione perseguiti d'ufficio.

<sup>71</sup> Gli articoli 293-294 riguardano il reato di corruzione; tuttavia non esiste alcun chiaro riferimento ai funzionari esteri. L'articolo 89, paragrafo 3, del codice penale definisce la nozione di "personalità ufficiale". OCSE, "Foreign Bribery Offence and its Enforcement in Eastern Europe and Central Asia", 2016, pag. 69.

<sup>72</sup> Progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, pag. 30.

rafforzare il quadro legislativo sull'immunità dei membri del governo eliminando l'immunità per i reati di corruzione, come raccomandato anche dal GRECO<sup>73</sup>.

**L'azione penale e le indagini su casi di corruzione ad alto livello continuano, ma a causa del protrarsi dei procedimenti le condanne sono spesso ritardate.** È proseguita la tendenza positiva nelle indagini e nelle azioni penali in materia di corruzione, anche a livello locale<sup>74</sup>. Nel 2020 la procura di Stato ha avviato rinvii a giudizio nei confronti di 84 persone (109 persone nel 2019). Nello stesso periodo gli organi giurisdizionali hanno emesso sentenze riguardanti 92 persone, di cui 78 sono state condannate (85 %). Per quanto riguarda le sanzioni per i reati di corruzione, 31 persone sono state condannate a pene detentive (per 12 persone la pena detentiva è stata convertita in lavori di pubblica utilità) e a 47 persone sono state irrogate condanne condizionali. Nel 2020 la durata delle indagini condotte dai procuratori di Stato dell'Ufficio per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (USKOK) è aumentata (a causa della complessità dei casi e della pandemia di Covid-19). Solo nel 28 % circa dei casi dell'USKOK l'indagine si è conclusa entro sei mesi (90 % nel 2019). In circa il 35 % dei casi, l'indagine è durata fino a un anno, mentre nel restante 35 % dei casi l'inchiesta è durata fino a 18 mesi o più. Una volta pervenuti agli organi giurisdizionali, diversi casi di corruzione ad alto livello sono soggetti a procedure lunghe, il che ne ritarda le sentenze<sup>75</sup>. Non sono state adottate misure chiare per affrontare le inefficienze del sistema giudiziario segnalate nella relazione sullo Stato di diritto 2020. Al fine di affrontare il problema, il progetto di strategia fissa l'obiettivo di migliorare il quadro giuridico per il perseguimento dei reati di corruzione con lo scopo di accelerare i procedimenti giudiziari<sup>76</sup>. Per quanto riguarda le risorse attualmente disponibili, l'USKOK ha segnalato le difficoltà incontrate nell'assumere nuovi procuratori di Stato poiché i candidati non soddisfano i requisiti in materia di competenze<sup>77</sup>. Sia l'USKOK sia l'Ufficio nazionale di polizia per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (PNUSKOK) hanno riferito che la cooperazione nell'indagare e perseguire i reati di corruzione funziona bene. Le autorità nazionali hanno riferito che le risorse disponibili sono considerate sufficienti e che online sono disponibili contenuti formativi specializzati anticorruzione. Sono state individuate carenze nella disponibilità di attrezzature per lo svolgimento di attività investigative complesse<sup>78</sup>. Secondo il progetto di strategia, il PNUSKOK trarrà beneficio dalla digitalizzazione e dalla ristrutturazione a livello sia nazionale sia locale<sup>79</sup>.

---

<sup>73</sup> GRECO, Quinto ciclo di valutazione - Relazione di valutazione, 6 dicembre 2019, punto 99.

<sup>74</sup> Nel 2020 la Procura di Stato ha ricevuto notifiche penali relative a 1 230 indagati per presunti reati di corruzione, pari al 72 % del totale delle notifiche penali ricevute dall'USKOK (nel 2019 gli indagati erano 1 003, pari al 73 % del totale delle notifiche). Ciò indica un aumento di circa il 20 % del numero degli indagati rispetto agli ultimi anni. Va osservato che oltre il 90 % di tali notifiche è stato respinto e la maggior parte di esse proveniva da cittadini. Procura di Stato, relazione per il 2020, 29 aprile 2021, pag. 187-188.

<sup>75</sup> Nel 2020 la durata media dei procedimenti penali in primo grado è stata di 733 giorni presso i tribunali municipali e di 804 giorni presso i tribunali di contea (che si occupano di cause penali gravi). Dati del ministero della Giustizia e della pubblica amministrazione. Per quanto riguarda i casi di corruzione, un esempio è il caso Fimi-media in corso da 11 anni.

<sup>76</sup> Progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, pag. 32.

<sup>77</sup> Informazioni fornite dall'USKOK nel contesto della visita in Croazia. Ad esempio, mancanza di software specializzati e di strumenti forensi per indagare sulle apparecchiature elettroniche.

<sup>78</sup> Informazioni fornite dal PNUSKOK nel contesto della visita in Croazia.

<sup>79</sup> Progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, pag. 36.

**Dalla relazione sullo Stato di diritto 2020 sono stati compiuti progressi limitati per quanto riguarda il rafforzamento del quadro giuridico sulla prevenzione del conflitto di interessi<sup>80</sup>.** La relazione sullo Stato di diritto 2020 ha rilevato che il quadro giuridico sul conflitto di interessi deve essere migliorato per quanto riguarda la sua attuazione e al fine di garantire che la Commissione per la risoluzione dei conflitti di interessi disponga di poteri sufficienti per imporre sanzioni dissuasive ed esercitare il proprio essenziale ruolo preventivo<sup>81</sup>. Sebbene il quadro giuridico sul conflitto di interessi non sia cambiato, il progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030 si impegna a migliorarlo, fornendo alcuni dettagli in merito<sup>82</sup>. Le decisioni della Commissione per la risoluzione dei conflitti di interessi sono state oggetto di una serie di sentenze dei tribunali amministrativi e della Corte costituzionale<sup>83</sup>. Ad esempio, il 12 settembre 2019 l'Alta corte amministrativa, per quanto riguarda i poteri della Commissione ai sensi dell'articolo 5 della legge sulla prevenzione del conflitto di interessi, ne ha confermato la prassi e le sanzioni da essa irrogate. Il 10 dicembre 2020 l'Alta corte amministrativa ha emesso una sentenza su un ricorso e, facendo riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 5 della legge sulla prevenzione del conflitto di interessi, ha stabilito che la Commissione per la risoluzione dei conflitti di interessi non ha il potere di infliggere sanzioni solo per una violazione dei principi di condotta dei funzionari pubblici<sup>84</sup>. La questione riguarda l'interpretazione dell'articolo 5<sup>85</sup> e la possibilità per la Commissione di irrogare sanzioni ai funzionari pubblici esclusivamente sulla base di tale disposizione<sup>86</sup>. Le implicazioni di questa sentenza sono importanti in quanto disciplina i poteri sanzionatori della Commissione per la risoluzione dei conflitti di interesse<sup>87</sup>. Il Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO) ha esaminato i poteri della Commissione per la risoluzione dei conflitti di interesse e ha sottolineato che essa può solo stabilire se vi sia una violazione, ma non può imporre sanzioni per quanto riguarda gli articoli 2 e 5 della legge<sup>88</sup>. A tale riguardo, il GRECO ha raccomandato di rivedere le sanzioni disponibili per le violazioni della legge sulla prevenzione dei conflitti di interessi al fine di garantire che tutte le violazioni abbiano le debite conseguenze. La società civile ha espresso preoccupazione per la possibile riduzione dei poteri sanzionatori della Commissione a seguito della sentenza dell'Alta corte amministrativa<sup>89</sup>. La Commissione per la risoluzione dei conflitti di interesse ha espresso preoccupazione per l'incoerenza della giurisprudenza e ha proposto alla Procura di Stato di avviare dinanzi alla Corte suprema il riesame straordinario della sentenza dell'Alta corte

---

<sup>80</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla Croazia, pag. 10.

<sup>81</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla Croazia, pag. 10.

<sup>82</sup> Progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, pag. 44-45.

<sup>83</sup> Ad esempio, la sentenza della Corte costituzionale del 2 luglio 2019, U-III-673/2018. Tale sentenza ha annullato le sentenze del tribunale amministrativo e dell'Alta corte amministrativa sostenendo, tra l'altro, che gli organi giurisdizionali non fornivano un controllo giurisdizionale efficace.

<sup>84</sup> Sentenza dell'Alta corte amministrativa del 10 dicembre 2020, Usz – 2745/18-5.

<sup>85</sup> L'articolo 5 della legge fa riferimento ai principi ai quali i funzionari pubblici devono attenersi nell'esercizio delle loro funzioni pubbliche, agendo in modo onesto, coscienzioso, responsabile e imparziale, preservando la propria credibilità e dignità.

<sup>86</sup> Secondo la sentenza dell'Alta corte amministrativa, la Commissione per il conflitto di interessi può imporre sanzioni solo in base all'elenco delle violazioni di cui all'articolo 42 della stessa legge e le disposizioni dell'articolo 5 non sono previste in tale elenco. Sentenza dell'Alta corte amministrativa del 10 dicembre 2020, Usz – 2745/18-5.

<sup>87</sup> Al tempo stesso, la sentenza dell'Alta corte amministrativa potrebbe incidere su procedure analoghe in corso da parte della Commissione per la prevenzione del conflitto di interessi.

<sup>88</sup> GRECO, Quinto ciclo di valutazione: *"Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies"*, 24 marzo 2020, punto 92.

<sup>89</sup> GONG, lettera al GRECO: *"The Commission must not be destroyed"*, 4 febbraio 2021.

amministrativa ai fini dell'annullamento, proposta respinta il 14 maggio<sup>90</sup>. Il 27 maggio 2021 l'Alta corte amministrativa ha emesso un'ulteriore sentenza in relazione all'articolo 5 della legge che conferma la sentenza del tribunale amministrativo emessa il 19 dicembre 2020<sup>91</sup>.

**Mancano le norme etiche per i membri del governo e per i parlamentari e il pantouflage resta solo parzialmente regolamentato, come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020<sup>92</sup>.** Il GRECO ha preso atto dell'assenza di un codice deontologico per i membri del governo<sup>93</sup> e i parlamentari<sup>94</sup> e sono state adottate<sup>95</sup> alcune misure per dar seguito a tali raccomandazioni<sup>96</sup>. Le norme sul fenomeno del pantouflage non sono state rafforzate e restano di portata limitata<sup>97</sup>. La disposizione che vieta ai funzionari di accettare un impiego nel settore privato per un periodo di 12 mesi dalla fine del servizio pubblico<sup>98</sup> è stata ritenuta troppo breve dal GRECO, il quale ha inoltre raccomandato di affidare alla Commissione per la prevenzione dei conflitti di interessi un ruolo di mediazione in questo settore.

**Esiste un codice deontologico per i funzionari pubblici a livello statale, ma i codici deontologici a livello locale e regionale sono generalmente assenti.** Il Codice deontologico per i funzionari pubblici a livello statale è in vigore dal 2011<sup>99</sup>. Tuttavia, a livello locale, i funzionari pubblici dispongono di un proprio codice deontologico solo se il governo locale/regionale ne ha adottato uno<sup>100</sup>. Secondo il progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, a livello di governo locale e regionale sono in vigore 142 codici deontologici. La strategia prevede di aumentare tale numero a 576 nel 2030.

---

<sup>90</sup> Il 3 febbraio 2021 l'Alta corte amministrativa ha rilasciato un comunicato stampa relativo alla sua giurisprudenza in materia di conflitto di interessi in cui afferma che i tribunali amministrativi sono competenti a valutare la legittimità delle decisioni della Commissione per la prevenzione dei conflitti di interesse e a garantire la legalità, ma anche a garantire la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi giuridici delle persone fisiche e giuridiche e di altre parti violati da singole decisioni o azioni di enti pubblici. La Corte ha inoltre sottolineato che la lotta contro la corruzione non implica che gli organi giurisdizionali debbano valutare come legittime tutte le decisioni della Commissione in modo acritico e incondizionato, in quanto ciò priverebbe di significato il summenzionato ruolo dei tribunali amministrativi nel controllo della legittimità delle decisioni adottate da organi pubblici. Alta corte amministrativa, comunicato stampa del 3 febbraio 2021.

Il 14 maggio 2021 la Procura di Stato ha respinto l'iniziativa della Commissione relativa alla sentenza dell'Alta corte amministrativa del dicembre 2020, in quanto il soggetto in questione, il sindaco di Zagabria, è ormai deceduto.

<sup>91</sup> Sentenza dell'Alta corte amministrativa del 27 maggio 2020, Usž – 2889/20-2.

<sup>92</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 11.

<sup>93</sup> GRECO, Quinto ciclo di valutazione: *"Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies"*, 24 marzo 2020, pag. 15-16.

<sup>94</sup> GRECO, Quarto ciclo di valutazione: *"Addendum to the Second Compliance Report Croatia"*, 21 ottobre 2020, pag. 3.

<sup>95</sup> Sono in corso i lavori preparatori per l'istituzione del Codice deontologico per i parlamentari e del Codice deontologico per i membri del governo.

<sup>96</sup> Il gruppo di lavoro incaricato di redigere il Codice deontologico per i parlamentari ha trasmesso il progetto alla Commissione per la Costituzione, il regolamento interno e il sistema politico, previa discussione durante la sessione di presidenza.

<sup>97</sup> GRECO, Quinto ciclo di valutazione: *"Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies"*, pag. 25.

<sup>98</sup> L'articolo 20 della legge sulla prevenzione del conflitto di interessi stabilisce che, per un periodo di 12 mesi dopo la cessazione del servizio, i funzionari non possono accettare un impiego presso un'entità con la quale hanno avuto contatti diretti.

<sup>99</sup> "Etički kodeks državnih službenika", Gazzetta ufficiale 40/201.

<sup>100</sup> Progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, pag. 64.

**Dalla relazione sullo Stato di diritto 2020 sono stati compiuti alcuni progressi per quanto riguarda le attività di lobbying, per le quali non è ancora stata introdotta una legislazione completa<sup>101</sup>.** Il programma del governo per il periodo 2020-2024 e il progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030 prevedono l'adozione di un regolamento globale. A tal fine, il ministero della Giustizia ha istituito un gruppo di lavoro<sup>102</sup>. La necessità di regolamentare le attività di lobbying è stata sottolineata anche dal GRECO, in quanto le sue raccomandazioni in questo settore non sono ancora state attuate<sup>103</sup>.

**Un numero elevato di ricorsi è stato presentato nell'ambito delle procedure degli appalti pubblici, che rimangono un settore ad alto rischio di corruzione.** Il progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030 individua negli appalti pubblici un settore vulnerabile ai rischi di corruzione<sup>104</sup>. La Commissione statale di vigilanza per gli appalti pubblici è un organo decisionale indipendente (tribunale) incaricato di esaminare i ricorsi in materia di appalti pubblici<sup>105</sup>. Il suo carico di lavoro è aumentato nel corso degli anni: nel 2020 il 66 % degli appalti pubblici era oggetto di una procedura di ricorso dinanzi alla Commissione statale di vigilanza per gli appalti pubblici<sup>106</sup>. Il ruolo cruciale della Commissione statale di vigilanza per gli appalti pubblici è riconosciuto anche nel progetto di strategia anticorruzione, che prevede un ulteriore rafforzamento del suo quadro giuridico<sup>107</sup>. È importante che la riforma della Commissione statale ne salvaguardi l'indipendenza, in particolare per quanto riguarda la nomina e la regolamentazione dei suoi membri, in linea con il diritto dell'Unione e tenendo conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa<sup>108</sup>. Secondo il progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, il quadro legislativo

---

<sup>101</sup> L'assenza di tali norme dettagliate per i parlamentari e le funzioni esecutive di alto livello era già stata rilevata nella relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 11.

<sup>102</sup> Contributo scritto del governo croato nel contesto della visita in Croazia, progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, pag. 46 e governo della Repubblica di Croazia, programma del governo 2020-2024, pag. 45. Il gruppo di lavoro sarà composto da rappresentanti del governo della Repubblica di Croazia, della Procura di Stato, del commissario per l'informazione, della Commissione per la risoluzione dei conflitti di interesse, dell'Agenzia per la protezione dei dati personali, dell'Associazione dei lobbisti croati, delle organizzazioni della società civile, di Transparency International e del GONG, da esponenti del mondo accademico. Anche l'Associazione croata dei datori di lavoro e i sindacati potrebbero essere invitati a partecipare al gruppo di lavoro.

<sup>103</sup> GRECO, Quinto ciclo di valutazione: *"Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies"*, 24 marzo 2020, pag. 20.

<sup>104</sup> Progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, pag. 23.

<sup>105</sup> Ai sensi dell'articolo 8 della legge sulla Commissione statale di vigilanza per gli appalti pubblici, in presenza di posti vacanti, il governo propone al parlamento i candidati per la nomina dei membri della Commissione statale senza l'intervento di un organo indipendente. Il parlamento decide anche in merito alla potenziale responsabilità disciplinare dei membri.

<sup>106</sup> Informazioni comunicate dalla Commissione statale di vigilanza per gli appalti pubblici nel contesto della visita in Croazia. La relazione annuale 2020 della Commissione statale di vigilanza per gli appalti pubblici non è ancora disponibile.

<sup>107</sup> Progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, pag. 49.

<sup>108</sup> CM/Rec(2010)12, punti 66 e 69. Secondo il diritto dell'Unione, il requisito dell'indipendenza richiede che il regime disciplinare dei giudici presenti le garanzie necessarie per evitare che il regime sia utilizzato come sistema di controllo politico del contenuto delle decisioni giudiziarie. Ad esempio, Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punto 77, sentenza del 25 luglio 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, sentenza del 5 luglio 2016, *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, e ordinanza del 12 febbraio 2019, *RH*, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110.

in materia di appalti pubblici sarà migliorato anche rafforzando il meccanismo di controllo e la trasparenza delle procedure<sup>109</sup>.

**L'Ufficio del difensore civico ha iniziato a ricevere segnalazioni esterne dagli informatori.** A seguito dell'approvazione della legge sulla protezione delle persone che denunciano irregolarità<sup>110</sup>, dal 2019 l'Ufficio del difensore civico può ricevere segnalazioni su eventuali comportamenti scorretti o illeciti. Come riferito dall'Ufficio del difensore civico, nel 2020 sono state trattate 45 denunce<sup>111</sup>. Nello stesso periodo sono stati scoperti diversi casi di corruzione di alto profilo grazie a segnalazioni degli informatori<sup>112</sup>.

**Al fine di ridurre il rischio di corruzione nel settore degli appalti durante la pandemia di Covid-19 ai funzionari sono state erogate nuove sessioni di formazione specifica<sup>113</sup>.** Per quanto riguarda l'azione penale, solo poche attività della Procura di Stato sono state ritardate a causa della pandemia e le autorità di contrasto hanno lavorato in due turni per ridurre al minimo il rischio di contatti<sup>114</sup>. Inoltre il ministero dell'Economia e dello sviluppo sostenibile ha formulato raccomandazioni specifiche volte a rafforzare il sistema degli appalti pubblici nell'ambito della pandemia<sup>115</sup>.

### **III. PLURALISMO DEI MEDIA E LIBERTÀ DEI MEDIA**

La libertà di espressione e di informazione è sancita dalla Costituzione<sup>116</sup>, mentre la pluralità dei media è garantita da varie leggi, in particolare dalla legge sulle comunicazioni elettroniche e dalla legge sui media. Esse istituiscono l'autorità indipendente di regolamentazione dei media, l'Agenzia per i media elettronici (AEM), e garantiscono che le informazioni sulla proprietà dei media siano messe a disposizione del pubblico. In generale, esiste un quadro per l'accesso alle informazioni e ai documenti pubblici<sup>117</sup>. La revisione della legge sui media elettronici è in attesa di adozione per recepire la direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva AVMS) nella sua versione riveduta<sup>118</sup>. Il governo intende inoltre aggiornare il secondo pilastro del quadro normativo croato sui media, la legge sui media, con una proposta attesa entro la fine del 2021<sup>119</sup>.

---

<sup>109</sup> Progetto di proposta della strategia anticorruzione 2021-2030, pag. 51.

<sup>110</sup> Legge sulla protezione delle persone che denunciano irregolarità.

<sup>111</sup> Di queste, 13 sono state presentate nel 2019, ma i casi sono proseguiti nel 2020.

<sup>112</sup> Telegram, "Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove", 12 gennaio 2021; Večernji list (2020), "Dosje o Bandićevoj poskupjeloj Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...", 29 novembre 2020; Večernji list, "USKOK i PNUKOK provode izvide o sljemenskoj žičari", 27 novembre 2020.

<sup>113</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 24.

<sup>114</sup> Informazioni comunicate dal PNUKOK nel contesto della visita in Croazia.

<sup>115</sup> Raccomandazione del ministero dell'Economia, dell'imprenditoria e dell'artigianato sulla questione della prescrizione e della fornitura di garanzie di gara nella nuova situazione causata dall'epidemia di coronavirus (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7221>), e raccomandazione del ministero dell'Economia, dell'imprenditoria e dell'artigianato relativa all'attuazione di un processo pubblico vincolante nella nuova situazione causata dall'epidemia di coronavirus (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7220>).

<sup>116</sup> Costituzione della Repubblica di Croazia, articolo 38.

<sup>117</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia.

<sup>118</sup> Direttiva (UE) 2018/1808 recante modifica della direttiva 2010/13/UE 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), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato.

<sup>119</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 28.

**Sono previsti nuovi requisiti in materia di qualifiche per i potenziali membri dell'organo direttivo dell'Agenzia per i media elettronici.** L'agenzia è guidata da un direttore che è anche a capo del Consiglio per i media elettronici, l'organo direttivo dell'agenzia. La sua indipendenza finanziaria è garantita in quanto è vincolata alle entrate provenienti dai servizi di media elettronici<sup>120</sup>. I membri del Consiglio sono nominati dal parlamento a maggioranza semplice, su proposta del governo, sulla base di un invito pubblico a presentare candidature<sup>121</sup>. Il fatto che i membri del Consiglio possano essere rinominati per diversi mandati quinquennali nonché l'influenza decisiva esercitata dalla maggioranza parlamentare nella nomina dell'organo sono stati ritenuti potenzialmente in grado di compromettere l'indipendenza politica dell'autorità di regolamentazione<sup>122</sup>. Con il progetto di legge sui media elettronici, il governo intende introdurre ulteriori requisiti per quanto riguarda l'istruzione, le competenze e l'esperienza professionale dei potenziali membri del Consiglio<sup>123</sup>.

**Non esiste un consiglio dei media di autoregolamentazione indipendente che rappresenti sia la stampa e il settore dei media sia gli editori e le associazioni di giornalisti.** Il campo di applicazione del codice deontologico di autoregolamentazione dell'Associazione croata dei giornalisti è limitato ai giornalisti rappresentati nell'associazione e non sembra essere sufficientemente riconosciuto da proteggere concretamente i giornalisti<sup>124</sup>. Il ministero della Cultura e dei media sta valutando la possibilità di sostenere l'istituzione di un consiglio dei media di autoregolamentazione indipendente nell'ambito della proposta di una nuova legge sui media<sup>125</sup>.

**Sono previsti ulteriori miglioramenti del quadro per la trasparenza delle informazioni sulla proprietà dei media.** Nel suo progetto di legge riveduta sui media elettronici, il governo intende rendere le informazioni disponibili più complete imponendo di includere un estratto del registro attestante la titolarità effettiva e prescrivendo la registrazione delle pubblicazioni elettroniche<sup>126</sup>. Attualmente le informazioni sulla proprietà dei media riguardanti i media audiovisivi e digitali sono disponibili sul sito web dell'Agenzia per i media elettronici. Le informazioni sulla stampa sono raccolte dalla Camera di commercio e pubblicate sulla Gazzetta ufficiale<sup>127</sup>. L'indicatore dell'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 sulla trasparenza della proprietà dei media evidenzia un rischio medio, sottolineando

---

Nell'indice sulla libertà di stampa nel mondo 2021, la Croazia si colloca al 56° posto a livello mondiale e al 22° posto tra gli Stati membri dell'UE (Reporter senza frontiere, Croazia). L'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 indica rischi medi nel settore della protezione fondamentale, dell'inclusione sociale e dell'indipendenza politica, con un rischio elevato per l'indicatore della pluralità del mercato (Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 8).

<sup>120</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 9. Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 10.

<sup>121</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 28.

<sup>122</sup> Contributo del Centro per gli studi sulla pace e della Piattaforma croata per la solidarietà internazionale dei cittadini alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 3-4; relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 13; contributo dell'Associazione croata dei giornalisti e del sindacato dei giornalisti croati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 14-15. Va osservato che, finora, tre membri del Consiglio sono stati rinominati da diverse maggioranze parlamentari.

<sup>123</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 28.

<sup>124</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 11.

<sup>125</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 28.

<sup>126</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 30.

<sup>127</sup> Informazioni ricevute in occasione della visita in Croazia; contributo dell'Associazione croata dei giornalisti e del sindacato dei giornalisti croati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 17.

che, nell'ambito del quadro attuale, è possibile occultare l'identità del titolare effettivo<sup>128</sup>. I portatori di interessi sostengono che il registro tenuto dall'Agenzia per i media elettronici potrebbe presentare lacune per quanto riguarda la copertura delle pubblicazioni elettroniche<sup>129</sup>. Secondo l'Osservatorio del pluralismo dei media 2021, in Croazia si osservano quote di mercato elevate dei principali mezzi di informazione in diversi segmenti di mercato<sup>130</sup>.

**Sebbene siano in vigore norme di base che disciplinano la pubblicità statale<sup>131</sup>, i portatori di interessi segnalano che essa spesso compromette l'indipendenza politica dei mezzi di informazione, in particolare a livello locale<sup>132</sup>.** La legge sulle comunicazioni elettroniche stabilisce che le istituzioni pubbliche e le società prevalentemente detenute dallo Stato debbano utilizzare il 15 % dei propri fondi annui destinati alla promozione dei propri servizi o attività per attività di pubblicizzazione nei programmi delle emittenti televisive o radiofoniche regionali o locali<sup>133</sup>. L'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 conclude che, nel quadro attuale, "le emittenti [sono] spesso dipendenti dalla politica regionale e locale, mentre i giornali sostengono spesso politiche e punti di vista in linea con l'orientamento politico della proprietà"<sup>134</sup>. In particolare, i mezzi di informazione regionali e locali sono spesso considerati fortemente dipendenti dalla pubblicità da parte delle autorità locali, il che potrebbe compromettere l'indipendenza editoriale<sup>135</sup>.

**Le autorità croate hanno adottato alcune misure specifiche per i media volte ad attenuare l'impatto della pandemia di Covid-19.** A causa della pandemia, i proventi delle vendite di giornali e della pubblicità sono diminuiti e molti mezzi di informazione hanno tagliato i salari e licenziato il personale<sup>136</sup>. I giornalisti freelance sono stati particolarmente penalizzati<sup>137</sup>. Il sindacato dei giornalisti croati ritiene che le condizioni di lavoro dei giornalisti siano notevolmente peggiorate durante la pandemia<sup>138</sup>. Le imprese del settore dei media hanno potuto beneficiare di programmi di sostegno generale del governo. In risposta alle richieste di aiuto dei portatori di interessi, il governo ha pubblicato, tramite l'Agenzia per

---

<sup>128</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 10. L'Osservatorio del pluralismo dei media evidenzia un rischio elevato per i relativi indicatori sulla concentrazione dei mezzi di informazione, sulla concentrazione delle piattaforme online e sull'applicazione delle norme in materia di concorrenza e sulla sostenibilità dei media.

<sup>129</sup> Contributo del Centro per gli studi sulla pace e della Piattaforma croata per la solidarietà internazionale dei cittadini alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 5.

<sup>130</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 10-11. Secondo i dati valutati nell'Osservatorio del pluralismo dei media, "[n]el 2019 i 4 maggiori proprietari di media audiovisivi rappresentavano il 96 % del mercato. Nel 2020 i 4 maggiori proprietari di media audiovisivi rappresentavano il 56 % della quota di audience. I 4 maggiori proprietari di radio detenevano una quota di mercato del 70 % nel 2019 e il 39 % della quota di audience nel 2020. I 4 maggiori proprietari di giornali detenevano una quota di mercato del 71 % nel 2019" (Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 10).

<sup>131</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 13.

<sup>132</sup> Contributo dell'Associazione croata dei giornalisti e del sindacato dei giornalisti croati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 16-17. Informazioni ricevute nel contesto della visita in Croazia.

<sup>133</sup> Il progetto di revisione della legge sui media elettronici intende estendere ciò alle pubblicazioni elettroniche (con l'obbligo di divulgare online le informazioni pertinenti).

<sup>134</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 12.

<sup>135</sup> Contributo dell'Associazione croata dei giornalisti e del sindacato dei giornalisti croati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 16-17. Informazioni ricevute nel contesto della visita in Croazia.

<sup>136</sup> Informazioni fornite dal sindacato dei giornalisti croati nel contesto della visita in Croazia.

<sup>137</sup> Reporter senza frontiere, Croazia; informazioni ricevute in occasione della visita in Croazia.

<sup>138</sup> Informazioni fornite dal sindacato dei giornalisti croati nel contesto della visita in Croazia.

i media elettronici, un invito pubblico a sostenere i giornalisti freelance e gli operatori part-time dei mezzi di informazione<sup>139</sup>.

**L'accesso alle informazioni è garantito dalla legge, ma persistono significativi ritardi nel trattamento delle richieste dei giornalisti da parte delle autorità pubbliche<sup>140</sup>.** L'attuazione della legge sul diritto di accesso all'informazione<sup>141</sup> è garantita dal commissario per l'informazione e dal suo ufficio. In un numero significativo di casi, l'intervento diretto dell'Ufficio del commissario per l'informazione è necessario per garantire il seguito alle richieste di accesso alle informazioni da parte dei giornalisti<sup>142</sup>. L'Osservatorio del pluralismo dei media 2021 indica un rischio medio connesso alla tutela del diritto all'informazione<sup>143</sup>. Il GRECO ha raccomandato l'adozione di misure volte a rafforzare l'applicazione delle decisioni del commissario per l'informazione, in linea con la legge<sup>144</sup>.

**Esiste un quadro giuridico per la protezione dei giornalisti, ma questi ultimi continuano a essere bersaglio di incitamento all'odio e minacce, sia online che offline<sup>145</sup>.** Una serie di casi di rilievo ha riguardato attacchi verbali da parte di politici contro giornalisti, mettendo così in luce le tensioni nelle relazioni tra alcuni politici e i media<sup>146</sup>. Inoltre i portatori di interessi hanno espresso serie preoccupazioni in merito al presunto licenziamento o alle minacce di licenziamento da parte della radiotelevisione croata nei confronti dei rappresentanti del sindacato dei giornalisti croati e dell'Associazione croata dei giornalisti<sup>147</sup>. Dall'ottobre 2020 la Piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha registrato cinque segnalazioni relative a eventi in Croazia, in particolare per quanto riguarda casi di minacce o insulti nei confronti di giornalisti e una causa per diffamazione contro un mezzo di comunicazione<sup>148</sup>. Sebbene nel 2020 si siano

---

<sup>139</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 29; informazioni ricevute dal ministero della Cultura e dei media croato nel contesto della visita in Croazia.

<sup>140</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 9; relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 15; contributo dell'Associazione croata dei giornalisti e del sindacato dei giornalisti croati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 20.

<sup>141</sup> Legge sul diritto di accesso all'informazione.

<sup>142</sup> Contributo dell'Associazione croata dei giornalisti e del sindacato dei giornalisti croati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 20; informazioni fornite dall'Ufficio del commissario per l'informazione nel contesto della visita in Croazia.

<sup>143</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 9.

<sup>144</sup> GRECO, Quinto ciclo di valutazione, *"Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report. Croatia"*, 24 marzo 2020, pag. 19.

<sup>145</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo relativo alla situazione dello Stato di diritto in Croazia, pag. 14. Reporter senza frontiere, Croazia; Centro europeo per la libertà di stampa e dei media; Piattaforma sulla mappatura della libertà dei media; Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 15.

<sup>146</sup> Informazioni ricevute in occasione della visita in Croazia; Centro europeo per la libertà di stampa e dei media, Piattaforma sulla mappatura della libertà dei media; Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti (2021), "Croatian President Milanovic verbally attacked HRT journalists", n. 89/2021.

<sup>147</sup> Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti (2021), "President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal, no. 40/2021; Croatian Journalists' Association, Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom", 13 marzo 2021.

<sup>148</sup> Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti. Al momento della stesura del presente documento, le autorità croate avevano risposto a tre dei cinque casi (gli ultimi due casi sono stati registrati rispettivamente nell'aprile e nel maggio 2021). Quattro dei casi rientrano nella categoria "Molestie e intimidazioni nei confronti di giornalisti" e un caso è stato classificato nella categoria "Altri atti che hanno effetti deterrenti sulla libertà dei media".

verificati casi di aggressioni fisiche contro giornalisti, ciò non sembra costituire una preoccupazione diffusa e le autorità di polizia danno seguito a tali casi<sup>149</sup>.

**Le azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (SLAPP) contro i giornalisti continuano a destare grave preoccupazione<sup>150</sup>.** Un'indagine condotta dall'Associazione croata dei giornalisti nell'aprile 2021 ha contato 924 azioni legali attive contro giornalisti e media in Croazia<sup>151</sup> (rispetto alle 905 del 2020<sup>152</sup>). L'associazione sottolinea che tali azioni legali hanno un forte impatto sui mezzi di informazione interessati, minacciando in particolare l'esistenza dei mezzi di informazione locali e di minori dimensioni e dei giornalisti freelance<sup>153</sup>. Esempi di tali casi sono le azioni legali intentate nei confronti di giornalisti da politici di spicco o da funzionari pubblici<sup>154</sup>. Sebbene gli organi giurisdizionali si pronuncino spesso a favore dei giornalisti interessati<sup>155</sup>, le SLAPP rappresentano un rischio finanziario significativo per i giornalisti e possono avere un importante effetto intimidatorio. Molti dei casi di SLAPP contro giornalisti si basano su accuse di diffamazione<sup>156</sup>. I portatori di interessi hanno invitato il governo ad affrontare la questione, anche depenalizzando la diffamazione<sup>157</sup>. Le autorità croate hanno istituito un gruppo di esperti incaricato di fornire consulenza sulle iniziative politiche volte a contrastare le SLAPP.

#### **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. Il difensore civico nazionale, responsabile della promozione e della tutela delle libertà e dei diritti umani, il commissario per l'informazione e il difensore civico per l'uguaglianza di genere<sup>158</sup>, che svolge il ruolo di organo per la parità, sono tutti organi indipendenti che rivestono un ruolo nel sistema di bilanciamento dei poteri.

---

<sup>149</sup> Contributo dell'Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 9; informazioni ricevute in occasione della visita in Croazia.

<sup>150</sup> Informazioni ricevute in occasione della visita in Croazia; contributo della Camera dei diritti umani di Zagabria alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 8.

<sup>151</sup> Associazione croata dei giornalisti, "At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia", 16 aprile 2021.

<sup>152</sup> Associazione croata dei giornalisti, "CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia", 1° maggio 2020.

<sup>153</sup> Associazione croata dei giornalisti, "At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia", 16 aprile 2021.

<sup>154</sup> Ad es. Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti (2021), "Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o.", n. 80/2021; Centro europeo per la libertà di stampa e dei media, Piattaforma sulla mappatura della libertà dei media; Associazione croata dei giornalisti, "At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia", 16 aprile 2021.

<sup>155</sup> Reporter senza frontiere, Croazia. Informazioni ricevute in occasione della visita in Croazia.

<sup>156</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2021, pag. 9; Associazione croata dei giornalisti, "At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia", 16 aprile 2021; informazioni ricevute in occasione della visita in Croazia.

<sup>157</sup> Contributo dell'Associazione croata dei giornalisti e del sindacato dei giornalisti croati alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 18; informazioni ricevute in occasione della visita in Croazia.

<sup>158</sup> Va osservato che il mandato del difensore civico per l'uguaglianza di genere può essere revocato se la sua relazione annuale è respinta dal parlamento.

**Sebbene le procedure legislative prevedano consultazioni pubbliche, la partecipazione dei cittadini è percepita dai portatori di interessi più come formale che sostanziale.** Le consultazioni pubbliche sono condotte attraverso il portale centrale delle consultazioni statali "e-Consultations". L'Ufficio legislativo del governo coordina le consultazioni pubbliche e gestisce il portale delle consultazioni online. Il numero di consultazioni pubbliche condotte in un anno è per lo più in aumento<sup>159</sup>. Nell'ambito delle sue attività regolari, l'Ufficio del commissario per l'informazione ha monitorato le modalità di svolgimento delle consultazioni nel 2020<sup>160</sup>. Come negli anni precedenti, le irregolarità hanno spesso riguardato la durata della consultazione e la mancanza di motivazioni per abbreviare il termine. Inoltre, le denunce riguardano anche la mancata pubblicazione della relazione sulla consultazione condotta e la mancata adozione o mancata pubblicazione dei piani di consultazione pubblica. I portatori di interessi ritengono, inoltre, che le consultazioni pubbliche, anche con la società civile e le organizzazioni non governative, siano formali e non sostanziali<sup>161</sup>. Nel 2021 sono previsti miglioramenti al portale e-Consultations, finalizzati principalmente all'ampliamento e all'aggiornamento delle funzionalità esistenti.

**Si prevede di migliorare l'attuazione della politica di regolamentazione.** Nel marzo 2021 l'Ufficio legislativo del governo ha avviato un progetto di sostegno tecnico<sup>162</sup> per migliorare la capacità analitica di applicare strumenti e processi metodologici adeguati all'attuazione delle valutazioni dell'impatto normativo ex ante ed ex post. Il progetto diffonderebbe l'applicazione di metodologie e processi correlati negli organismi pubblici più pertinenti, svolgendo attività di formazione tra gli attori chiave e i portatori di interessi nel sistema di valutazione dell'impatto normativo, quali i ministeri competenti. L'obiettivo è migliorare la capacità complessiva e i risultati normativi, ma i problemi relativi alla non inclusione del diritto derivato e alle risorse limitate a livello locale e regionale potrebbero persistere<sup>163</sup>. Permangono inoltre carenze nell'attuazione dell'AIR. Le AIR sono svolte principalmente dai ministeri, mentre l'Ufficio legislativo del governo offre la formazione necessaria sul piano metodologico e sulla tecnica legislativa. Il mandato dell'Ufficio legislativo del governo si limita al controllo delle valutazioni d'impatto per il diritto primario. Di conseguenza, i regolamenti subordinati non vengono controllati, fatta eccezione per il test PMI<sup>164</sup>. Inoltre le

---

<sup>159</sup> Nel 2019 si sono svolte in totale 1 031 consultazioni pubbliche, un numero in crescita negli anni (nel 2012, ci sono state solo 144 consultazioni). Nel 2020 sono state condotte in totale 761 consultazioni attraverso il portale, cui hanno partecipato 7 211 utenti. Sono pervenute in totale 21 798 osservazioni, di cui, fino al maggio 2021, 3 321 sono state accolte, 2 057 sono state parzialmente accolte, 4 902 non sono state accolte, 10 519 sono state rilevate e 999 sono rimaste senza risposta. Nel 2020 la durata media della consultazione per tutti i tipi di regolamenti è stata di 17 giorni. Dati dell'Ufficio legislativo del governo.

<sup>160</sup> (<https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>).

<sup>161</sup> Contributo del Centro per gli studi sulla pace (CMS) e della Piattaforma croata per la solidarietà internazionale dei cittadini (CROSOL) alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 8. Contributo del Forum civico europeo (GONG) alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 19. Contributo della ILGA-Europe alla relazione sullo Stato di diritto 2021 pag. 18. Contributo della Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 82.

<sup>162</sup> Strumento di sostegno tecnico 21HR31, "Strengthening the implementation of regulatory impact assessment".

<sup>163</sup> "Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reforms", 2019, pag. 105.

<sup>164</sup> Legge sulla valutazione dell'impatto normativo, regolamento relativo all'attuazione della valutazione dell'impatto normativo, regolamento sull'attuazione del test PMI e strategia sulla valutazione dell'impatto normativo.

autorità pubbliche, e in particolare quelle locali e regionali, non dispongono delle risorse umane o dell'esperienza necessarie per attuare efficacemente la politica normativa<sup>165</sup>.

**Le misure contro la pandemia di Covid-19 sono state adottate sulla base di una duplice modifica della legge sulle malattie infettive.** La Croazia non ha dichiarato lo stato di emergenza. Al contrario, per affrontare la pandemia di Covid-19 sono state adottate misure sulla base della legge sulla protezione della popolazione dalle malattie infettive e della legge sul sistema di protezione civile, entrambe modificate due volte dall'inizio della pandemia<sup>166</sup>. La costituzionalità e la legittimità sia del quadro giuridico modificato sia delle specifiche misure restrittive introdotte sono state contestate dinanzi alla Corte costituzionale, che ne ha confermato la compatibilità con la Costituzione. La Corte ha inoltre esaminato le mozioni presentate dai singoli che chiedevano il controllo di costituzionalità e di legittimità di talune decisioni collegate adottate dall'Autorità di protezione civile. La Corte ne ha confermato la legittimità, riconoscendo che avevano un obiettivo legittimo, ossia quello di proteggere la vita e la salute dei cittadini, e che erano necessarie per raggiungere tale obiettivo. In un procedimento distinto avviato di propria iniziativa, essa ha constatato che una delle misure adottate dall'Autorità di protezione civile non rispondeva alla richiesta di proporzionalità<sup>167</sup>.

**La Corte costituzionale ha stabilito che il parlamento dovrebbe trovare modalità alternative per garantire la partecipazione dei parlamentari durante la pandemia di Covid-19.** Il parlamento ha continuato a lavorare durante la pandemia di Covid-19 e all'indomani del terremoto del dicembre 2020. Nell'aprile 2020 il regolamento interno è stato modificato, limitando in situazioni particolari il numero dei parlamentari che possono sedere simultaneamente nell'emiciclo di voto e riducendo ulteriormente la durata dei dibattiti. Nell'ottobre 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato tali modifiche incostituzionali, affermando che esistono possibilità tecniche per organizzare i lavori del parlamento in modo da non limitare la partecipazione dei parlamentari alle sedute plenarie e ad altre discussioni. Nel novembre 2020 è stata adottata una nuova modifica del regolamento interno per garantire che tutti i membri del parlamento possano partecipare al dibattito. Le sessioni plenarie sono organizzate in più aule contemporaneamente, anche utilizzando l'accesso da remoto. Tuttavia il sistema informatico non consente la registrazione dei voti espressi da singoli parlamentari e la partecipazione da remoto è disponibile solo per i membri che si trovano in isolamento fiduciario o in quarantena. Per quanto riguarda il controllo parlamentare delle misure relative al Covid-19, nel dicembre 2020 il parlamento ha chiesto al governo di presentare, tre volte l'anno, una relazione sugli effetti dell'attuazione della legge sulla protezione della popolazione dalle malattie contagiose, finché resterà in vigore la decisione sulla proclamazione dello stato di epidemia<sup>168</sup>. Nel gennaio 2021 il governo ha presentato la prima relazione, relativa al periodo compreso tra il marzo 2020 e il gennaio 2021, che il parlamento ha adottato a maggioranza. Per quanto riguarda il processo legislativo, tra gennaio 2020 e marzo 2021, il 51 % del numero totale di leggi è stato adottato con procedura d'urgenza, il che rappresenta una diminuzione rispetto al 2019<sup>169</sup>. Una quota significativa di tali leggi riguardava la pandemia di Covid-19.

---

<sup>165</sup> "Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key", OECD Reviews of Regulatory Reforms, 2019, pag. 105.

<sup>166</sup> Il parlamento ha adottato le modifiche nell'aprile e nel dicembre 2020.

<sup>167</sup> Sentenza della Corte costituzionale del 14 settembre 2020, U-II-2379/2020.

<sup>168</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 36.

<sup>169</sup> Sebbene la quota di tali leggi sia scesa da circa l'82 % del 2014 al 28 % del 2016, essa è nuovamente aumentata a circa il 56 % nel 2019.

**Il difensore civico nazionale ha iniziato ad esercitare i suoi nuovi poteri.** Nel 2020 il parlamento ha adottato un nuovo regolamento interno del difensore civico, che ha istituito nell'ambito dello stesso un nuovo servizio per la protezione degli informatori, seguito dalla nomina di un altro membro del personale incaricato di tali compiti<sup>170</sup>. Secondo il difensore civico nazionale, il ministero degli Interni continua a negargli l'accesso alle informazioni sul trattamento dei migranti irregolari<sup>171</sup>. A tale riguardo, la questione di consentire l'accesso alle informazioni ai rappresentanti dell'Ufficio del difensore civico, in base all'interpretazione del diritto nazionale pertinente, continua a essere oggetto di discussione tra il difensore civico e il ministero dell'Interno. Le raccomandazioni della Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani<sup>172</sup> volte a garantire che le strutture istituzionali nazionali, come il difensore civico, abbiano accesso alle informazioni al fine di garantire indagini indipendenti, adeguate e rapide, sono particolarmente pertinenti alla luce delle accuse di respingimento alle frontiere esterne<sup>173</sup>, in modo da assicurare che i diritti fondamentali siano sempre rispettati. Le autorità croate, in cooperazione con la Commissione europea, le agenzie dell'UE e i portatori di interessi, compreso il difensore civico, hanno istituito un meccanismo di monitoraggio indipendente per il controllo delle frontiere, entrato in vigore l'8 giugno 2021.

**Il governo sta ancora elaborando il piano nazionale per la creazione di un contesto favorevole per lo sviluppo della società civile 2021-2027<sup>174</sup>.** Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, il piano nazionale previsto intende migliorare ulteriormente il sistema di sostegno giuridico, finanziario e istituzionale alle attività delle organizzazioni della società civile, considerate importanti per lo sviluppo socioeconomico della Croazia, nonché per la definizione e l'attuazione delle pertinenti politiche dell'UE e internazionali. L'Ufficio governativo per la cooperazione con le ONG prevede di coinvolgere, attraverso un invito pubblico, le organizzazioni della società civile nel gruppo di esperti. L'Ufficio governativo continua a organizzare giornate porte aperte delle ONG<sup>175</sup>. Si ritiene che lo spazio civico in Croazia sia limitato<sup>176</sup>. Nel corso del 2020 l'Ufficio del difensore civico ha aperto un caso in relazione allo spazio civico e ai difensori dei diritti umani nel contesto della pandemia di Covid-19<sup>177</sup>.

---

<sup>170</sup> Contributo della ENNHRI alla relazione sullo Stato di diritto 2021 pag. 78.

<sup>171</sup> Nell'esecuzione del mandato del meccanismo nazionale di prevenzione, il difensore civico è autorizzato, a norma degli articoli 4, 19 e 20 del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (OPCAT) e degli articoli 3 e 5 della legge sul meccanismo nazionale di prevenzione, a recarsi senza preavviso in luoghi presso cui ci sono o potrebbero esserci persone in stato di trattenimento e accedere liberamente alle informazioni sul loro trattamento. Tale prassi è stata segnalata al parlamento in diverse occasioni e nelle relazioni annuali 2019 e 2020 il difensore civico ha formulato una raccomandazione al ministero dell'Interno per garantire il libero accesso senza preavviso ai dati sui migranti irregolari per il personale dell'Ufficio del difensore civico e del Meccanismo nazionale di prevenzione, in linea con le disposizioni dell'OPCAT, della legge sul meccanismo nazionale di prevenzione e della legge sul difensore civico. Contributo della ENNHRI alla relazione sullo Stato di diritto 2021 pag. 78-79

<sup>172</sup> Le relazioni nazionali elaborate dalla NHRI francese (CNCDDH), dalle istituzioni nazionali per i diritti umani croata, greca, serba e slovena, [data — da aggiornare].

<sup>173</sup> Banca dati in materia di asilo, relazione sulla Croazia, aggiornamento 2020.

<sup>174</sup> Relazione sullo Stato di diritto 2020, capitolo sulla Croazia, pag. 16-17.

<sup>175</sup> Contributo della Croazia alla relazione sullo Stato di diritto 2021, pag. 39-40.

<sup>176</sup> Si veda la valutazione di CIVICUS, che adopera una scala di cinque categorie: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso.

<sup>177</sup> Contributo della ENNHRI alla relazione sullo Stato di diritto 2021 pag. 80.

## **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 2021 è disponibile su <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Alta corte amministrativa, *Comunicato stampa del 3 febbraio 2021*,

(<https://sudovi.hr/sites/default/files/priopcenja/2021-02/Visoki%20upravni%20sud%20Republike%20Hrvatske%20-%20priop%C4%87enje%20za%20javnost%203.%20velja%C4%8De%202021.pdf>).

Assemblea generale della Corte suprema di Croazia (2021), *Comunicato stampa del 26 marzo 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

Assemblea generale della Corte suprema (2021), *Comunicato stampa del 18 maggio 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

Associazione croata dei giornalisti (2021), *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, 16 aprile 2021, (<https://hnd.hr/eng/cja-survey-at-least-924-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>).

Associazione croata dei giornalisti (2021), *Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom*, 13 marzo 2021, (<https://hnd.hr/eng/bacic-s-persecution-of-the-leaders-of-the-cja-and-the-journalists-union-is-a-new-blow-to-media-freedom>).

Associazione croata dei giornalisti (2020), *CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, 1° maggio 2020, (<https://hnd.hr/eng/cja-s-poll-over-905-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>).

Associazione croata dei giornalisti e sindacato dei giornalisti croati (2021), *Contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021*.

Associazione dei giudici (2021), *Comunicato stampa del 29 aprile 2021*, (<http://uhs.hr/archives/1544>).

Banca dati in materia di asilo, *Relazione sulla Croazia*, aggiornamento 2020, ([https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-HR\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-HR_2020update.pdf)).

Camera dei diritti umani Zagabria (2021), *Contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021*.

Centro per gli studi sulla pace e Piattaforma croata per la solidarietà internazionale dei cittadini (2021), *Contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021*.

Commissione Europea (2019-2021), *Quadro di valutazione UE della giustizia*.

Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti (2021), *"Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o."*, n. 80/2021.

Consiglio d'Europa (2021), Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, *"President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal"*, n. 40/2021.

Consiglio etico della Corte suprema, Il Consiglio etico della Corte suprema della Repubblica di Croazia ha deciso in merito alle denunce dei giudici nell'ambito della procedura di valutazione dell'esistenza di una violazione del Codice di etica giudiziaria — *Comunicato stampa del 31 maggio 2021*,

(<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>;  
<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%205-2021-3.pdf>;  
<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%207-2021-4.pdf>;  
<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%208-2021-3.pdf>;  
<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%208-2021-4.pdf>).

- Corte suprema della Croazia (2021), *Comunicato stampa del 18 maggio 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).
- Corte suprema della Croazia (2021), *Richiesta del presidente della Corte suprema*, 5 marzo 2021, (<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Prituzba-2021.pdf>).
- Forum civico europeo (GONG) (2021), *Contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021*.
- GONG (2021), Lettera al GRECO: "*The Commission must not be destroyed*", 4 febbraio 2021, (<https://www.gong.hr/en/good-governance/anti-corruption-policy/letter-to-greco-plenkovic-undermines-the-fight-aga/>).
- GRECO, Quarto ciclo di valutazione: "*Addendum to the Second Compliance Report Croatia*", 21 ottobre 2020, (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a010c3>).
- GRECO (2020), Quinto ciclo di valutazione, "*Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report. Croatia*", 24 marzo 2020, (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).
- GRECO (2020), Quinto ciclo di valutazione: "*Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*", 24 marzo 2020, (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).
- ILGA-Europe (2021), *Contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021*.
- Novi list (2021), Nuovo avviso di posto vacante per la carica di presidente della Corte suprema, il termine per la presentazione delle candidature è di 30 giorni, 31 marzo 2021, ([https://www.novilist.hr/novosti/hrvatska/raspisan-novi-poziv-za-predsjednika-vrhovnog-suda/?meta\\_refresh=true](https://www.novilist.hr/novosti/hrvatska/raspisan-novi-poziv-za-predsjednika-vrhovnog-suda/?meta_refresh=true)).
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (2021), *Contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021*.
- Parlamento croato, *La strategia anticorruzione 2015-2020*, 27 febbraio 2015, ([https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_26\\_545.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html)).
- Presidenza della Repubblica (2021), *Comunicato stampa dell'8 marzo 2021*, (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/predsjudnik-republike-predlozio-je-zlatu-durdevic-za-predsjudnicu-vrhovnog-suda-republike-hrvatske/>).
- Presidenza della Repubblica (2021), *Comunicato stampa del 25 marzo 2021*, (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/ured-predsjudnika-republike-hrvatske-uputio-dopis-drzavnom-sudbenom-vijecu/>).
- Progetto di strategia anticorruzione 2021-2030 sottoposto a consultazione pubblica, 25 giugno 2021, (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=16930>).
- Relazioni nazionali elaborate dalla NHRI francese (CNCDH) e dalle istituzioni nazionali per i diritti umani croata, greca, serba e slovena, [data — da aggiornare], (<http://ennhri.org/rights-at-borders/>).
- Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (2021), *Contributo alla relazione sullo Stato di diritto 2021*.
- Sentenza dell'Alta corte amministrativa del 12 settembre 2019, Usž-1948/19-2, (<https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-73-18-19-27.pdf>).
- Sentenza dell'Alta corte amministrativa del 27 maggio 2020, Usž – 2889/20-2, ([https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/andrej\\_plenkovic\\_p-381-18\\_presuda\\_visokog\\_upravnog\\_suda\\_usz-2889-20.pdf](https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/andrej_plenkovic_p-381-18_presuda_visokog_upravnog_suda_usz-2889-20.pdf)).

- Sentenza dell'Alta corte amministrativa del 10 dicembre 2020, Usž–2745/18-5, ([https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/milan\\_bandic\\_p-130-14\\_presuda\\_visokog\\_upravnog\\_suda\\_republike\\_hrvatske.pdf](https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/milan_bandic_p-130-14_presuda_visokog_upravnog_suda_republike_hrvatske.pdf)).
- Sentenza della Corte costituzionale del 2 luglio 2019, U-III-673/2018, (<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C125842D00218646>).
- Sentenza della Corte costituzionale del 14 settembre 2020, U-II-2379/2020, ([https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020\\_09\\_105\\_1969.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_09_105_1969.html)).
- Sentenza della Corte costituzionale del 3 novembre 2020, U-I-4658/2019, ([https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/\\$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf)).
- Sentenza della Corte costituzionale del 23 marzo 2021, U-I-1039/2021, ([https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/\\$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf)).
- Telegram (2021), *"Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove"*, 12 gennaio 2021, (<https://www.telegram.hr/politika-kriminal/ovo-je-bomba-telegram-otkriva-tajnu-snimku-ovako-hdz-ov-gradonacelnik-pozege-diktira-koje-firme-moraju-dobiti-poslove/>).
- Večernji list (2020), *"Dosje o Bandićevoj poskupjeloj Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete..."*, 29 novembre 2020, (<https://www.vecernji.hr/vijesti/dosje-o-bandicevoj-poskupjeloj-zicari-lazi-aneksi-tuzbe-ljubavne-afere-osvete-1449799>).
- Večernji list (2020), *"USKOK i PNUSKOK provode izvide o sljemenskoj žičari"*, 27 novembre 2020, (<https://www.vecernji.hr/vijesti/uskok-i-pnuskok-provode-izvide-o-sljemenskoj-zicari-1449498>).

## **Allegato II: Visita alla Croazia**

Nell'aprile e nel maggio 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- l'Agenzia per i media elettronici
- l'Associazione croata degli editori di testate giornalistiche
- l'Associazione croata dei giornalisti
- l'Associazione dei giudici (giudice Damir Kontrec)
- la Camera dei diritti umani
- il Centro studi sulla pace
- la Commissione per la prevenzione dei conflitti di interesse
- la Commissione statale di vigilanza per gli appalti pubblici
- la Corte suprema
- il Consiglio della procura di Stato
- il Consiglio giudiziario dello Stato
- il Consiglio governativo per la prevenzione della corruzione
- il Consiglio parlamentare nazionale per il monitoraggio dell'attuazione della strategia anticorruzione
- la Corte dei conti
- la Crosol
- il GONG
- l'Istituto per la pace.
- il ministero della Cultura e dei media
- il ministero della Giustizia e dell'amministrazione
- l'Ordine degli avvocati
- il PNUSKOK — polizia specializzata anticorruzione
- la Procura di Stato (compresa la procura speciale anticorruzione dell'USKOK)
- il Segretariato del parlamento
- il sindacato dei giornalisti croati
- l'Ufficio del commissario per l'informazione
- l'Ufficio del difensore civico
- l'Ufficio legislativo del governo
- l'Ufficio per la cooperazione con le ONG

\* Inoltre, in occasione di alcune riunioni orizzontali, la Commissione ha incontrato le seguenti organizzazioni:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Comitato Helsinki dei Paesi Bassi
- Commissione internazionale dei giuristi
- Conferenza delle Chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Partnership for Democracy
- Federazione europea dei giornalisti
- Forum civico europeo
- Forum europeo della gioventù

- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- Federazione internazionale dei diritti umani
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter senza frontiere
- Transparency International UE