



Bruxelles, 22.10.2019  
COM(2019) 497 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**riguardante la verifica della piena applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte della  
Croazia**

## I. Introduzione

La libera circolazione delle persone è una libertà fondamentale garantita dall'Unione europea ai suoi cittadini, che consente loro di viaggiare, lavorare e vivere in qualsiasi Stato membro senza speciali formalità. La cooperazione Schengen rafforza questa libertà consentendo a più di 400 milioni di cittadini dell'UE, così come a cittadini di paesi terzi presenti legalmente sul territorio dell'Unione, di passare da uno Stato membro all'altro senza dover assoggettarsi a controlli di frontiera. Lo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne comprende attualmente 26 Stati, che hanno l'obiettivo comune di condividere questo risultato con altri Stati membri.

Gli Stati membri che intendono entrare a far parte a pieno titolo dello spazio Schengen devono soddisfare una serie di condizioni. Devono avere la preparazione e la capacità di assumere la responsabilità del controllo delle frontiere esterne per conto degli altri Stati Schengen e del rilascio di visti uniformi Schengen. Devono avere la capacità di cooperare in modo efficiente con le autorità di contrasto di altri Stati Schengen per mantenere un elevato livello di sicurezza, dato che non vi sono controlli alle frontiere interne. Devono applicare l'insieme comune di regole Schengen, che riguardano ad esempio il controllo delle frontiere terrestri, marittime e aeree (aeroporti), il rilascio dei visti, la cooperazione di polizia e la tutela dei dati personali. Devono infine poter connettersi al sistema d'informazione Schengen e devono saperlo usare.

Ai fini della verifica del rispetto delle condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti dell'*acquis* di Schengen, gli Stati membri che intendono aderire allo spazio Schengen sono sottoposti a una valutazione<sup>1</sup>. Dal 2013 gli Stati membri e la Commissione sono responsabili congiuntamente del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen, con il sostegno degli organi, degli uffici e delle agenzie dell'UE e con la Commissione in un ruolo di coordinamento generale. La Commissione prepara e pianifica la valutazione e adotta le pertinenti relazioni, mentre al Consiglio spetta formulare raccomandazioni per provvedimenti correttivi.

È la prima volta che, nell'ambito del nuovo meccanismo, viene avviata una valutazione Schengen in tutti i settori pertinenti per verificare che uno Stato membro candidato all'adesione allo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne soddisfi le condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti pertinenti dell'*acquis* di Schengen. Il processo è basato su visite in loco svolte da esperti degli Stati membri e della Commissione, su una serie di relazioni contenenti i risultati delle valutazioni, e su raccomandazioni su provvedimenti correttivi formulate dal Consiglio, seguite da piani d'azione elaborati dallo Stato membro.

L'atto di adesione del 2011<sup>2</sup> prevede che l'*acquis* di Schengen si applicherà integralmente in Croazia solo a seguito di una decisione del Consiglio a tal fine, e che tale decisione deve essere presa previa verifica, conformemente alle procedure di valutazione Schengen applicabili, che le condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti dell'*acquis* in questione siano soddisfatte in Croazia, compresa l'applicazione effettiva di tutte le regole di

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27).

<sup>2</sup> Articolo 4, paragrafo 2, primo comma, dell'atto di adesione della Repubblica di Croazia (in appresso "atto di adesione del 2011") (GU L 112 del 24.4.2012, pag. 22).

Schengen conformemente alle norme comuni concordate e ai principi fondamentali. Nell'adottare tale decisione il Consiglio deve inoltre tenere conto di una relazione della Commissione che conferma che la Croazia continua a rispettare gli impegni assunti nei negoziati di adesione pertinenti per l'*acquis* di Schengen, in particolare gli impegni assunti nel settore del sistema giudiziario e dei diritti fondamentali (allegato VII dell'atto di adesione), compreso il conseguimento continuo di risultati in materia di riforma del sistema giudiziario e di efficienza e di lotta contro la corruzione<sup>3</sup>. Sei impegni fra i dieci elencati nell'allegato VII sono pertinenti per l'*acquis* di Schengen.

Scopo della presente comunicazione è fare il punto sui progressi compiuti dalla Croazia verso il soddisfacimento delle condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti dell'*acquis* di Schengen, tenendo conto dei risultati delle valutazioni Schengen e del follow-up intrapreso da tale paese dall'inizio della valutazione nel 2016 fino all'ottobre 2019. La presente comunicazione riferisce inoltre in merito all'adempimento degli impegni assunti dalla Croazia nell'ambito dei negoziati di adesione che sono rilevanti per l'*acquis* di Schengen, dalla data di adesione (1° luglio 2013) fino a settembre 2019.

## II. Valutazione Schengen

Il 6 marzo 2015 la Croazia si è dichiarata pronta ad avviare il processo di valutazione Schengen in tutti i settori rilevanti dal 1° luglio 2015, nella prospettiva di una decisione del Consiglio sulla piena applicazione dell'*acquis* di Schengen. A seguito della "dichiarazione di disponibilità" della Croazia, il processo di valutazione Schengen è cominciato nel 2016 conformemente al regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, con il coordinamento generale della Commissione.

La valutazione Schengen della Croazia si è svolta conformemente all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 1053/2013. Da giugno 2016 fino a maggio 2019, équipe composte da esperti della Commissione e degli Stati membri hanno verificato l'applicazione, da parte della Croazia, dell'*acquis* di Schengen nei settori seguenti: protezione dei dati, cooperazione di polizia, politica comune dei visti, gestione delle frontiere esterne, rimpatrio, sistema d'informazione Schengen, armi da fuoco e cooperazione giudiziaria in materia penale. Durante queste valutazioni è stata prestata particolare attenzione al rispetto dei diritti fondamentali e al funzionamento delle autorità che applicano le pertinenti parti dell'*acquis* di Schengen. Questo processo ha portato all'adozione da parte della Commissione, fra il 2016 e il 2019, di una serie di relazioni riguardanti i risultati e le valutazioni, così come alla formulazione, da parte del Consiglio, di raccomandazioni volte a correggere le carenze riscontrate<sup>4</sup>. A seguito delle raccomandazioni del Consiglio e conformemente all'articolo 16 del regolamento (UE) n. 1053/2013, la Croazia ha presentato alla Commissione e al Consiglio piani d'azione per correggere le carenze enucleate nelle pertinenti relazioni di valutazione. In base alle relazioni di follow-up ricevute, la Commissione ha valutato la piena attuazione dei

---

<sup>3</sup> Articolo 36, paragrafo 1, secondo comma, dell'atto di adesione del 2011.

<sup>4</sup> Un elenco delle pertinenti relazioni di valutazione Schengen e delle raccomandazioni del Consiglio figura in allegato.

piani d'azione e ha informato regolarmente il Gruppo del Consiglio per le questioni Schengen in merito a tale attuazione.

#### *Risultati del processo di valutazione Schengen per ogni settore*

La valutazione relativa alla **protezione dei dati** si è svolta nel febbraio 2016 e si è conclusa con la valutazione generale che la Croazia soddisfa le condizioni necessarie per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen in tale settore. Non sono emersi risultati "non conformi", ma è stata tuttavia rilevata la necessità di miglioramenti soprattutto in relazione all'indipendenza dell'autorità per la protezione dei dati e al rafforzamento del ruolo del responsabile della protezione dei dati del Ministero degli Interni. Il 30 gennaio 2019 la Commissione ha comunicato alla Croazia e al Consiglio che le raccomandazioni di miglioramento quali formulate per mezzo di una raccomandazione del Consiglio<sup>5</sup> erano state tutte attuate in misura sufficiente dal paese in oggetto.

Anche per quanto riguarda la **cooperazione di polizia**, esaminata nel giugno 2016, la valutazione generale ha concluso che la Croazia soddisfa le condizioni necessarie per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen nel settore, senza che fosse individuato alcun problema di non conformità. Sono emersi tuttavia una serie di aspetti da migliorare, ad esempio l'attuazione e l'aggiornamento degli accordi di cooperazione di polizia con gli Stati membri limitrofi, il potenziamento dell'organizzazione della polizia nel settore della cooperazione internazionale di polizia, e il rafforzamento dello scambio di informazioni tramite l'adozione di misure tecniche specifiche. Il 28 maggio 2019, dopo attenta analisi delle relazioni di follow-up presentate dalla Croazia, la Commissione ha comunicato a tale paese e al Consiglio che le raccomandazioni<sup>6</sup> riguardanti i miglioramenti necessari erano considerate come generalmente attuate. Resta ancora da soddisfare, tuttavia, la raccomandazione riguardante il proseguimento della rinegoziazione dell'accordo bilaterale con la Slovenia su forme speciali di cooperazione transfrontaliera fra forze di polizia allo scopo di prevenzione della criminalità. La Croazia è stata invitata a portare avanti gli sforzi per firmare e ratificare rapidamente l'accordo bilaterale con la Slovenia e a tenere la Commissione al corrente dei progressi realizzati.

Per quanto attiene alla disamina della **politica comune dei visti**, per la quale nel giugno 2016 sono state effettuate visite in loco presso le ambasciate croate a Pristina (Kosovo) e a Mosca (Federazione russa), la valutazione generale ha concluso che la Croazia soddisfa le condizioni necessarie per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen nel settore, senza che fosse individuato alcun problema di non conformità. È emersa tuttavia la necessità di miglioramenti in diversi ambiti, in particolare il flusso di lavoro nei servizi per i visti e il sistema d'informazione visti croato. Dopo aver esaminato il piano d'azione e le relazioni di follow-up legate all'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio<sup>7</sup> volte alla correzione delle carenze individuate, e dopo la firma, il 17 giugno 2019, dell'accordo modificato fra il Governo della Repubblica di Croazia e il Governo della Federazione russa sul reciproco ingresso dei cittadini della Repubblica di Croazia e dei cittadini della Federazione russa, la Commissione ha considerato le

---

<sup>5</sup> Documento del Consiglio: 5725/17, SCH-EVAL 31, COMIX 66 del 27.1.2017.

<sup>6</sup> Documento del Consiglio: 11206/17, SCH-EVAL 197, ENFOPOL 355, COMIX 520 dell'11.7.2017.

<sup>7</sup> Documento del Consiglio: 6359/17, SCH-EVAL 67, VISA 58, COMIX 130 del 17.2.2017.

raccomandazioni come completamente attuate. Questo è stato comunicato alla Croazia e al Consiglio il 28 giugno 2019.

La valutazione Schengen nel settore del **rimpatrio** ha avuto luogo nel giugno 2016. Sulla base dei risultati emersi, la valutazione generale ha concluso che la Croazia poteva soddisfare le condizioni necessarie per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen in tale settore se avesse allineato e attuato la sua Legge sugli stranieri<sup>8</sup> in base alle disposizioni della direttiva "Rimpatri"<sup>9</sup>. Questo in particolare per quanto riguarda l'emissione dei divieti di ingresso e la loro validità su scala UE, la qualifica come reato del soggiorno irregolare, che può rischiare di ritardare il processo di rimpatrio, e l'assenza di una definizione di "rischio di fuga". Dal piano d'azione e dalle relazioni di follow-up fornite ai fini dell'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio<sup>10</sup> risulta che i necessari allineamenti della Legge sugli stranieri con la direttiva "Rimpatri" sono stati realizzati. Il 18 marzo 2019, la Commissione ha informato la Croazia e il Consiglio della piena attuazione delle raccomandazioni del Consiglio riguardanti la valutazione del settore del rimpatrio.

A seguito dell'esito positivo della valutazione Schengen svolta nel febbraio 2016 sull'applicazione, da parte della Croazia, delle norme in materia di protezione dei dati, e dopo aver verificato che, da un punto di vista tecnico, il **sistema d'informazione Schengen** nazionale della Croazia era pronto per essere integrato nel sistema d'informazione Schengen (SIS)<sup>11</sup>, l'11 aprile 2017 il Consiglio ha adottato una decisione sull'applicazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen relative al SIS<sup>12</sup>. Il SIS è diventato pienamente operativo in Croazia il 27 giugno 2017, con l'eccezione delle segnalazioni ai fini del rifiuto d'ingresso o di soggiorno per lo spazio Schengen (fino al momento della soppressione dei controlli alle frontiere interne). La relativa valutazione Schengen ha avuto luogo nel settembre 2017. Tale valutazione ha concluso che l'attuazione del SIS è soddisfacente e che la Croazia rispetta le condizioni necessarie per l'applicazione dell'*acquis* in questo settore. La Croazia ha predisposto un'architettura di sistema solida e all'avanguardia, che garantisce un'elevata disponibilità e continuità operativa, ma che richiedeva ancora una messa a punto delle funzionalità di ricerca e del sistema di gestione dei fascicoli SIRENE. Il 4 giugno 2019, dopo aver esaminato il piano d'azione e le relazioni di follow-up della raccomandazione del Consiglio<sup>13</sup> per garantire i miglioramenti necessari, la Commissione ha comunicato alla Croazia e al Consiglio che l'attuazione delle azioni legate alle raccomandazioni era considerata completata.

La valutazione della legislazione relativa alle **armi da fuoco** è stata effettuata sulla base di un questionario nel settembre 2018. Il quadro giuridico relativo alle armi da fuoco, le strutture amministrative e le procedure di polizia per la cooperazione di polizia sono stati giudicati nel complesso conformi all'*acquis* di Schengen, mentre sono stati considerati necessari alcuni

---

<sup>8</sup> Gazzetta ufficiale n. 130/11 e 74/13.

<sup>9</sup> GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98.

<sup>10</sup> Documento del Consiglio: 11207/17, SCH-EVAL 198, MIGR 129, COMIX 521 dell'11.7.2017.

<sup>11</sup> Articolo 1, paragrafo 1, della decisione di esecuzione 2015/450 della Commissione, del 16 marzo 2015, che stabilisce le prescrizioni relative alle prove per gli Stati membri che integrano il proprio sistema nel sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) o modificano in modo sostanziale i loro sistemi nazionali direttamente collegati al SIS II (GU L 74 del 18.3.2015, pag. 31).

<sup>12</sup> Documento del Consiglio: 5649/17, SCH-EVAL 28, SIRIS 14, COMIX 59 dell'11.4.2017.

<sup>13</sup> Documento del Consiglio: 11185/18, SCH-EVAL 154, SIRIS 94, COMIX 409 del 16.7.2018.

miglioramenti in relazione ai requisiti giuridici dell'UE, come allineare alla direttiva 91/477/CEE (allegato I, parte II) la classificazione delle armi a recupero di gas facilmente convertibili, e garantire che i requisiti di marcatura delle armi importate rispettino nella pratica quanto previsto dal regolamento (UE) n. 258/2012 (articolo 2, paragrafo 15, lettera c)). Il 6 novembre 2018 la Commissione ha comunicato alla Croazia e al Consiglio che l'attuazione delle azioni legate alle raccomandazioni del Consiglio <sup>14</sup> era considerata completata.

La valutazione nel settore della **cooperazione giudiziaria in materia penale** è stata di portata limitata, dato che la grande maggioranza delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen in quest'ambito sono state sostituite, nelle relazioni fra gli Stati membri, da strumenti giuridici non Schengen. Per tale ragione, fra luglio e ottobre 2018, il recepimento e l'applicazione, da parte della Croazia, delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che non sono state sostituite sono stati valutati sulla base di un questionario. La valutazione generale ha concluso che il quadro giuridico croato relativo alla cooperazione giudiziaria in materia penale, in particolare per quanto riguarda l'assistenza giudiziaria reciproca in materia penale e il principio *ne bis in idem*, soddisfa le condizioni necessarie per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen nel settore, senza che venisse formulata alcuna raccomandazione di miglioramento. È stato invece valutato che la Croazia rispetterà pienamente l'*acquis* di Schengen una volta divenuta Parte della Convenzione del 20 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea e del suo Protocollo addizionale: questo accadrà quando il Consiglio avrà adottato all'unanimità una decisione per stabilire la data dell'entrata in vigore della Convenzione e del Protocollo.

La valutazione della **gestione delle frontiere esterne** ha avuto luogo nel maggio 2016 con visite in loco alle frontiere aeree, terrestri e marittime della Croazia. Le carenze evidenziate durante le visite hanno riguardato in particolare la sorveglianza delle frontiere terrestri, la quantità di personale disponibile per effettuare controlli operativi alle frontiere e l'infrastruttura negli aeroporti. La relazione di valutazione ha concluso quindi che a tale stadio il sistema di gestione delle frontiere esterne della Croazia non soddisfaceva le norme Schengen. A novembre-dicembre 2017 si è svolta pertanto una nuova visita presso le frontiere aeree e terrestri per verificare, in base all'attuazione del piano d'azione scaturito dalla valutazione del 2016, se la Croazia rispettasse le condizioni necessarie per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen nel settore in questione.

La nuova visita del 2017 ha dimostrato che era stato posto rimedio alle mancanze infrastrutturali negli aeroporti. Tuttavia, date le carenze ancora esistenti - compresa una serie di risultati "non conformi" sempre riscontrabili alle frontiere esterne terrestri - la valutazione generale ha concluso che la Croazia non soddisfaceva ancora le condizioni necessarie. Le carenze alle frontiere terrestri riguardavano: la quantità insufficiente di personale permanente; la mancata predisposizione del sistema di sorveglianza tecnica alla frontiera con la Bosnia-Erzegovina; l'esistenza di un numero elevato di "punti di attraversamento" per il traffico frontaliero locale; il fatto che varie vecchie strade di attraversamento a tale frontiera non fossero ancora chiuse, e il basso numero di cani addestrati per la sorveglianza delle frontiere terrestri. Nella sua comunicazione al Consiglio relativa alla valutazione del piano d'azione

---

<sup>14</sup> Documento del Consiglio: 13969/17, SCH-EVAL 265, ENFOPOL 508, COMIX 738 del 7.11.2017.

della Croazia volto a correggere le carenze riscontrate nella nuova visita del 2017<sup>15</sup>, la Commissione ha riconosciuto i considerevoli progressi compiuti dalla Croazia e ha ritenuto che il piano d'azione fosse adeguato. È emersa tuttavia la necessità di organizzare ancora un'altra visita alle frontiere terrestri, incentrata in particolare sulle carenze e i risultati "non conformi" riscontrati durante le visite in loco del 2016 e 2017, specialmente nel settore della sorveglianza delle frontiere terrestri.

Questa terza visita, incentrata in special modo sulle frontiere terrestri della Croazia con la Bosnia-Erzegovina, si è svolta nel maggio 2019. L'équipe in loco ha verificato i progressi compiuti nell'attuazione dei piani d'azione volti a correggere le carenze riscontrate durante le valutazioni del 2016 e del 2017. Non sono emersi altri risultati "non conformi", ma ad alcuni aspetti nuovi è stata tuttavia applicata la valutazione "conforme ma richiede miglioramenti". La conclusione è stata che, al momento della nuova visita del 2019, una serie di raccomandazioni scaturite dai "risultati non conformi" emersi durante le visite del 2016 e del 2017 non erano state attuate completamente. Le principali questioni in sospeso riguardavano: l'ulteriore sviluppo e attuazione del concetto di sorveglianza delle frontiere terrestri della Croazia; l'acquisizione e l'ulteriore sviluppo di sistemi di sorveglianza tecnica delle frontiere terrestri e di apparecchiature di sorveglianza; l'utilizzo di cani addestrati per la sorveglianza e i livelli dell'organico. È stato inoltre concluso che l'ulteriore e piena attuazione di queste raccomandazioni era necessaria per poter confermare che la Croazia soddisfa totalmente le condizioni richieste per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne. Il progetto di relazione di valutazione della nuova visita del maggio 2019 ha ricevuto un parere positivo da tutti i membri del comitato Schengen (composto dagli Stati membri e presieduto dalla Commissione) il 5 settembre 2019.

Conformemente agli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, e a seguito delle conclusioni tratte durante la nuova visita del 2019, la Croazia ha presentato alla Commissione relazioni di follow-up sull'attuazione dei piani d'azione derivanti dalle visite del 2016 e del 2017, così come chiarimenti supplementari, il 12 luglio, il 6 agosto, il 19 settembre e il 2 ottobre 2019. Dopo la nuova visita del 2019 la Croazia ha riferito di aver compiuto i progressi esposti in appresso per colmare le carenze scaturite dalle visite del 2016 e del 2017:

- Le autorità croate hanno chiarito le azioni intraprese relativamente alle raccomandazioni sui livelli d'organico attuali e previsti per il controllo di frontiera, compresa la sorveglianza delle frontiere terrestri. Secondo quanto programmato, la Croazia disporrà di 6 339 posti per il controllo di frontiera (di cui 457 per misure compensative), coperti in linea con la pianificazione iniziale, anche tramite redistribuzione del personale (6 300 agenti di polizia di frontiera al momento dell'adesione). Inoltre, per la fine del 2019, presso le aeree più vulnerabili delle frontiere esterne sarà coperto il 100 % dei posti di agenti di polizia per le verifiche di frontiera e per la sorveglianza di frontiera.
- La Croazia ha accettato pienamente la raccomandazione relativa ai corsi di formazione per il personale responsabile della pianificazione operativa e della gestione tattica della

---

<sup>15</sup> COM(2019) 127 final del 28 febbraio 2019.

sorveglianza di frontiera, formazione che dovrebbe anche riguardare la tattica operativa e la pianificazione della sorveglianza di frontiera in relazione all'uso di cani addestrati, l'uso tattico di elicotteri, i sistemi di sorveglianza tecnica e le tecniche di pattugliamento e intercettazione.

- Le raccomandazioni formulate per migliorare la sorveglianza delle frontiere terrestri della Croazia sono state prese in considerazione nell'ultima versione formulata di tale concetto (luglio 2019). Tale versione tiene conto della correlazione fra le (nuove) capacità tecniche e l'utilizzo del personale addetto alla sorveglianza di frontiera e altre risorse conformemente all'analisi dei rischi, e presenta la metodologia di lavoro per i vari livelli responsabili della sorveglianza delle frontiere terrestri, inclusi i centri di coordinamento nazionali, regionali e locali.
- Per quanto riguarda l'ulteriore miglioramento della capacità di sorveglianza delle frontiere terrestri e della conoscenza situazionale e le raccomandazioni, formulate a tal fine, di potenziare i sistemi di sorveglianza tecnica alle frontiere esterne terrestri con la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro e di aumentare il numero di veicoli con visori termici, la Croazia ha delineato le procedure finalizzate e in corso di acquisizione di tali sistemi ed apparecchiature così come le date di consegna previste (entro la fine del 2019). Sono state altresì ricevute informazioni sull'acquisizione e l'addestramento recentemente pianificati di altri 18 cani di servizio.

Dopo aver valutato i progressi sopra esposti compiuti dalla Croazia dopo la nuova visita del 2019, la Commissione ritiene che tale Stato abbia adottato le misure per garantire che siano soddisfatte le condizioni necessarie per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne. La Croazia dovrà continuare a lavorare in questo stesso modo all'attuazione di tutte le azioni in corso in tale ambito per garantire che queste condizioni continuino ad essere rispettate.

### **III. Impegni rilevanti per l'*acquis* di Schengen**

Come richiesto dall'atto di adesione, la Croazia ha assunto impegni specifici nel settore del sistema giudiziario e dei diritti fondamentali. L'allegato VII dell'atto di adesione del 2011 elenca dieci impegni specifici: la continua ottemperanza di sei di essi è rilevante per l'*acquis* di Schengen come stabilito all'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione:

- continuare ad assicurare un'efficace attuazione della strategia per la riforma del sistema giudiziario e del relativo piano d'azione;
- continuare a rafforzare l'indipendenza, la responsabilità, l'imparzialità e la professionalità della magistratura;
- continuare a migliorare l'efficienza della magistratura;
- continuare a registrare costanti risultati significativi basati su efficienti, efficaci e imparziali indagini, azioni penali e pronunce giurisdizionali nei casi di criminalità organizzata e corruzione a tutti i livelli, compresa la corruzione ad alto livello, e in settori vulnerabili quali gli appalti pubblici;
- continuare a migliorare i risultati registrati nel rafforzamento delle misure di prevenzione della lotta alla corruzione e al conflitto di interessi, e

- continuare a migliorare la tutela dei diritti umani.

Questa parte del documento fa il punto sul rispetto di tali sei impegni dalla data di adesione (1° luglio 2013) fino a settembre 2019, e si limita agli aspetti che sono rilevanti per l'*acquis* di Schengen come stabilito all'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione.

*Continuare ad assicurare un'efficace attuazione della strategia per la riforma del sistema giudiziario e del relativo piano d'azione*

Per quanto riguarda l'impegno in oggetto, il 15 dicembre 2010 il Parlamento croato ha adottato la strategia per la riforma del sistema giudiziario per il periodo 2011-2015<sup>16</sup>, e il 14 dicembre 2012 la strategia per lo sviluppo del settore giudiziario per il periodo 2013-2018<sup>17</sup>. Nel giugno 2013, il Ministero della Giustizia ha pubblicato il piano d'azione per l'attuazione degli orientamenti strategici della strategia per lo sviluppo del settore giudiziario per gli anni 2013-2014<sup>18</sup>, che si basa sui piani d'azione precedenti.

L'obiettivo di entrambe le strategie era rafforzare l'indipendenza, l'imparzialità, la professionalità e l'efficienza della magistratura, di integrare maggiormente il settore giudiziario croato in quello europeo, di migliorare l'accesso alla giustizia e di riformare il sistema di giustizia penale (strategia 2011-2015), di gestire meglio le risorse umane del settore giudiziario e di sfruttare il potenziale delle tecnologie moderne (strategia 2013-2018).

Dopo l'adozione di queste strategie e di questi piani d'azione, durante il periodo di riferimento è stata presa una serie di misure per attuare gli obiettivi indicati<sup>19</sup>, in particolare:

- una riforma dei criteri di selezione e di promozione dei magistrati<sup>20</sup>;
- una riforma del diritto processuale e di altre normative, volta principalmente ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario<sup>21</sup>;
- una riforma volta a rafforzare la gestione da parte dei presidenti degli organi giurisdizionali<sup>22</sup>,
- e una riforma volta a promuovere metodi alternativi di risoluzione delle controversie<sup>23</sup>.

La Croazia continua a rispettare l'impegno assunto.

---

<sup>16</sup> NN (*Narodne Novine* - Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Croazia) 145/10.

<sup>17</sup> NN 144/12.

<sup>18</sup> <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/AP%20Startegije%20razvoja%20pravosuda.pdf>

<sup>19</sup> Si veda: Misure attuate e attività - Allegato I del piano d'azione per l'attuazione degli orientamenti strategici della strategia per lo sviluppo del settore giudiziario per gli anni 2013-2014, <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Mjere%20I%20kvartal.pdf>.

<sup>20</sup> Modifiche della Legge relativa al Consiglio Giudiziario dello Stato (NN 28/13) e della Legge sui tribunali (NN 28/13).

<sup>21</sup> Si vedano in particolare le modifiche del Codice di procedura civile (NN 25/13, 89/14 e 70/19), della Legge sulle controversie amministrative (NN 152/14, e 29/17), della Legge sull'applicazione delle norme (NN 25/13, 93/14, e 73/17), del Codice di procedura penale (NN 56/13, 145/13, 152/14), e della Legge sui tribunali (NN 28/13, 33/15, 82/15 e 67/18).

<sup>22</sup> Legge sui tribunali (NN 28/13).

<sup>23</sup> Modifiche del Codice di procedura civile (NN 25/13).

*Continuare a rafforzare l'indipendenza, la responsabilità, l'imparzialità e la professionalità della magistratura*

Le autorità croate hanno introdotto una serie di misure per affrontare tali questioni:

- (i) Per rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura, durante il periodo di riferimento sono state prese varie misure, come l'aumento degli stipendi dei giudici di primo grado<sup>24</sup>. Per ridurre al minimo i rischi di indebita influenza politica e per rafforzare l'obiettività e la trasparenza del processo di selezione, rispettivamente, del Presidente della Corte Suprema e del Procuratore generale, la legislazione è stata modificata<sup>25</sup>.

Permangono tuttavia delle sfide, soprattutto in relazione alla percezione dell'indipendenza del potere giudiziario, che, come mostra il quadro di valutazione UE della giustizia 2019, in Croazia si colloca ai posti più bassi nell'UE<sup>26</sup>. Conformemente alle raccomandazioni del GRECO, nel 2016 le autorità croate hanno effettuato uno studio per esaminare i motivi della mancanza di fiducia dei cittadini nei confronti del loro sistema giudiziario<sup>27</sup>.

- (ii) Per rafforzare la responsabilità della magistratura, durante il periodo di riferimento sono state concretamente attuate una serie di misure, come una maggiore trasparenza delle dichiarazioni finanziarie dei giudici e dei pubblici ministeri<sup>28</sup>, l'istituzione di un sistema di rendicontazione finanziaria armonizzato per i giudici e i pubblici ministeri (compresa una banca dati elettronica), e uno scambio rafforzato di informazioni fiscali e sui beni immobili fra le autorità competenti<sup>29</sup>.
- (iii) Per quanto riguarda l'impegno di continuare a rafforzare la professionalità della magistratura sono state introdotte diverse misure, come criteri oggettivamente verificabili per la valutazione quantitativa del lavoro dei giudici e dei pubblici ministeri<sup>30</sup>, la formazione continua<sup>31</sup> e migliori indicazioni sull'etica professionale<sup>32</sup>.

---

<sup>24</sup> Legge sugli stipendi dei magistrati e dei funzionari giudiziari, NN 16/19.

<sup>25</sup> Legge sui tribunali, NN 67/18; nuova Legge relativa all'Ufficio del Procuratore generale, NN 67/18. Queste misure hanno permesso di attuare parzialmente, o di affrontare in maniera soddisfacente, le raccomandazioni del GRECO relative all'indipendenza e all'imparzialità dei giudici e dei pubblici ministeri. Si veda GRECO, GrecoRC4(2018)14, punti da 16 a 23 e da 33 a 38.

<sup>26</sup> Indagini Eurobarometro sull'indipendenza della magistratura, si veda il quadro di valutazione UE della giustizia 2019, grafici da 47 a 50, e la Relazione per paese relativa alla Croazia 2019, SWD(2019) 1010 final, pag. 56.

<sup>27</sup> GrecoRC4(2016)5, punti da 18 a 21.

<sup>28</sup> Modifiche della Legge relativa al Consiglio Giudiziario dello Stato (NN 28/13).

<sup>29</sup> Le misure attuate si basavano sulla strategia anticorruzione (2015-2020), e il Greco ritiene che abbiano contribuito ad attuare in parte le sue raccomandazioni. Si veda GRECO, GrecoRC4(2016)5, punti da 27 a 30 e da 43 a 46, e GrecoRC4(2018)14, punti da 24 a 27. Per quanto riguarda le dichiarazioni finanziarie dei giudici e dei pubblici ministeri, il piano d'azione 2019-2020 per la prevenzione della corruzione prevede che il nuovo sistema elettronico di verifica diventi operativo nel 2020.

<sup>30</sup> Modifiche della Legge relativa al Consiglio Giudiziario dello Stato (NN 28/13), e criteri di riferimento per la valutazione del rendimento dei giudici e metodologia per la valutazione del rendimento dei giudici; si veda anche GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, punti 91 e 150.

<sup>31</sup> Strategia di sviluppo dell'Accademia giudiziaria per il 2011-2015; si veda anche GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, punti 128 e 173.

<sup>32</sup> Il 4 febbraio 2016 sono stati ad esempio adottati orientamenti per l'interpretazione dei principi etici e la prevenzione dei conflitti di interesse; si veda anche GRECO, GrecoRC4(2016)5, punti da 22 a 26 e da

Oltre agli sforzi posti in atto per rafforzare la professionalità della magistratura sono state prese misure per migliorare la qualità del sistema giudiziario, come la graduale riforma della geografia giudiziaria, che ha portato ad accorpate tribunali piccoli, e una distribuzione più equa del carico di lavoro<sup>33</sup>. Grazie a maggiori investimenti nelle TIC, in tutti i tribunali è stato gradualmente introdotto il sistema elettronico di gestione delle cause, sono state prese misure per migliorare la comunicazione elettronica nei tribunali, ed è stata incentivata la presentazione di istanze e il pagamento di diritti online<sup>34</sup>. Tuttavia, come indica il Semestre europeo, sono necessari sforzi supplementari per migliorare ulteriormente la qualità del sistema giudiziario<sup>35</sup>.

La Croazia continua a onorare l'impegno assunto. Va osservato che l'efficienza del sistema giudiziario croato è valutata nel contesto delle relazioni per paese pubblicate dalla Commissione nell'ambito del Semestre europeo ed è stata oggetto di raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio e indirizzate alla Croazia.

#### *Continuare a migliorare l'efficienza della magistratura*

Per quanto attiene all'impegno di continuare a migliorare l'efficienza della magistratura, i dati presentati dai tribunali mostrano dei progressi rispetto all'inizio del periodo di riferimento in quasi tutti i tipi di cause. Resta tuttavia necessario continuare ad affrontare eventuali inefficienze del sistema giudiziario, come ad esempio la lentezza dei procedimenti.

Dal quadro di valutazione UE della giustizia 2019 emerge che il numero di cause pendenti presso le giurisdizioni di primo grado, nel settore civile, commerciale e amministrativo, è diminuito di oltre il 20 %<sup>36</sup>. Gli arretrati restano tuttavia considerevoli e i progressi registrati sono dovuti in parte a un calo del numero delle cause. Le cause penali pendenti negli ultimi anni sono aumentate, benché rappresentino comunque una percentuale più piccola. Sono state adottate misure che hanno portato a un calo del numero di cause pendenti da più di 10 anni del 40 % circa rispetto alla situazione alla fine del 2016.

La durata dei procedimenti giudiziari è diminuita in quasi tutti i tipi di cause, soprattutto in quelle amministrative<sup>37</sup>. Tuttavia, nonostante i miglioramenti, i procedimenti restano lunghi, soprattutto per i contenziosi civili di primo grado (in media circa 850 giorni), per le cause

---

39 a 42. Il Greco ritiene che tali misure abbiano contribuito ad attuare, in parte o in modo soddisfacente, le sue raccomandazioni. Si veda GRECO, GrecoRC4(2018)14, punti da 24 a 27, e GRECO, GrecoRC4(2016)5, punti da 27 a 30 e da 43 a 46.

<sup>33</sup> Relazione per paese relativa alla Croazia 2019, SWD(2019) 1010 final, pag. 56.

<sup>34</sup> Raccomandazioni del Consiglio alla Croazia: 2.7.2019, 9935/19 - COM(2019) 511 final; 13.7.2018, 2018/C 320/10; 11.7.2017, 2017/C 261/10; 12.7.2016, 2016/C 299/23; 14.7.2015, 2015/C 272/15; 8.7.2014, 2014/C 247/10, e relazioni per paese relative alla Croazia: 27.2.2019, SWD(2019) 1010 final, pag. 56; 7.3.2018, SWD(2018) 209 final, pag. 50; 22.2.2017, SWD(2017) 76 final, pag. 52; 13.3.2016, SWD(2016) 80 final/2, pag. 2, 76; 16.2.2015, SWD(2015) 30 final, pag. 25, 93; 2.6.2014, SWD(2014) 412 final, pag. 37.

<sup>35</sup> Si veda la nota a piè di pagina precedente.

<sup>36</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2019, grafici da 13 a 15. Il calo è stato più pronunciato negli ultimi anni, soprattutto nel settore amministrativo.

<sup>37</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2019, grafici 5, 6, e 8, che mostrano il "*disposition time*", ossia il tempo necessario per la definizione dei procedimenti.

commerciali (700 giorni) e per i procedimenti penali di primo grado (650 giorni presso i Tribunali municipali)<sup>38</sup>.

Il quadro di valutazione UE della giustizia 2019 indica che i tribunali sono stati in grado di far fronte a tutte le cause iscritte, con un "clearance rate" (tasso di risoluzione)<sup>39</sup> superiore al 100 %, negli ultimi anni, in quasi tutti i tipi di procedimenti, e spesso raggiungendo o superando il 120 %<sup>40</sup>.

Vi è ancora bisogno di lavorare per continuare a garantire l'efficienza del sistema giudiziario. Il paese continua in ogni caso a rispettare il suo impegno di miglioramento dell'efficienza della magistratura.

*Continuare a registrare costanti risultati significativi basati su efficienti, efficaci e imparziali indagini, azioni penali e pronunce giurisdizionali nei casi di criminalità organizzata e corruzione a tutti i livelli, compresa la corruzione ad alto livello, e in settori vulnerabili quali gli appalti pubblici*

La Croazia dispone di un quadro istituzionale anticorruzione ben sviluppato, articolato intorno a diversi servizi e commissioni per la lotta contro questo fenomeno<sup>41</sup>. Lo svolgimento delle indagini è affidato all'Ufficio per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (USKOK) e alla polizia specializzata per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (PNUSKOK). L'USKOK ha conseguito numerosi e apprezzati successi con le sue indagini proattive e l'avvio di procedimenti penali anche in casi di rilievo riguardanti funzionari eletti e nominati a posizioni di alto livello<sup>42</sup>. Negli ultimi anni le statistiche mostrano un considerevole numero di indagini e imputazioni in casi collegati alla criminalità organizzata e in casi di corruzione<sup>43</sup>.

Diversi casi di corruzione ad alto livello subiscono ancora lungaggini procedurali e restano irrisolti, e la corruzione continua ad essere percepita come un fenomeno diffuso<sup>44</sup>. Le inefficienze del sistema di giustizia penale ostacolano la lotta contro i reati economici e finanziari, e il Consiglio ha raccomandato di ridurre la durata dei procedimenti giudiziari<sup>45</sup>. Pur essendo stato rinforzato con risorse umane supplementari, l'Ufficio del Procuratore

---

<sup>38</sup> Relazione per paese relativa alla Croazia 2019, SWD(2019) 1010 final, pag. 56, e relazione per paese relativa alla Croazia 2018, 7.3.2018, SWD(2018) 209 final, pag. 49.

<sup>39</sup> Il tasso di risoluzione è il rapporto fra i procedimenti conclusi e i nuovi procedimenti iscritti, e misura se il tribunale riesce a stare al passo con il carico giudiziario in entrata. Quando tale tasso è circa del 100 % o è più elevato, significa che il sistema giudiziario è in grado di definire un numero di cause pari almeno a quelle in entrata, mentre un tasso di risoluzione inferiore al 100 % sta a indicare che il numero delle cause definite dai tribunali è inferiore alle cause iscritte.

<sup>40</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2019, grafici da 10 a 12.

<sup>41</sup> Commissione di monitoraggio dell'attuazione delle misure anticorruzione, Dipartimento per la lotta contro la corruzione del Ministero della Giustizia, Ufficio per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (USKOK) e polizia specializzata per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata (PNUSKOK), e Consiglio nazionale per il monitoraggio dell'attuazione della strategia anticorruzione.

<sup>42</sup> Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, 2014, COM(2014) 38 final.

<sup>43</sup> Relazione annuale 2018 dell'Ufficio del Procuratore generale croato.

<sup>44</sup> Relazione per paese relativa alla Croazia 2019, SWD(2019) 1010 final. Statistiche del sondaggio speciale Eurobarometro 2017 sulla corruzione.

<sup>45</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 della Croazia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2019 della Croazia.

generale continua a disporre di capacità limitate per la lotta contro la criminalità economica e finanziaria<sup>46</sup>.

Il 1° gennaio 2017 è entrata in vigore una nuova normativa sugli appalti pubblici<sup>47</sup>, che contribuisce alla lotta contro la corruzione aumentando la tracciabilità e la trasparenza delle procedure di appalto e rafforzando le procedure di indagine e l'applicazione delle sanzioni in caso di violazioni. Gli appalti elettronici in Croazia sono di livello avanzato e offrono la base per una rafforzata trasparenza. Positivi passi avanti sono inoltre l'elaborazione di un registro dei contratti e la possibilità di sporgere denuncia per via elettronica alla Commissione nazionale di controllo delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici<sup>48</sup>.

Occorre rafforzare ancora l'assetto istituzionale generale in materia di appalti pubblici, specialmente a livello locale<sup>49</sup>: nella maggior parte delle istituzioni operanti nel settore si riscontrano ritardi e carenze di personale<sup>50</sup>. Nel settore edile, gli appalti pubblici sono esposti alla corruzione principalmente a causa di un'ampia percentuale di aggiudicazioni interne da parte di imprese pubbliche, soggette a controlli più blandi<sup>51</sup>. L'adozione, nel maggio 2019, di una strategia anticorruzione per le imprese pubbliche dovrebbe porre rimedio a tali problemi<sup>52</sup>.

Nel complesso, la Croazia continua a rispettare l'impegno assunto di fare passi avanti nella realizzazione di risultati costanti basati su efficienti ed efficaci indagini e azioni penali con pronunce giurisdizionali nei casi di criminalità organizzata e corruzione.

*Continuare a migliorare i risultati registrati nel rafforzamento delle misure di prevenzione della lotta alla corruzione e al conflitto di interessi*

La strategia anticorruzione della Croazia per il periodo 2015-2020 e i piani d'azione che la accompagnano sono volti a migliorare il quadro istituzionale e quello legislativo e a rafforzare le azioni preventive di individuazione dei rischi di corruzione. L'attuazione di questa strategia è controllata dal Consiglio per la prevenzione della corruzione, un organo consultivo del Governo composto da rappresentanti delle istituzioni pubbliche e delle ONG, e dal Consiglio nazionale per il monitoraggio dell'attuazione del programma anticorruzione<sup>53</sup>.

L'adozione della Legge sul diritto di accesso all'informazione e la nomina di un Commissario per l'informazione hanno aumentato il livello di trasparenza, mentre l'adozione della Legge sulla protezione delle persone che denunciano irregolarità ha introdotto un nuovo sistema di segnalazioni e di tutela dei loro autori. La Croazia ha registrato inoltre progressi per quanto riguarda la regolamentazione delle finanze dei partiti politici e il finanziamento delle

---

<sup>46</sup> Relazione per paese relativa alla Croazia 2019, SWD(2019) 1010 final, pag. 56, e relazione per paese relativa alla Croazia 2018, SWD(2018) 209 final, pag. 49.

<sup>47</sup> Legge sugli appalti pubblici, entrata in vigore il 1° gennaio 2017.

<sup>48</sup> Relazione per paese relativa alla Croazia 2019, SWD(2019) 1010 final.

<sup>49</sup> Relazione per paese relativa alla Croazia 2018, SWD(2018) 209 final.

<sup>50</sup> Relazione di audit delle finanze pubbliche 2018 (Corte dei conti della Croazia, 2018).

<sup>51</sup> Relazione 2018 dell'Osservatorio Europeo sul settore delle Costruzioni.

<sup>52</sup> Repubblica di Croazia, Programma anticorruzione per le imprese pubbliche per il periodo 2019-2020.

<sup>53</sup> Lettera del Ministero della Giustizia croato alla DG HOME e alla DG JUST, 18 luglio 2019.

campagne elettorali<sup>54</sup>. Le autorità restano impegnate a rafforzare il controllo delle dichiarazioni finanziarie dei giudici e dei pubblici ministeri. Tuttavia, secondo gli ultimi sondaggi effettuati, la maggioranza dei Croati si sente colpita dalla corruzione nella vita quotidiana (59 %), e, fra tutti gli Stati membri dell'UE, la Croazia conta la maggior percentuale di intervistati che hanno risposto di essere stati personalmente esposti a tale fenomeno (16 %)<sup>55</sup>. L'ultimo monitoraggio nel quadro del Semestre europeo ha concluso che la Croazia deve migliorare il governo societario delle imprese statali e deve rafforzare la prevenzione della corruzione e l'applicazione delle sanzioni, specialmente a livello locale<sup>56</sup>.

I conflitti di interessi suscitano preoccupazioni soprattutto a livello locale e in seno alle imprese statali e controllate dallo Stato. L'attuale Legge sul autogoverno locale e regionale conferisce ai funzionari locali considerevole discrezionalità e indipendenza nell'adozione delle decisioni relative all'alienazione di attivi e finanze fino a un milione di HRK e alla nomina dei membri dei consigli d'amministrazione delle imprese pubbliche locali.

Una nuova normativa sulla prevenzione dei conflitti di interessi è in via di preparazione. Le precedenti versioni del testo non rispondevano alle preoccupazioni suscitate, ad esempio, dal fatto che nel campo d'applicazione della legge non rientrassero i presidenti e i membri dei consigli d'amministrazione di imprese con partecipazioni maggioritarie di amministrazioni pubbliche locali, così come i presidenti e i membri dei consigli d'amministrazione di imprese detenute maggioritariamente da tali società. Le precedenti versioni rendevano anche difficile l'avvio, da parte della Commissione sui conflitti d'interessi, di procedimenti sanzionatori nei confronti dei funzionari che presentavano dichiarazioni patrimoniali inesatte. Inoltre, affinché le misure preventive previste funzionino, il progetto di legge dovrebbe altresì ampliare la cerchia dei funzionari interessati e includere meccanismi sanzionatori efficaci. La necessità di dotare la Commissione sui conflitti d'interessi di poteri sufficienti per imporre sanzioni dissuasive è già stata evidenziata<sup>57</sup>, così come la necessità di sostenere maggiormente il suo fondamentale ruolo preventivo<sup>58</sup>.

Devono essere infine portate avanti varie altre proposte legislative previste<sup>59</sup>. Il passaggio dal settore privato al settore pubblico (le cosiddette "porte girevoli") continua a non essere disciplinato. Dovrebbero essere elaborati ampi codici di condotta per i funzionari eletti a livello centrale e locale, con corrispondenti strumenti di responsabilizzazione e sanzioni

---

<sup>54</sup> Legge sul diritto di accesso all'informazione del 2013 e relative modifiche del luglio 2015; Legge sulla protezione delle persone che denunciano irregolarità del febbraio 2019; Legge sul finanziamento delle attività politiche e delle campagne elettorali del 2013.

<sup>55</sup> Sondaggio speciale Eurobarometro 470/2017 sulla corruzione.

<sup>56</sup> Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 della Croazia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2019 della Croazia.

<sup>57</sup> Nella relazione di controllo del 2013 sull'adesione della Croazia all'UE la Commissione europea ha raccomandato a tale paese di garantire "che siano adottate misure immediate per istituire un meccanismo efficace volto a prevenire, individuare e sanzionare i casi di conflitto di interessi, basato su attenti controlli e sanzioni dissuasive". La relazione della Commissione europea del 2014 sulla lotta alla corruzione indicava che, nonostante l'esistenza di un'apposita legislazione, i conflitti di interessi e le dichiarazioni patrimoniali erano ancora considerati una fonte di preoccupazione.

<sup>58</sup> GRECO, GrecoRC4(2018)14.

<sup>59</sup> Per quanto riguarda il piano 2015-2016 sono state attuate 53 delle 126 misure previste (il 42 %). Alcune misure non attuate sono state trasferite nel piano dell'anno successivo. Per quanto riguarda il piano 2017-2018, sono state attuate 87 misure su 126 (il 69 %).

dissuasive per eventuali violazioni di tali codici<sup>60</sup>. Un codice di condotta per i parlamentari con le corrispondenti disposizioni di vigilanza e di attuazione, raccomandato anche dal GRECO<sup>61</sup>, è ora in attesa di adozione<sup>62</sup>.

Anche se diversi elementi del quadro giuridico della Croazia per la prevenzione della corruzione devono essere ulteriormente consolidati<sup>63</sup>, il paese rispetta l'impegno assunto di continuare a migliorare i risultati registrati nel rafforzamento delle misure di prevenzione della lotta alla corruzione e al conflitto di interessi.

### *Continuare a migliorare la tutela dei diritti umani*

Per quanto riguarda l'impegno in oggetto, durante il periodo di riferimento la Croazia ha adottato un certo numero di misure. La Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene che le proprie sentenze abbiano portato a varie riforme in Croazia, ad esempio all'attuazione di una strategia nazionale per migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione dei bambini rom<sup>64</sup>. Negli ultimi anni gli organi giurisdizionali croati hanno applicato la Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>65</sup>. Nel 2008 all'istituto del difensore civico è stato attribuito lo "status A" ai sensi dei principi di Parigi delle Nazioni Unite, status nuovamente riconosciuto nel 2019<sup>66</sup>. Il bilancio annuale del difensore civico è passato da 1,2 milioni di euro a 1,6 milioni di euro dal 2013 al 2018<sup>67</sup>. Nel 2012 il mandato del difensore civico è stato ampliato<sup>68</sup>, e nel 2014 e 2015 sono stati aperti nuovi uffici regionali<sup>69</sup> per far fronte al crescente numero di denunce a livello nazionale<sup>70</sup>. Negli ultimi anni l'attuazione delle raccomandazioni del difensore civico da parte degli enti competenti è aumentata<sup>71</sup>, e sono già

---

<sup>60</sup> Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, 2014.

<sup>61</sup> GRECO, Greco RC4(2018)14.

<sup>62</sup> Il piano d'azione anticorruzione 2019-2020 prevede l'adozione di queste misure per il primo trimestre del 2020.

<sup>63</sup> Fra questi, meccanismi di verifica efficaci per i conflitti di interessi, le dichiarazioni patrimoniali dei funzionari pubblici, efficaci controlli dei rischi negli appalti pubblici, in special modo quelli cui partecipano amministrazioni aggiudicatrici con meccanismi di controllo più blandi, così come l'introduzione del codice di condotta per i parlamentari e un rafforzamento del ruolo della Commissione sui conflitti d'interessi.

<sup>64</sup> *Supervision of the execution of judgments and decision of the European Court of Human Rights 2017, 11th Annual Report*, pag. 31 Consiglio d'Europa, *The ECHR and Croatia, facts and figures*, pag. 5.

<sup>65</sup> Ad es.: Corte suprema della Repubblica di Croazia (*Vrhovni sud Republike Hrvatske*), causa VSRH Kž eun5/2014-4, 6 marzo 2014, citata nella relazione del 2014 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, pag. 146; Corte costituzionale della Repubblica di Croazia, causa U-III-1095/2014, 21 settembre 2017, citata nella relazione del 2017 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, pag. 16.

<sup>66</sup> *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*, 2019, pag. 2.

<sup>67</sup> Relazione annuale del difensore civico della Repubblica di Croazia per il 2018, pag. 320.

<sup>68</sup> Legge sul difensore civico (NN 76/12).

<sup>69</sup> <http://ombudsman.hr/en/about-us/history>.

<sup>70</sup> 2275 casi risolti nel 2013 (Relazione annuale del difensore civico della Repubblica di Croazia per il 2013, pag. 5); 3632 casi risolti nel 2017 (Relazione annuale del difensore civico della Repubblica di Croazia per il 2017, pag. 11).

<sup>71</sup> Nel 2016 è stato attuato il 29 % delle raccomandazioni del 2015; nel 2018 la percentuale è aumentata, con l'attuazione del 65 % delle raccomandazioni del 2017 (si veda la Relazione annuale del difensore civico della Repubblica di Croazia per il 2018, pag. 6).

stati istituiti organi specializzati per i diritti dell'uomo, come il difensore civico per i diritti dei minori, per la parità di genere e per le persone con disabilità<sup>72</sup>.

Rimangono problematiche le questioni della tutela dei diritti umani dei richiedenti asilo e degli altri migranti, e le accuse di negato accesso alla procedura di asilo e di uso della forza da parte degli agenti di contrasto alla frontiera. Tutte le misure adottate dalla Croazia per il controllo delle sue frontiere esterne devono rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e gli obblighi in materia di diritti umani a livello internazionale e dell'UE (compreso il principio di non respingimento e l'accesso effettivo alla procedura di asilo). La Croazia si è impegnata a svolgere indagini relativamente alle accuse di maltrattamento di migranti e rifugiati alle sue frontiere esterne, a monitorare da vicino la situazione e a informare la Commissione in merito ai progressi compiuti.

La Commissione sostiene attivamente gli sforzi posti in atto dalla Croazia per garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali alle frontiere. A tale riguardo, una parte dei 6,8 milioni di euro di fondi d'emergenza accordati alla Croazia nel dicembre 2018 per rafforzare la gestione delle frontiere sono stati utilizzati per un nuovo meccanismo di monitoraggio. Questo dovrebbe garantire che le attività di controllo di frontiera svolte dalle guardie di frontiera croate siano sempre pienamente conformi al diritto dell'UE, agli obblighi internazionali, e al rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti derivanti dall'*acquis* dell'UE in materia di asilo, compreso il principio di non respingimento. Ciò permetterà un controllo indipendente delle attività svolte dalla polizia di frontiera croata, anche tramite un esame delle procedure, disposizioni operative, manuali, formazione del personale interessato, ed assistenza nell'ambito delle denunce e degli incidenti segnalati. Al termine del progetto i risultati del meccanismo di monitoraggio saranno discussi con la Commissione europea, con l'Ufficio del difensore civico croato e con le organizzazioni della società civile.

Viste le misure adottate per migliorare la tutela dei diritti umani, compreso l'impegno di svolgere indagini relativamente alle accuse di maltrattamento di migranti e rifugiati alle frontiere esterne, la Croazia continua a rispettare l'impegno assunto per quanto riguarda il settore in questione.

#### **IV. Conclusioni**

La presente comunicazione è il risultato di un lungo processo di valutazione e cooperazione volto a far sì che la Croazia soddisfi le norme necessarie per la piena applicazione dell'*acquis* di Schengen. La serie di controlli da parte della Commissione e degli Stati membri, e le correzioni apportate con i piani d'azione, hanno permesso un progressivo miglioramento nella capacità della Croazia di soddisfare le condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti pertinenti dell'*acquis* di Schengen. La Commissione ha inoltre continuato a controllare gli impegni assunti da tale Stato nel settore del sistema giudiziario e dei diritti fondamentali al momento della sua adesione all'Unione europea.

La Commissione ritiene che la Croazia abbia adottato le misure richieste per soddisfare le condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti pertinenti dell'*acquis* di Schengen. La

---

<sup>72</sup> Legge sul difensore civico per i minori, NN 96/03; Legge relativa alla parità di genere, NN 116/03; Legge sul difensore civico per le persone con disabilità, NN 107/07.

Croazia dovrà continuare a lavorare in questo stesso modo all'attuazione di tutte le azioni in corso, in particolare nel settore della gestione delle frontiere esterne, per garantire che tali condizioni continuino ad essere soddisfatte. La Commissione conferma inoltre che la Croazia continua a rispettare gli impegni legati all'*acquis* di Schengen che ha assunto nel quadro dei negoziati di adesione. La Commissione invita il Consiglio a esaminare la presente comunicazione allo scopo di integrare la Croazia nello spazio Schengen in conformità dell'atto di adesione del 2011.