



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 11

**ALLEGATO**

**sulla CROAZIA**

*della*

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

**Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione**

## CROAZIA

### 1. INTRODUZIONE — CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

#### *Quadro anticorruzione*

**Approccio strategico.** Negli ultimi anni, con l'attuazione delle intense riforme in vista dell'adesione all'Unione europea, la Croazia ha compiuto considerevoli sforzi per istituire un quadro giuridico e istituzionale anticorruzione di ampia portata in modo tale da promuovere un approccio più completo. La Croazia ha messo in atto varie strategie anticorruzione, l'ultima delle quali nel 2008<sup>1</sup>, accompagnate da piani d'azione successivamente aggiornati, compreso nel 2013<sup>2</sup>. Pur includendo nel loro ambito un'ampia serie di obiettivi, le strategie e i relativi piani d'azione avrebbero tratto beneficio da una visione più unitaria. Inoltre, la maggior parte delle misure, nonché le scadenze, la dotazione finanziaria e le responsabilità, non sono definite in modo sufficiente. Nel 2013 i piani d'azione sono stati nuovamente modificati, con l'aggiunta di misure operative più dettagliate, in particolare per quanto riguarda gli strumenti di verifica dei conflitti d'interessi e delle dichiarazioni della situazione patrimoniale, il controllo del finanziamento dei partiti politici e la prevenzione della corruzione negli appalti pubblici. Attualmente, si riscontra un chiaro squilibrio tra la repressione e la prevenzione della corruzione, a scapito di quest'ultima<sup>3</sup>.

**Quadro giuridico.** Come sottolineato dall'ultima relazione di controllo sui preparativi per l'adesione della Croazia della Commissione, "il quadro giuridico e istituzionale per eliminare la corruzione e la criminalità organizzata risulta adeguato"<sup>4</sup>. Il 1° gennaio 2013 è entrato in vigore un nuovo codice penale che ha aumentato il livello delle sanzioni per alcuni reati di corruzione. Inoltre, è stato ampiamente migliorato il quadro giuridico per la prevenzione della corruzione, anche per quanto riguarda aspetti relativi all'accesso alle informazioni, alla dichiarazione della situazione patrimoniale e agli appalti pubblici. Alla fine del 2008 è stato adottato un codice di procedura penale riformato inteso, tra l'altro, a rendere i procedimenti più efficaci. Successivamente il codice ha subito varie modifiche, di cui le ultime e più ampie sono entrate in vigore nel dicembre 2013. Lo scopo di queste ultime modifiche era allineare il codice a una precedente decisione della Corte costituzionale<sup>5</sup> che dichiarava incostituzionali alcune delle sue disposizioni. Tuttavia, le nuove modifiche hanno anche attirato le critiche dell'opinione pubblica, comprese quelle di alcuni rappresentanti del sistema giudiziario, riguardo al fatto che avrebbero potuto rendere le indagini più onerose e determinare ritardi nella conclusione dei procedimenti penali in casi complessi di corruzione e criminalità organizzata.

**Quadro istituzionale.** La procura specializzata (ossia l'ufficio per la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata – USKOK) e l'unità di polizia specializzata per la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata di più recente istituzione (PNUSKOK) sono ormai dotate di strumenti adeguati per effettuare indagini efficaci. Si sono dimostrate proattive e

---

1 Strategia anticorruzione. Gazzetta ufficiale n. 75/2008: <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>.

2 Ministero della Giustizia (2008): Piano d'azione della strategia anticorruzione: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>

3 Come emerge anche dai risultati della relazione di controllo sui preparativi per l'adesione della Croazia della Commissione europea di marzo 2013: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

4 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

5 Decisione della Corte costituzionale della Repubblica di Croazia n. U-I-448/2009 del 19 luglio 2012. Gazzetta ufficiale 091/2012: <http://cadial.hidra.hr/searchdoc.php?query=&lang=hr&annotate=on&bid=tOF7aAnPaLBnOASNXDMOaw%3D%3D>

hanno condotto un discreto numero di indagini su presunti casi di corruzione ad alto livello. Tuttavia, a livello giudiziario, spesso i reati di corruzione sono puniti con sanzioni basse o addirittura condizionali, creando un clima di impunità<sup>6</sup>. La recente condanna in primo grado per corruzione di un ex primo ministro e i procedimenti penali in corso contro alcuni ex ministri illustrano i presunti legami illeciti tra politici e imprese, spesso in relazione ad appalti pubblici. D'altro canto, le indagini ad alto livello sono inoltre un segnale della volontà di perseguire la corruzione ad alto livello. La sostenibilità di questa tendenza dovrà essere valutata in una prospettiva a lungo termine. Restano ancora da affrontare varie sfide, in particolare per quanto riguarda l'efficacia del quadro istituzionale e dei meccanismi di controllo interno a livello centrale e locale, il coordinamento interistituzionale, orizzontale e verticale, delle politiche anticorruzione.

### ***Sondaggi d'opinione***

**Sondaggi sulla percezione.** Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulla corruzione, il 94% degli intervistati croati ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Croazia (contro una media UE del 76%)<sup>7</sup>. Il 5% sostiene di subire personalmente la corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26%). L'89% degli intervistati ritiene che la corruzione e le raccomandazioni siano spesso il modo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici in Croazia (contro una media UE del 73%). Da uno studio del 2011 condotto dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) è emerso che i cittadini croati considerano la corruzione il terzo problema per importanza<sup>8</sup> cui il loro paese deve far fronte<sup>9</sup>. Lo stesso studio rivela che il 16% degli intervistati ha ottenuto un posto di lavoro nella pubblica amministrazione con l'aiuto di una tangente<sup>10</sup>. Nei 12 mesi precedenti il sondaggio dell'UNODC, il 18% dei cittadini croati era stato esposto direttamente o indirettamente a un episodio di corruzione in cui era coinvolto un funzionario pubblico. Secondo lo studio, il settore sanitario e la polizia sono particolarmente vulnerabili alla piccola corruzione in Croazia.

**Esperienza della corruzione.** Il 6% degli intervistati croati che hanno partecipato al sondaggio Eurobarometro 2013 sulla corruzione ha ammesso che negli ultimi 12 mesi è stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti per servizi ottenuti (contro una media UE del 4%).

**Il parere delle imprese.** Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulla corruzione nel mondo imprenditoriale<sup>11</sup>, l'81% delle imprese croate ritiene che il favoritismo e la corruzione impediscano la concorrenza commerciale in Croazia (contro una media UE del 73%), mentre il 59% di essi afferma che la corruzione è un problema per la propria attività imprenditoriale (contro una media UE del 43%). Secondo il *Global Competitiveness Report 2013-2014*, la corruzione è menzionata come il terzo fattore più problematico<sup>12</sup> per l'attività imprenditoriale in Croazia<sup>13</sup>.

### ***Contesto***

---

6 Relazione di controllo sui preparativi per l'adesione della Croazia della Commissione europea di marzo 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

7 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

8 I primi due sono la disoccupazione e le prestazioni del governo.

9 *Corruption in Croatia: bribery as experience by the population* (Corruzione in Croazia: la corruzione sulla base delle esperienze della popolazione). UNODC Vienna e Istituto di economia di Zagabria. 2011. [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia\\_corruption\\_report\\_web\\_version.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf)

10 *Corruption in Croatia: bribery as experience by the population* (Corruzione in Croazia: la corruzione sulla base delle esperienze della popolazione). UNODC Vienna e Istituto di economia di Zagabria. 2011. [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia\\_corruption\\_report\\_web\\_version.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf)

11 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

12 I primi due sono l'inefficienza della burocrazia pubblica e l'instabilità politica.

13 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

**Accesso alle informazioni.** La Croazia ha adottato una legislazione specifica sul diritto di accesso alle informazioni pubbliche già nel 2003, modificandola successivamente nel 2010 e nel 2011<sup>14</sup>. I risultati della verifica della legge da parte di *Transparency International* sono stati piuttosto contrastanti: sebbene sia stata resa disponibile la maggior parte delle informazioni sulle politiche anticorruzione, il conflitto d'interessi e il rilascio di licenze, non è stata fornita alcuna informazione sulla privatizzazione e nel corso del tempo sono state rese disponibili scarse informazioni sugli appalti pubblici e sul finanziamento dei partiti<sup>15</sup>. Nel febbraio 2013 è stata adottata una nuova legge sull'accesso alle informazioni, che introduce i criteri della proporzionalità e dell'interesse pubblico in tutti i casi di diniego di accesso alle informazioni, attuando l'*acquis* dell'UE sul riutilizzo delle informazioni e istituendo un nuovo organo indipendente (il Commissario per le informazioni) per controllarne l'attuazione<sup>16</sup>.

**Finanziamento dei partiti politici.** La Croazia ha compiuto considerevoli sforzi per conformarsi a tutte le raccomandazioni del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) sulla trasparenza nel finanziamento dei partiti politici. Nel 2011 e nel dicembre 2013, il GRECO ha dichiarato che tutte le sue raccomandazioni in tale settore erano state rispettate in maniera soddisfacente dalla Croazia<sup>17</sup>. È stata adottata una nuova legislazione per rafforzare la trasparenza del finanziamento generale dei partiti politici e il controllo dei rendiconti finanziari annuali dei partiti politici<sup>18</sup>. Inoltre, i controlli delle liste indipendenti e dei candidati erano stati integrati da specifici controlli del finanziamento delle campagne elettorali effettuati dall'ufficio statale di audit e dalla commissione elettorale statale, mentre le sanzioni penali per le violazioni del finanziamento dei partiti politici erano state integrate da sanzioni amministrative più flessibili. Nel febbraio 2013, sono state adottate nuove modifiche della legge sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, semplificando la normativa generale e le informazioni finanziarie<sup>19</sup>. La commissione elettorale statale e l'ufficio statale di audit hanno notificato alla procura generale casi di mancata presentazione o pubblicazione dei rendiconti finanziari per il 2011. Per i sistemi di verifica e sanzioni generali deve ancora essere dimostrata l'efficacia, in particolare per quanto riguarda le campagne elettorali a livello locale. Sono in corso le verifiche del finanziamento delle campagne elettorali locali del 2013. Sono già stati compiuti alcuni passi per rafforzare l'applicazione di sanzioni dissuasive in caso di mancata presentazione dei rendiconti finanziari da parte dei partiti politici. In un caso, il partito al potere ha ricevuto una sanzione per aver presentato il proprio rendiconto con due soli giorni di ritardo. Nel 2013, il ministero delle Finanze ha adottato un regolamento che ha ampliato l'ambito degli obblighi in materia di registrazioni, emissione della ricevuta di donazioni e quote associative, rendiconti delle spese per le campagne elettorali e rendiconti finanziari<sup>20</sup>.

---

14 Legge sul diritto di accesso alle informazioni. Gazzetta ufficiale n. 172/03, 144/10, 37/11, 77/11: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/307079.html>.

15 Access Info Europe - *Anti-Corruption Transparency Monitoring Methodology* (metodologia di controllo della trasparenza contro la corruzione). Guida pratica all'esercizio del diritto di accesso alle informazioni per prevenire e denunciare la corruzione. Ottobre 2011. [http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/Using/Anticorruption/Anti\\_Corruption\\_Transparency\\_Monitoring\\_Methodology\\_25\\_Oct\\_2011.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Using/Anticorruption/Anti_Corruption_Transparency_Monitoring_Methodology_25_Oct_2011.pdf)

16 Legge sul diritto di accesso alle informazioni, Gazzetta ufficiale n. 25/13 del 28 febbraio 2013.

17 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12\\_Croatia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf) e [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)28\\_Second\\_Croatia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)28_Second_Croatia_EN.pdf)

18 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12\\_Croatia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf)

19 Legge sull'attività politica e il finanziamento delle campagne elettorali. Gazzetta ufficiale n. 24/11, 61/11, 27/13.

20 Ministero delle Finanze (2013), regolamento sulla modifica e l'ampliamento del regolamento sulle registrazioni e l'emissione di ricevute di contributi volontari (donazioni) e quote associative, resoconti delle donazioni ricevute per finanziare le campagne elettorali e resoconti delle spese (spese) delle campagne elettorali e rendiconti finanziari per il finanziamento delle campagne elettorali. Disponibile all'indirizzo: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_05\\_55\\_1124.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_05_55_1124.html).

**Trasparenza delle attività di lobbismo.** La normativa della Croazia non regola il lobbismo: non è previsto l'obbligo specifico per i lobbisti di registrarsi e non esistono norme di trasparenza in questo campo. Sebbene nel corso del tempo si sia discusso a livello di governo della possibile regolamentazione del lobbismo, finora non è stata intrapresa alcuna iniziativa legislativa. Sono in fase di attuazione alcune iniziative ad-hoc, come quella della Società croata dei lobbisti costituita da 80 membri, che si è adoperata per promuovere l'etica e la trasparenza nelle attività di lobbismo, compresa l'istituzione di un sistema di registrazione volontaria<sup>21</sup>.

La **criminalità organizzata** solleva problemi particolari in Croazia<sup>22</sup>. La corruzione è utilizzata come fattore facilitante di altri reati in questo contesto (ad esempio lasciare che un carico attraversi la frontiera senza controlli o riciclare i proventi della criminalità reinvestendoli in immobili)<sup>23</sup>. Secondo le stime di un recente studio, in Croazia l'economia sommersa ha raggiunto il 29,5% del PIL nel 2012<sup>24</sup>. Essendo situata sul cosiddetto "asse dei Balcani", la Croazia è un paese di transito (e in minor misura un paese di origine) per il traffico di persone e una serie di prodotti illeciti, compresi stupefacenti, armi e sigarette<sup>25</sup>. In seguito alla sua adesione all'Unione europea, può aumentare il rischio che la Croazia diventi anche un paese di destinazione. Sono state istituite autorità di contrasto e procure specializzate per combattere le attività della criminalità organizzata. Sebbene il numero delle indagini condotte sia leggermente aumentato nel corso del tempo, la relazione di controllo della Commissione di marzo 2013 ha concluso che "nel complesso, il livello delle condanne inflitte nei casi di criminalità organizzata rimane basso"<sup>26</sup>.

## 2. PRINCIPALI ASPETTI

### *Conflitto d'interessi e dichiarazioni patrimoniali*

Dal 2000 la Croazia dispone di una specifica legge sulla prevenzione del conflitto d'interessi che ha subito modifiche sostanziali nel 2010, nel 2011 e nel 2012, in particolare per quanto riguarda l'ambito di applicazione delle disposizioni, l'obbligo di dichiarazione della situazione patrimoniale, le procedure di verifica e il regime sanzionatorio<sup>27</sup>. La legge si applica ai funzionari di alto livello eletti e nominati a livello centrale e locale. Essa inoltre prevede un periodo di riflessione dopo l'abbandono dell'incarico pubblico da parte dei funzionari e l'obbligo di dichiarare la situazione patrimoniale. Le dichiarazioni annuali della situazione patrimoniale che i funzionari pubblici sono tenuti a presentare devono includere i beni posseduti dai coniugi e dai figli a carico.

Il codice penale qualifica come reati taluni atti relativi al conflitto d'interessi, in particolare l'abuso d'ufficio da parte di un funzionario pubblico che riserva un trattamento preferenziale

---

21 OCSE (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust* (Lobbisti, governi e trust pubblici), Volume 2: *Promoting Integrity through Self-regulation* (Promuovere l'integrità attraverso l'autoregolamentazione), OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>

22 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>

23 *Croatia: Corruption, Organized Crime and the Balkan Route* (Croazia: corruzione, criminalità organizzata e rotta balcanica), di Katelyn Foster, ricercatrice associata, Adriatic Institute for Public Policy. 25 gennaio 2012 <http://adriaticinstitute.org/?action=article&id=32>

24 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf).

25 [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa\\_2011\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf)

26 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

27 Legge sulla prevenzione del conflitto d'interessi. Gazzetta ufficiale n. 26/11, 12/12.: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_03\\_26\\_547.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html)

in una procedura concorrenziale per ottenere un vantaggio pecuniario<sup>28</sup>. Tuttavia, il numero di successi giudiziari in relazione a tali accuse è molto basso<sup>29</sup>.

Nonostante l'esistenza di una legislazione specifica, per i meccanismi di verifica del patrimonio dei funzionari pubblici e i corrispondenti sistemi sanzionatori deve ancora essere dimostrata l'efficacia<sup>30</sup>.

Nel 2003 è stata istituita una commissione per la risoluzione dei conflitti d'interessi in seguito al primo atto legislativo sul conflitto d'interessi. I membri devono avere un profilo apolitico, ossia non devono essere affiliati a partiti politici, e una buona reputazione. Attualmente, tale commissione è composta da cinque membri nominati dal parlamento e ha il compito di verificare il rispetto da parte dei funzionari eletti e nominati degli obblighi derivanti dalla legge sulla prevenzione del conflitto d'interessi, in particolare per quanto riguarda il conflitto d'interessi e le dichiarazioni della situazione patrimoniale. I risultati ottenuti dalla commissione per la risoluzione dei conflitti d'interessi fino alla fine del 2011, quando è scaduto il mandato dei suoi membri, erano scarsi. Il livello delle sanzioni applicate all'epoca era basso, con un effetto deterrente quasi inesistente<sup>31</sup>. In tale periodo di riferimento sono state adottate solo quattro decisioni per ridurre la retribuzione mensile dei funzionari (la sanzione più severa applicata all'epoca)<sup>32</sup> e la sanzione massima è stata di circa 2 700 EUR<sup>33</sup>.

Con l'entrata in vigore di modifiche sostanziali della legge sul conflitto d'interessi nel marzo 2011, entro 90 giorni avrebbe dovuto essere istituita una nuova commissione per la risoluzione dei conflitti d'interessi. La nuova commissione è stata nominata dal parlamento solo nel gennaio 2013 e ha assunto l'incarico agli inizi di febbraio 2013<sup>34</sup>. In precedenza, si limitava a eseguire verifiche amministrative delle dichiarazioni della situazione patrimoniale<sup>35</sup>. Nella sua nuova composizione, la commissione aveva il compito di verificare nel merito le dichiarazioni della situazione patrimoniale, ossia l'origine dei beni e la veridicità delle dichiarazioni, sebbene non sia ancora del tutto chiaro come tale compito venisse svolto nella pratica.

A parte alcuni pareri emessi su richiesta dei funzionari, la commissione per la risoluzione dei conflitti d'interessi ha segnalato che a metà aprile 2013 erano stati avviati 79 procedimenti sul conflitto d'interessi, di cui 21 erano stati conclusi. Come per le dichiarazioni della situazione patrimoniale, non è chiaro quale sia di preciso la metodologia di verifica applicata dalla commissione in questione. Essa ha adottato un'ordinanza sul metodo di lavoro che riguarda aspetti organizzativi generali, ma non indica con esattezza i metodi di verifica da seguire, il tipo di dati da verificare e gli strumenti da utilizzare a tale scopo. Non è chiaro in quale modo si attribuisca la priorità alle verifiche e si tenga conto specificamente di posizioni

---

28 Articolo 338 del codice penale croato.

29 Tra il 2009 e il 2011 sono state segnalate solo tre condanne: <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

30 Relazione di controllo sui preparativi per l'adesione della Croazia della Commissione europea di marzo 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>

31 Delle 342 decisioni emanate dalla commissione tra il 2006 e il 2011, solo 19 riguardavano il conflitto d'interessi, mentre tutte le altre si riferivano a violazioni degli obblighi di dichiarazione della situazione patrimoniale (in seguito a verifiche amministrative) o a incompatibilità.

32 Il resto delle sanzioni consisteva in un ammonimento (2) e nella pubblicazione delle decisioni della commissione a spese del funzionario (9): <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>

33 Tre di tali sanzioni pecuniarie riguardavano lo stesso sindaco.

34 L'incertezza riguardo all'istituzione della commissione negli ultimi due anni ha anche determinato un'ulteriore ambiguità in merito all'ambito dei suoi poteri di verifica nel corso del tempo, ossia non era del tutto chiaro se, una volta raggiunta la piena operatività, la commissione avrebbe verificato anche retroattivamente le dichiarazioni di interessi e della situazione patrimoniale dei funzionari che erano giunti al termine del loro mandato nel 2011. Una volta istituita, la commissione ha assicurato che tali verifiche sarebbero state effettuate.

35 Verificava cioè se i moduli della dichiarazione della situazione patrimoniale fossero compilati come previsto dalla legge e presentati entro i termini prescritti.

particolarmente vulnerabili o se si valuti la possibilità di effettuare controlli mirati nei casi in cui il rischio di un conflitto d'interessi appaia più elevato (ad esempio a livello locale).

La legge sulla prevenzione del conflitto d'interessi prevede l'applicazione di sanzioni limitate in caso di violazione degli obblighi concernenti il conflitto d'interessi o la dichiarazione della situazione patrimoniale: le sanzioni possono consistere in un ammonimento, in una riduzione della retribuzione o nella pubblicazione delle decisioni della commissione per la risoluzione dei conflitti d'interessi. Subito dopo l'adozione della legge sulla prevenzione del conflitto d'interessi nel 2011, un partito politico ha presentato un'istanza di incostituzionalità presso la Corte costituzionale. Alla fine del 2012, la Corte ha abrogato varie disposizioni riguardanti i poteri della commissione per i conflitti d'interessi ritenute in contrasto con il principio di separazione dei poteri<sup>36</sup>. In seguito a tale decisione, sono state abrogate varie competenze della suddetta commissione, in particolare il potere di emanare decisioni che possono determinare l'applicazione di sanzioni dissuasive, compreso il diritto di imporre ai datori di lavoro di avviare procedimenti per sollevare dall'incarico i funzionari ritenuti colpevoli di gravi violazioni della legge. Un altro aspetto oggetto della decisione era costituito dall'accesso ai dati, in particolare ai dati bancari. La Corte ha ritenuto che la commissione per i conflitti d'interessi non fosse specializzata in servizi fiscali, finanziari e contabili e che non fosse suo compito stabilire se i titolari di cariche hanno dichiarato dati non corretti o non veritieri al fine di non rivelare le dimensioni del loro patrimonio. Secondo la Corte costituzionale, si tratta di questioni rientranti esclusivamente nella sfera di competenza dei tribunali.

All'inizio del 2013, pochi mesi dopo la decisione, è stato istituito un gruppo di lavoro con il coinvolgimento delle autorità pubbliche e della società civile al fine di valutare la possibilità di introdurre nuove modifiche della legge sulla prevenzione del conflitto d'interessi che garantissero l'efficacia del meccanismo di verifica e sanzionatorio, nel rispetto della decisione della Corte costituzionale. La prerogativa di proporre questo tipo di modifiche legislative spetta alla commissione per la risoluzione dei conflitti d'interessi, la quale ha annunciato che avrebbe acquisito una casistica più consolidata prima di definire proposte in tal senso.

La commissione per la risoluzione dei conflitti d'interessi non può annullare contratti o abrogare decisioni adottate in violazione della legge sulla prevenzione del conflitto d'interessi. In tali casi è necessaria un'azione civile distinta. La commissione non può presentare a un tribunale una richiesta di sequestro o di confisca di patrimoni ingiustificati (l'unica autorità pubblica che può agire in tal senso è il pubblico ministero). Alcuni casi recenti, come quello di un ex ministro del turismo che si è dimesso poiché non aveva dichiarato correttamente i beni della moglie, hanno dimostrato che la responsabilità politica può svolgere un ruolo importante quando si tratta di garantire l'efficacia dei meccanismi di verifica.

La relazione di controllo della Commissione del 2013 ha sottolineato che “la Croazia deve garantire che siano adottate misure immediate per istituire un meccanismo efficace volto a prevenire, individuare e sanzionare i casi di conflitto d'interessi, basato su attenti controlli e sanzioni dissuasive”<sup>37</sup>. Attualmente, i poteri di verifica della commissione per i conflitti d'interessi dipendono in larga misura dalle competenze e dalla proattività di altre autorità come l'amministrazione fiscale. Le autorità croate sottolineano tuttavia che la cooperazione tra tali organi si svolge in modo regolare. Sebbene sia importante avere una chiara separazione tra i poteri di verifica e di contrasto attribuiti alla commissione per i conflitti d'interessi e quelli di altre autorità (amministrazione fiscale, autorità di contrasto, procura), l'istituzione di una struttura specializzata che verifichi gli interessi e il patrimonio dei funzionari pubblici dovrebbe

---

36 Corte costituzionale della Repubblica di Croazia (2012), decisione sulla costituzionalità della legge sulla prevenzione del conflitto d'interessi, Gazzetta ufficiale n. 126/12.

37 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

servire ad attribuire priorità ai controlli che non possono essere effettuati in modo sistematico dalle altre istituzioni. Tutte le autorità devono cooperare strettamente, pur disponendo anche di propri poteri e strumenti adeguati, compreso l'accesso a informazioni e banche dati pertinenti, e del potere di imporre sanzioni dissuasive.

La commissione per i conflitti d'interessi si sta adoperando per istituire le proprie banche dati e registri integrati che comprendano dati pertinenti relativi ai funzionari pubblici e a soggetti giuridici in cui i funzionari pubblici possono avere interessi; tali strumenti consentirebbero alla commissione di effettuare le verifiche con maggiore rapidità. Il piano d'azione nazionale contro la corruzione prevede inoltre lo sviluppo di moduli elettronici più agevoli per le dichiarazioni della situazione patrimoniale che potrebbero facilitare la registrazione e l'effettuazione di controlli incrociati.

Per i dipendenti pubblici (a livello centrale e locale), il conflitto d'interessi e la dichiarazione della situazione patrimoniale sono disciplinati da altri atti legislativi<sup>38</sup>. La violazione delle norme è trattata come qualsiasi altra violazione dei propri doveri e viene punita con sanzioni disciplinari che possono arrivare fino alla retrocessione e al licenziamento, a seconda della gravità dell'atto commesso. Tali procedure disciplinari sono gestite dall'alta dirigenza dell'autorità centrale o locale in cui il dipendente pubblico è impiegato. In caso di gravi violazioni, il tribunale della funzione pubblica e il tribunale supremo della funzione pubblica, entrambi nominati dal governo, possono decidere in primo grado e in appello<sup>39</sup>. La coerenza delle procedure disciplinari in tali casi, compresa la chiarezza sul ruolo dei meccanismi di controllo interno o dei commissari per l'etica in ogni autorità della pubblica amministrazione, rappresenta un problema nella pratica<sup>40</sup>.

I conflitti d'interessi nel sistema giudiziario sono disciplinati dalle relative leggi statutarie e sono sottoposti al controllo del Consiglio del potere giudiziario e del Consiglio delle procure dello Stato. Alcune recenti modifiche della normativa sull'organizzazione del sistema giudiziario prevedono che le dichiarazioni della situazione patrimoniale dei giudici e dei procuratori siano rese pubbliche. Sono state applicate più di 20 sanzioni disciplinari per la mancata presentazione della dichiarazione. Le decisioni sui conflitti d'interessi e la dichiarazione della situazione patrimoniale nell'apparato giudiziario sono scarse.

Secondo la relazione della Commissione del 2010 sui progressi compiuti dalla Croazia, il concetto di conflitto d'interessi è chiaro a pochi in Croazia<sup>41</sup>. Da allora, sono stati compiuti alcuni sforzi di sensibilizzazione sull'argomento. Nel settembre 2011 sono state emanate linee guida in materia di conflitto d'interessi per i funzionari pubblici, che fornivano anche istruzioni sulla presentazione della dichiarazione della situazione patrimoniale. Pur essendo un'iniziativa encomiabile, è necessario un approccio più proattivo ai fini di una maggiore sensibilizzazione e di una formazione più adeguata, in particolare a livello locale e nelle imprese statali o controllate dallo Stato, in cui i rischi associati ai conflitti d'interessi sono più elevati. La questione dei conflitti d'interessi riveste un'importanza particolare soprattutto in relazione a tali imprese, tenuto conto della quota del settore pubblico croato nell'economia generale (che è ancora rilevante), della prevalenza di tali imprese e delle sfide cui devono far fronte riguardo a un'adeguata assegnazione delle risorse e all'efficienza operativa.

### ***Integrità nella pubblica amministrazione***

---

38 Legge sui dipendenti pubblici, legge sulla pubblica amministrazione e legge sui funzionari e gli impiegati pubblici nelle amministrazioni regionali e locali.

39 Procedure amministrative.

40 <http://expertforum.ro/wp-content/uploads/2013/03/Conflicts-of-interest-and-incompatibilities-in-Eastern-Europe.-Romania-Croatia-Moldova.pdf>.

41 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/hr\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf).

Esistono varie misure (ad esempio, un codice etico per i dipendenti pubblici, linee di assistenza telefonica per segnalare atti di corruzione, meccanismi di controllo interno nella maggior parte degli organi della pubblica amministrazione) per garantire l'integrità nella pubblica amministrazione croata. Eppure, secondo lo speciale Eurobarometro 2013 sulla corruzione, l'89% degli intervistati croati ritiene che la corruzione e le raccomandazioni siano spesso il modo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici in Croazia (contro una media UE del 73%)<sup>42</sup>. Con la nomina di ogni nuovo governo, i rimpasti sistematici dei quadri intermedi pubblici creano un clima di instabilità e contribuiscono a rafforzare la percezione di favoritismi nella pubblica amministrazione. La relazione di controllo della Commissione del 2011 ha sottolineato la necessità di "migliorare la professionalità dei dipendenti pubblici" e di "affrontare le difficoltà in termini di capacità amministrative"<sup>43</sup>. Nella relazione del 2013, la Commissione ha chiesto che venisse completata una nuova base giuridica per garantire la professionalità della funzione pubblica istituendo un sistema retributivo che assicurasse promozioni in base ai meriti e il mantenimento del personale qualificato<sup>44</sup>. Attualmente è in fase di preparazione a livello di governo il progetto di legge e sono in corso le consultazioni con le organizzazioni sindacali.

Riguardo alle imprese statali, all'inizio del 2012 sono state adottate alcune modifiche legislative in base alle quali, pur essendo stati mantenuti gli stessi criteri generali per le assunzioni, la precedente procedura di selezione concorrenziale per i consigli di vigilanza è stata sostituita da nomine politiche dirette<sup>45</sup>. Sebbene i funzionari pubblici rientranti nell'ambito della legge sulla prevenzione del conflitto d'interessi non possano essere membri dei consigli di vigilanza, possono esserlo i membri dei loro partiti politici. Al background delle persone nominate per tale posizione si applicano alcuni criteri generali, ma essi non si riferiscono alla competenza in tale campo particolare o all'esperienza in consigli simili. Non è del tutto chiaro in quale modo si effettuino i controlli di integrità ex ante e ex post per tali nomine o in quale modo si controllino i conflitti d'interessi effettivi, potenziali o apparenti prima e dopo la nomina.

La relazione di controllo della Commissione del 2012 ha sottolineato che "la Croazia deve garantire che sia predisposto un sistema efficace per prevenire la corruzione nelle imprese pubbliche"<sup>46</sup>. La relazione di controllo della Commissione di marzo 2013 ha preso atto che non erano stati compiuti ulteriori progressi.

Inoltre, le imprese statali hanno il potere discrezionale di effettuare donazioni o concedere sponsorizzazioni senza seguire procedure trasparenti e concorrenziali. Va sottolineato che è imposto il divieto totale per le imprese statali di effettuare donazioni ai partiti politici o ai politici. Da una relazione del 2012 sulle imprese statali è emerso che tali donazioni/sponsorizzazioni erano pari a 20 milioni di EUR. Il piano d'azione contro la corruzione aggiornato prevede la fissazione di criteri, parametri di riferimento e procedure per l'assegnazione trasparente di sponsorizzazioni attraverso donazioni di imprese pubbliche ad associazioni e ONG. Pertanto, attualmente il governo sta lavorando a una serie di linee guida relative alla trasparenza delle donazioni e delle sponsorizzazioni nelle imprese statali e controllate dallo Stato. Il ministero della Giustizia ha iniziato a controllare e a pubblicare un elenco di donatori e sponsorizzatori di imprese statali e controllate dallo Stato locali<sup>47</sup>. Tali

---

42 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

43 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/hr\\_rapport\\_2012\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_it.pdf).

44 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&qid=1400709160169&from=EN>.

45 Legge sulla prevenzione del conflitto d'interessi. Gazzetta ufficiale n. 26/11, 12/12: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_03\\_26\\_547.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_03_26_547.html).

46 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/hr\\_rapport\\_2012\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_it.pdf).

47 <http://www.antikorupcija.hr/popis-korisnika-i-iznosa-donacija-i-sponzorstava-u;>  
<http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifydonacije-i-sponzorstava-trgovackih-dr>.

imprese hanno l'obbligo di predisporre piani d'azione contro la corruzione e di pubblicare online un elenco dei beneficiari delle donazioni e delle sponsorizzazioni<sup>48</sup>. Non è ancora chiaro in quale modo si controllerà l'attuazione di tali piani d'azione.

### ***L'integrità dei funzionari eletti e nominati***

Alcuni casi recenti pongono in evidenza che l'etica in politica resta una questione ancora irrisolta, tuttavia illustrano anche la casistica relativamente consolidata di indagini su casi di presunta corruzione ad alto livello in ambito centrale e locale vantata dall'USKOK. Vari ex ministri (ad esempio, un ex ministro della difesa, un ex vice primo ministro dell'economia, un ex ministro dell'interno e un ex ministro dell'agricoltura) e un partito politico sono stati indagati per reati di corruzione. Nel novembre 2012, un ex primo ministro è stato condannato in primo grado a 10 anni di carcere per aver ricevuto una commissione da una banca e aver riscosso una tangente in cambio dei diritti di controllo in una società petrolifera.

Alcuni casi contro funzionari di alto livello in ambito locale (ad esempio, sindaci, dirigenti comunali), alcuni dei quali sono sfociati in una condanna, hanno posto in evidenza pratiche di corruzione tra politici e imprese, in particolare in settori quali la pianificazione urbanistica, l'acquisizione di terreni, le costruzioni e la concessione di prestiti. L'USKOK può effettuare indagini imparziali su presunti casi di corruzione a prescindere dall'affiliazione o dai legami politici delle persone coinvolte. Tuttavia, le decisioni finali dei tribunali contro i funzionari di alto livello restano scarse.

Attualmente non esistono codici di condotta per i funzionari eletti a livello centrale e locale. Tali codici di condotta, insieme a disposizioni regolamentari sulle sanzioni applicabili in caso di violazione delle norme etiche, permetterebbero di innalzare gli standard di integrità e responsabilità e di prevedere una più ampia gamma di sanzioni non penali per comportamenti non etici dannosi per l'interesse pubblico. Tenuto conto delle particolarità delle sanzioni non penali applicabili ai funzionari eletti rispetto ad altre categorie di funzionari pubblici (ad esempio, i funzionari nominati, i dipendenti pubblici, ecc.), si garantirebbe anche un'attuazione più efficace delle norme di integrità attraverso l'autoregolamentazione.

Sebbene dal 2007 sia in vigore un codice etico elettorale<sup>49</sup>, da alcune ricerche emerge che l'acquisto dei voti non è ancora stato sradicato in Croazia<sup>50</sup>. La pratica di offrire prodotti, favori e denaro per attirare gli elettori è risultata evidente durante le ultime elezioni nazionali e locali quando il 4% dei cittadini sarebbe stato contattato nelle elezioni locali e il 3% nelle ultime elezioni parlamentari o presidenziali. Secondo gli osservatori elettorali dell'OSCE, desta preoccupazione anche la precisione delle liste elettorali<sup>51</sup>.

### ***Appalti pubblici***

Il valore degli appalti pubblici in Croazia era di circa 5,4 miliardi di EUR nel 2009 e di 3,3 miliardi di EUR nel 2010<sup>52</sup>. Nel complesso, la Croazia ha istituito un quadro giuridico e istituzionale alquanto solido. Nell'ambito dei suoi preparativi per l'adesione all'Unione

48 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifyakcijski-planovi-za-trgovacka-drustv>.

49 [http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2266/file/Croatia\\_Electoral\\_Code\\_Ethics\\_2007.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2266/file/Croatia_Electoral_Code_Ethics_2007.pdf).

50 *Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population* (Corruzione in Croazia: la corruzione sulla base delle esperienze della popolazione) UNODC Vienna e Istituto di economia di Zagabria. 2011.

[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia\\_corruption\\_report\\_web\\_version.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf) p35-36.

51 <http://www.osce.org/odihr/87655>

52 Progetto di gemellaggio leggero IPA 2008 "Strengthening capacities to remedy irregularities in public procurement procedures" (Rafforzamento delle capacità di ovviare alle irregolarità nelle procedure di appalto pubblico). *Public Procurement against corruption* (Appalti pubblici contro la corruzione):

[http://www.javnabavava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure\\_anticorruption\\_ENG.pdf](http://www.javnabavava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_anticorruption_ENG.pdf).

1 EUR equivale a 7,5 HRK al 1° dicembre 2012.

europea, ha più volte modificato la propria legislazione in materia di appalti pubblici per allinearla alla legislazione dell'Unione europea. Il 1° gennaio 2012 è entrata in vigore una nuova legge sugli appalti pubblici, che includeva specifiche disposizioni sul conflitto d'interessi applicabili ai funzionari preposti all'aggiudicazione degli appalti pubblici<sup>53</sup>.

### ***Buona prassi: requisiti di trasparenza***

*Sono state intraprese alcune iniziative per rafforzare la trasparenza negli appalti pubblici. La Commissione statale per il controllo delle procedure di appalto pubblico (DKOM) pubblica tutte le sue decisioni sul suo sito Internet<sup>54</sup>. Inoltre, tutti gli organi pubblici hanno l'obbligo di pubblicare i contratti conclusi e eseguiti. Non è ancora chiaro tuttavia in quale modo sia controllata la corretta attuazione dei contratti pubblici. Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a pubblicare gli appalti programmati e il registro dei contratti pubblici sui loro siti Internet. Qualora non possano pubblicarli sui loro siti Internet, i dati sono pubblicati sul portale degli appalti pubblici coordinato dal ministero dell'Economia<sup>55</sup>. I collegamenti online alle informazioni pubblicate dalle amministrazioni aggiudicatrici sono elencati sul portale centrale degli appalti pubblici.*

*Gli appalti pubblici elettronici sono previsti e facilmente accessibili dagli inizi del 2012. Il sistema non è tuttavia ancora utilizzato da tutte le amministrazioni aggiudicatrici<sup>56</sup>.*

*Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute anche a pubblicare sui loro siti Internet le dichiarazioni riguardanti il conflitto d'interessi. La documentazione relativa agli appalti pubblici deve contenere un elenco delle imprese riguardo alle quali possono presentarsi conflitti d'interessi o confermare espressamente l'assenza di tali situazioni. Un contratto pubblico concluso in violazione di tali disposizioni è nullo.*

*Nel marzo 2013, grazie a un progetto finanziato dall'UE, una ONG locale ha varato un portale web e una banca dati elettronica<sup>57</sup> sugli appalti pubblici<sup>58</sup>. La banca dati consolida le informazioni relative all'attuazione delle procedure d'appalto e alle imprese partecipanti ed è disponibile al pubblico gratuitamente. Contiene anche informazioni sui patrimoni e sugli interessi dei funzionari pubblici, in linea con le norme sulla dichiarazione della situazione patrimoniale. I dati aggregati consentono l'effettuazione di controlli incrociati*

È stato stimato che in Croazia i reati di corruzione incidono sugli appalti pubblici in una misura compresa tra il 10% e il 15% del valore dei contratti pubblici<sup>59</sup>. Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulla corruzione nel mondo imprenditoriale<sup>60</sup>, per il 64% delle imprese croate la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (contro una media UE del 56%)<sup>61</sup> mentre per il 63% è tale negli appalti gestiti dalle autorità locali (contro una media UE del 60%). In particolare, gli intervistati croati ritengono le seguenti pratiche diffuse nelle procedure di appalto pubblico: capitolati su misura per favorire determinate imprese (62%); abuso delle procedure negoziate (50%); conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte (54%); offerte concordate (58%); criteri di selezione o di valutazione

53 Legge sugli appalti pubblici. Gazzetta ufficiale n. 90/11. [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_08\\_90\\_1919.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_08_90_1919.html).

54 [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr).

55 [www.javnabava.hr](http://www.javnabava.hr).

56 Avviso elettronico di appalto pubblico. Disponibile all'indirizzo: <https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>.

57 [integrityobservers.eu](http://integrityobservers.eu).

58 *Anti-Corruption Response to Implementation of the Procurement Policies (ACRIP)* (Risposta anticorruzione per l'attuazione delle politiche sugli appalti pubblici) – IPA 2008.

59 *Corruption in Croatian public procurement* (Corruzione negli appalti pubblici in Croazia), di Jagoda Radojčić. 2012. <http://www.docstoc.com/docs/136907647/Corruption-in-Croatian-public-procurement>.

60 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

61 La percentuale più elevata nell'Unione europea.

poco chiari (53%); abuso di motivi di emergenza per evitare procedure concorrenziali (51%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (51%). Come illustrato da tale sondaggio, i capitolati su misura per favorire determinate imprese sembrano essere le irregolarità più frequenti associate agli appalti pubblici in Croazia. Questi indicatori, pur non presentando necessariamente connessioni dirette con episodi di corruzione, illustrano fattori di rischio che aumentano le vulnerabilità alla corruzione nelle procedure di appalto pubblico.

I meccanismi di controllo ex ante e ex post per le procedure di appalto pubblico e l'attuazione dei contratti pubblici potrebbero essere ulteriormente migliorati. Non sono utilizzati in maniera sistematica strumenti affidabili di valutazione dei rischi, in particolare a livello locale. A quanto pare, non viene attribuita la priorità ai settori vulnerabili in cui i rischi di corruzione sono più elevati. Gli organi amministrativi (centrali o locali) non pubblicano sistematicamente i bilanci annuali e gli stati patrimoniali, compresi i dati sui costi dei lavori pubblici e dei servizi appaltati. Al fine di porre rimedio a tali lacune, il ministero della Giustizia ha iniziato a controllare il livello di trasparenza delle amministrazioni locali, anche per quanto riguarda aspetti legati agli appalti pubblici<sup>62</sup>.

La relazione di controllo della Commissione del 2013 ha precisato che è opportuno prestare attenzione alla corruzione a livello locale, in particolare per quanto riguarda gli appalti pubblici. La relazione ha inoltre sottolineato la necessità di adottare ulteriori provvedimenti per prevenire eventuali irregolarità e di rafforzare i sistemi di gestione e controllo riguardo alle procedure di appalto per i progetti da finanziare nell'ambito della politica di coesione<sup>63</sup>. Attraverso un progetto finanziato con fondi dell'Unione europea, è stato realizzato un opuscolo con raccomandazioni sul modo di prevenire la corruzione e il conflitto d'interessi per le amministrazioni aggiudicatrici e i fornitori<sup>64</sup>. Potrebbero essere intraprese altre iniziative di questo genere in particolare per i settori o le amministrazioni vulnerabili. La capacità dell'ufficio centrale per gli appalti, incaricato di vigilare sull'attuazione delle procedure di appalto pubblico, è piuttosto bassa (il suo personale è composto da meno di 20 persone) tenuto conto delle ardue sfide che deve affrontare in relazione a procedure riguardanti grandi appalti.

### ***Protezione degli informatori (whistleblower)***

La Croazia non dispone di una specifica legislazione per la tutela degli informatori che tuttavia, nei settori pubblico e privato, è oggetto di vari atti legislativi<sup>65</sup>. Nel dicembre 2009, sono state inserite nuove disposizioni nella legge sul lavoro per tutelare dal licenziamento chi segnala un caso di corruzione in buona fede, attribuendo nel contempo l'onere della prova ai datori di lavoro nei casi in cui questi ultimi sostengano che la discriminazione o la ritorsione contro l'informatore non sono legate alla segnalazione di presunte pratiche illegali. Con successive modifiche della legge sul servizio pubblico, le disposizioni summenzionate della legge sul lavoro si applicano anche ai dipendenti pubblici. Tuttavia, il quadro giuridico e istituzionale esistente non sembra essere in grado di offrire una piena tutela agli informatori, come dimostrano alcuni casi recenti. Due funzionari di polizia che avevano segnalato presunti casi di corruzione nel ministero dell'Interno non sono stati trasferiti e tutelati dalla dirigenza del ministero, che li ha tenuti negli stessi gruppi riguardo ai quali avevano effettuato le

---

62 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifyrezultati-istravivanja-o-transparent>.

63 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0171&rid=1>.

64 Progetto di gemellaggio leggero IPA 2008 “*Strengthening capacities to remedy irregularities in public procurement procedures*” (Rafforzamento delle capacità di ovviare alle irregolarità nelle procedure di appalto pubblico). *Public Procurement against corruption* (Appalti pubblici contro la corruzione), pagg. 5-7 [http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure\\_antikorruption\\_ENG.pdf](http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brochure_antikorruption_ENG.pdf).

65 Fra cui la legge sul lavoro, la legge sui dipendenti pubblici, la legge sui funzionari e gli impiegati pubblici nelle amministrazioni autonome regionali e locali, la legge sulla protezione della riservatezza dei dati e la legge sul sistema dei controlli finanziari interni nel settore pubblico.

segnalazioni, consentendo indirettamente che potessero essere oggetto di vessazioni e di altri comportamenti dannosi. In un altro caso, il rappresentante dei lavoratori nel consiglio di vigilanza dell'Istituto di immunologia di Zagabria e membro del comitato aziendale è stato sospeso dal lavoro e interdetto dall'ingresso nei locali dell'Istituto dopo che aveva denunciato una mancanza di trasparenza nel processo decisionale dell'Istituto riguardante l'acquisto di un vaccino per l'influenza suina<sup>66</sup>.

Sembra inoltre che le attività di sensibilizzazione al riguardo siano insufficienti. Secondo lo studio dell'UNODC, più della metà dei croati ritiene che le persone che segnalano casi di corruzione potrebbero pentirsene e che dalle segnalazioni non si può ottenere niente di costruttivo<sup>67</sup>.

Il parlamento croato ha tuttavia chiesto l'adozione di misure specifiche per migliorare la qualità della tutela degli informatori<sup>68</sup>. Attualmente il ministero della Giustizia sta analizzando l'attuazione del quadro giuridico esistente e ha anche pubblicato linee guida in materia di segnalazione degli illeciti e di possibile tutela degli informatori<sup>69</sup>.

### ***Settore sanitario***

Uno studio dell'UNODC del 2011 ha indicato la sanità come uno dei settori più vulnerabili alla corruzione in Croazia. Più della metà di coloro che pagano tangenti in Croazia effettuano pagamenti informali ai medici (56%) e più di un terzo agli infermieri (36%)<sup>70</sup>. In relazione ai pagamenti informali, secondo lo speciale Eurobarometro 2013 sulla corruzione, il 20% degli intervistati croati che hanno ammesso di aver effettuato pagamenti informali ha ritenuto necessario pagare un importo aggiuntivo o offrire un dono prezioso prima di ricevere le cure mediche<sup>71</sup>.

I problemi esistenti nel settore sanitario sono illustrati anche da recenti casi di lotta alla corruzione su vasta scala. Nel novembre 2012, in seguito a un'operazione denominata "Ippocrate", 350 medici sono stati indagati per corruzione. In una conferenza stampa sul caso, il ministro della Sanità croato ha dichiarato che negli ultimi anni la corruzione è diventata un comportamento socialmente accettabile e che lo ritiene inammissibile<sup>72</sup>.

Il favoritismo e il conflitto d'interessi sembrano essere i rischi più elevati quando si tratta di fornire servizi medici e di acquistare attrezzature mediche. Spesso le attrezzature mediche sono donate agli ospedali pubblici senza un controllo trasparente dei successivi rapporti tra la società che effettua la donazione e l'ospedale e in particolare dei contratti pubblici concessi alla società<sup>73</sup>. La legge sulla sanità non affronta in misura sufficiente le questioni relative alla prevenzione della corruzione. Sebbene gli aspetti summenzionati siano trattati nell'ambito di normative generali, quando si definiscono misure adeguate per contrastare la corruzione dovrebbero essere presi in considerazione i rischi specifici del settore sanitario. Attualmente, i meccanismi di controllo nel settore sanitario sono piuttosto carenti, in quanto è bassa la

---

66 *Tasks and challenges: Making whistleblowing work in Croatia* (Compiti e sfide: garantire un'efficace segnalazione degli illeciti in Croazia). Dottor Snjezana Vasiljevic, facoltà di legge, Università di Zagabria: <http://www.whistleblowing-ccc.org/countries/croatia/research/>

67 *Corruption in Croatia: bribery as experienced by the population* (Corruzione in Croazia: la corruzione sulla base delle esperienze della popolazione) UNODC Vienna e Istituto di economia di Zagabria. 2011.

68 <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2726>.

69 <http://www.antikorupcija.hr/p-alignjustifybrosura-o-pravima-zvzdacap>.

70 [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia\\_corruption\\_report\\_web\\_version.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf).

71 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

72 <http://dalje.com/en-croatia/minister-350-family-doctors-suspected-of-bribery-health-care-not-in-danger/450502>

73 *Study on corruption in the healthcare system in the EU* (Studio sulla corruzione nel settore sanitario nell'UE), ECORYS, dicembre 2013: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219\\_study\\_on\\_corruption\\_in\\_the\\_healthcare\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf).

capacità di effettuare ispezioni e controlli ad hoc e mirati. Tali meccanismi non si concentrano in modo specifico sulla prevenzione e l'individuazione di casi di corruzione nel settore sanitario<sup>74</sup>.

Un aspetto positivo da considerare è che alcuni accordi etici nel settore sanitario sembrano essere un passo nella giusta direzione, sebbene resti da vedere quali effetti possano avere nella pratica. Un esempio è costituito dall'accordo sulla pubblicità etica dei prodotti medici secondo il quale gli operatori sanitari non dovrebbero essere incoraggiati o influenzati a procurare o prescrivere taluni farmaci<sup>75</sup>.

Il piano d'azione contro la corruzione aggiornato include anche alcune misure di prevenzione per il settore sanitario, compresa un'azione intesa a rafforzare i poteri di vigilanza, sebbene non sia ancora chiaro di quale capacità si disponga per attuarle.

### 3. EVOLUZIONE FUTURA

La Croazia ha compiuto considerevoli sforzi per migliorare il quadro anticorruzione, sebbene la sua attuazione non abbia ancora dimostrato la possibilità di ottenere risultati sostenibili. Nel campo dell'attività di contrasto, l'ufficio per la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata (USKOK) sta effettuando importanti indagini su casi di corruzione ad alto livello. Sembra che si attribuisca maggiore importanza alla repressione della corruzione anziché alla prevenzione, e le sanzioni generali applicate, ad eccezione di alcuni casi di rilievo di corruzione ad alto livello, sembra non costituiscano un deterrente sufficiente. Il favoritismo e la politicizzazione della pubblica amministrazione, nonché le norme di integrità in politica, continuano a essere motivo di preoccupazione. Occorre compiere maggiori sforzi per rafforzare le garanzie anticorruzione riguardo alle imprese statali. Altre questioni importanti sono i meccanismi di verifica per il conflitto d'interessi e la dichiarazione della situazione patrimoniale dei funzionari pubblici, il controllo dei rischi negli appalti pubblici, la tutela degli informatori e la necessità di affrontare con efficacia i rischi di corruzione nel settore sanitario.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- effettuare verifiche sostanziali delle dichiarazioni della situazione patrimoniale e dei conflitti d'interessi dei **funzionari pubblici a livello centrale e locale**, in linea con la decisione della Corte costituzionale del 2012; garantire che sia attribuita la priorità ai controlli, al miglioramento dei metodi e delle tecniche di verifica, compreso l'uso di strumenti elettronici, all'accesso alle informazioni pertinenti, alla cooperazione con altre autorità e all'accessibilità delle informazioni di interesse pubblico in un formato agevole. Garantire che la commissione per il conflitto d'interessi disponga di poteri sufficienti per imporre sanzioni dissuasive. Garantire un sistema di assunzione, promozione e licenziamento pienamente basato sulla professionalità e il merito per i funzionari pubblici a livello di quadri intermedi e a livelli più bassi. Definire codici di condotta generali per i **funzionari eletti** a livello centrale e locale e garantire la presenza di corrispondenti strumenti di rendicontazione e di sanzioni dissuasive per le possibili violazioni di tali codici;
- istituire un meccanismo efficace per la prevenzione della corruzione nelle **imprese statali e controllate dallo Stato**, che includa aspetti relativi alle donazioni e alle sponsorizzazioni. Garantire l'attuazione di efficaci piani d'azione contro la corruzione nelle imprese statali e controllate dallo Stato per promuovere politiche di prevenzione

---

74 Idem.

75 Idem.

generali, efficaci meccanismi di segnalazione e norme elevate in materia di responsabilità. Garantire l'accesso a informazioni di interesse pubblico relative alle imprese presentate in un formato agevole;

- attuare un approccio strategico generale per la prevenzione e la riduzione dei rischi di corruzione negli **appalti pubblici** a livello centrale e locale, compresi un efficace controllo dell'attuazione delle norme sulla trasparenza e l'accesso alle informazioni pubbliche, l'effettuazione sistematica di valutazioni dei rischi, l'attribuzione della priorità ai controlli nei settori e nelle procedure vulnerabili, il rafforzamento dei controlli della conformità alle norme sugli appalti pubblici e dell'attuazione dei contratti pubblici. Garantire efficaci meccanismi di controllo nel settore **sanitario**, compresi gli aspetti relativi agli appalti pubblici;
- attuare efficaci meccanismi di tutela e attività di sensibilizzazione nei settori pubblico e privato per gli **informatori** che segnalano casi di corruzione e di malversazione.