



Bruxelles, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 25

**ALLEGATO**

**sulla SLOVACCHIA**

*della*

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

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

# SLOVACCHIA

## 1. INTRODUZIONE – CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

### *Quadro anticorruzione*

**Approccio strategico.** Nel 2011 il governo ha approvato un piano strategico anticorruzione<sup>1</sup> che includeva le seguenti misure: pubblicazione di contratti statali, riforma del sistema giudiziario per aumentare la trasparenza delle decisioni dei giudici, selezione con valutazione comparativa dei giudici e dei presidenti dei tribunali, norme più rigorose per la governance giudiziaria e chiare disposizioni per gli appalti pubblici. Tuttavia, nel corso dell'ultimo anno, l'attuazione di taluni aspetti del piano strategico ha subito un rallentamento. Diversi emendamenti approvati nell'ambito degli sforzi compiuti contro la corruzione sono attualmente in attesa di essere esaminati dalla Corte costituzionale. Un gruppo di lavoro interdipartimentale di esperti che rappresenta i ministeri, la procura generale e i comuni valuta i compiti sulla base della strategia, mentre le ONG partecipano in qualità di osservatori. Tuttavia, questo gruppo non è ancora stato convocato dalla fine del 2011<sup>2</sup>. Alcune amministrazioni locali hanno creato le proprie strategie anticorruzione in collaborazione con le ONG. Il loro coinvolgimento ha consentito alle ONG di promuovere un vivace dibattito politico che, insieme alle nuove misure di trasparenza, offre un'opportunità di continuo miglioramento in Slovacchia.

**Quadro giuridico.** La Slovacchia ha compiuto considerevoli sforzi per migliorare il quadro giuridico sul diritto penale e gli appalti pubblici; tuttavia non ha dato seguito alle raccomandazioni internazionali relative al finanziamento dei partiti politici<sup>3</sup>. Nel 2010 è stata introdotta la responsabilità penale delle persone giuridiche<sup>4</sup> e nel 2011 il codice penale è stato modificato in misura sostanziale in linea con le raccomandazioni del GRECO<sup>5</sup>. Nel 2012 il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) ha concluso che tutte le sue raccomandazioni relative alle incriminazioni erano state attuate in modo soddisfacente. Tuttavia, per quanto riguarda la legislazione sul finanziamento dei partiti politici, nessuna delle dieci raccomandazioni era stata attuata in modo soddisfacente<sup>6</sup>. In seno al parlamento slovacco è in discussione un progetto legislativo sulle campagne preelettorali e sui partiti politici, inteso a dare seguito a tali raccomandazioni.

**Quadro istituzionale.** Allo scopo di contrastare i reati gravi con maggiore efficacia, la Slovacchia ha istituito un tribunale penale specializzato (SCC) con competenza esclusiva per statuire nei casi di corruzione, compresa la corruzione a livello nazionale e all'estero. Il tribunale, che ha iniziato la propria attività nel luglio 2005, affronta casi riguardanti la criminalità organizzata, gravi reati economici e reati commessi da talune categorie di funzionari. Il tribunale penale specializzato sembra essere dotato delle risorse necessarie, i giudici e il personale ausiliario sono adeguatamente formati e i procedimenti si concludono

---

1 *Návrh strategického plánu boja proti korupcii v Slovenskej republike - upravené nové znenie* <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=20071>.

2 <http://bojprotikorupcii.vlada.gov.sk/19327/medzirezortna-pracovna-skupina-expetrov-pre-boj-tproti-korupcii.php>.

3 *Third Evaluation Round, Compliance Report on the Slovak Republic* (Terzo ciclo di valutazione, Relazione di conformità sulla Repubblica slovacca), GRECO RC-III (2010) SE, Strasburgo, 26 marzo 2010.

4 Con la legge n. 224/2010 che ha modificato il codice penale (nuovi articoli 83 *bis* e 83 *ter* del codice penale).

5 Il 13 luglio 2011 sono stati adottati la legge n. 262/2011 e altri atti. Per la valutazione delle norme, cfr. *Second Interim Compliance Report on the Slovak Republic* (Seconda relazione intermedia di conformità sulla Repubblica slovacca), GRECO RC-III (2010) 3E *Second Interim Report* (Seconda relazione intermedia), Strasburgo, 9 dicembre 2011.

6 *Third Evaluation Round –Second Compliance Report on the Slovak Republic* (Terzo ciclo di valutazione - Seconda relazione di conformità sulla Repubblica slovacca). GRECO RC-III (2012) 23E, Strasburgo, 7 dicembre 2012. Cfr. anche GRECO RC-III (2013) 21E.

entro un periodo di tempo sufficientemente breve<sup>7</sup>. Anche altre istituzioni, tra cui la Corte dei conti, svolgono un ruolo importante nel quadro istituzionale slovacco<sup>8</sup>. Tuttavia, nonostante gli sforzi compiuti per rendere più trasparenti gli appalti pubblici e il sistema giudiziario nel contesto dell'attuazione dei fondi strutturali dell'UE, di recente la Commissione europea ha raccomandato di affrontare vari problemi relativi al funzionamento delle istituzioni pubbliche, all'applicazione della legge, all'efficienza della giustizia e al contesto imprenditoriale<sup>9</sup>.

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

**Sondaggi sulla percezione.** Secondo lo speciale Eurobarometro 2013<sup>10</sup>, il 90% degli intervistati slovacchi ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante nella Repubblica slovacca (contro una media UE del 76%). Più della metà degli intervistati ritiene che l'abuso di potere per interesse personale e il pagamento o l'accettazione di tangenti siano diffusi nei tribunali, nei partiti politici e nel settore sanitario pubblico.

**Esperienza della corruzione.** La piccola corruzione sembra essere diffusa, con il 40% degli intervistati che sostiene di subire personalmente la corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26%). Tra coloro che negli ultimi 12 mesi erano venuti a contatto con le istituzioni slovacche menzionate nel sondaggio, il 14% è stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti (contro una media UE del 4%)<sup>11</sup>. Il 21% della popolazione ha vissuto o assistito a un episodio di corruzione negli ultimi 12 mesi (contro una media UE dell'8%). Secondo il *Global Corruption Barometer* (barometro della corruzione globale) del 2013 di *Transparency International*, una persona su cinque che ha avuto un contatto con le istituzioni menzionate nel sondaggio ha pagato una tangente<sup>12</sup>. Tali risultati sono simili a quelli dello speciale Eurobarometro 2013.

**Il parere delle imprese.** La corruzione è percepita come l'ostacolo più importante all'attività imprenditoriale in Slovacchia, come sostiene il 66% degli intervistati nel sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese<sup>13</sup>, mentre il 13% di coloro che erano in contatto con le istituzioni è stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti (contro una media UE del 5%). Secondo il *Global Competitiveness Report 2013-2014* del Forum economico mondiale, in Slovacchia la corruzione è il secondo fattore più problematico per l'attività imprenditoriale<sup>14</sup> e il paese si classifica solo al 78° posto in termini di competitività.

### ***Contesto***

**Settore privato.** La Slovacchia ha recepito la decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, fatta eccezione per l'offerta di una tangente o di un vantaggio indebito<sup>15</sup>. Riguardo al settore privato, le preoccupazioni concrete sono connesse ai legami tra le imprese e i politici. Inoltre, l'agenzia per la sicurezza nazionale slovacca (SIS)

---

7 Cfr. *Transparency International*, Sistema nazionale di integrità, sintesi:  
[http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/slovakia\\_2012](http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/slovakia_2012).

8 Idem.

9 Documento di lavoro dei servizi della Commissione. *Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Slovakia* (Valutazione del programma di riforma nazionale 2013 e del programma di stabilità della Slovacchia), Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 375 final, pagg. 8-9  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013\\_slovakia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_slovakia_en.pdf).

10 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

11 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

12 <http://www.transparency.org/gcb2013/report>.

13 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

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

15 Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.

ha sottolineato nella sua relazione annuale che i legami tra i politici e le imprese hanno leso gli interessi nazionali, soprattutto nel caso delle aziende statali e comunali<sup>16</sup>.

**Conflitti d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale.** I conflitti d'interessi e la situazione patrimoniale dei parlamentari devono essere dichiarati per legge, tuttavia solo in misura limitata. In seno al parlamento è in discussione un progetto di legge sul conflitto d'interessi<sup>17</sup>, che consentirebbe di attenuare i principali problemi relativi all'applicazione della legge attualmente in vigore. Le ONG offrono una piattaforma volontaria per pubblicare le dichiarazioni d'interessi<sup>18</sup>.

**Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*).** In Slovacchia non esistono leggi specifiche per la tutela degli informatori. La legislazione sul lavoro prevede una protezione generale dai licenziamenti arbitrari e dalla discriminazione dei dipendenti. A questo proposito, le procedure previste dalla legge antidiscriminazione potrebbero costituire un esempio di migliore prassi.

**Trasparenza delle attività di lobbismo.** Nonostante i precedenti tentativi di stabilire norme in materia, il lobbismo non è regolamentato in Slovacchia. Non è previsto l'obbligo specifico per i lobbisti di registrarsi, né quello di segnalarne i contatti con i funzionari pubblici.

## 2. PRINCIPALI ASPETTI

### *Indipendenza della magistratura*

L'indipendenza della magistratura è un elemento fondamentale delle politiche anticorruzione, tanto sotto il profilo della capacità del sistema giudiziario di gestire con efficacia i casi di corruzione, anche ad alto livello, quanto dal punto di vista delle regole di integrità all'interno dello stesso sistema giudiziario. Garanzie efficaci dell'indipendenza della magistratura e norme etiche rigorose sono essenziali per creare un quadro che permetta ai magistrati di rendere giustizia nei casi di corruzione in maniera obiettiva e imparziale, senza subire influenze indebite.

La costituzione slovacca garantisce l'indipendenza dei giudici. Tuttavia, la percezione dell'indipendenza della magistratura in Slovacchia è bassa, come dimostra il fatto che questo paese registra i risultati peggiori per quanto riguarda la percezione dell'indipendenza dei sistemi giudiziari nel quadro di valutazione UE della giustizia e nel *Global Competitiveness Report 2013-2014*<sup>19</sup>. Inoltre, l'uso del potere del ministro della Giustizia di revocare i presidenti e i vicepresidenti dei tribunali, senza alcuna possibilità di riesame o di impugnazione<sup>20</sup> ha destato serie preoccupazioni. Ad esempio, in un periodo di tempo relativamente breve, due ministri della Giustizia consecutivi hanno revocato un numero considerevole<sup>21</sup> di presidenti di tribunali, contribuendo quindi alla percezione generale di politicizzazione e di limitata indipendenza del sistema giudiziario slovacco.

---

16 Relazione dei servizi d'informazione slovacchi del 2011 (*Správa o činnosti SIS v roku 2011, Bratislava, október 2012.*) [http://www.sis.gov.sk/vyr\\_sprava.html](http://www.sis.gov.sk/vyr_sprava.html).

17 Consiglio nazionale della Repubblica slovacca *Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z.* <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=389419>].

18 Cfr. [Politikaopen.sk](http://Politikaopen.sk).

19 Sulla base dei dati del 2010 del quadro di valutazione UE della giustizia. [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf).

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

20 Articoli 38 e 41 della legge 757/2004 sui tribunali (*Zákon o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov*).

21 Nel maggio 2011, ad esempio, sono stati revocati 14 presidenti di tribunali.

Inoltre, alcuni giudici che hanno pubblicamente criticato lo stato del sistema giudiziario sono stati oggetto di procedimenti disciplinari da loro ritenuti arbitrari<sup>22</sup>. Alcuni esperti hanno criticato il modo in cui il capo della magistratura si è avvalso dei suoi poteri per influenzare le commissioni disciplinari, in particolare nei procedimenti relativi a giudici che sembravano resistere a tale influenza. Le commissioni disciplinari di primo grado comprendono un membro nominato dai consigli regionali della magistratura, uno dal parlamento slovacco e uno dal ministro della Giustizia. In secondo grado, tale rapporto è di 1:2:2, determinando in entrambi i casi una sovrarappresentanza di membri delle commissioni eletti politicamente<sup>23</sup>.

Negli ultimi cinque anni, tali questioni sono state oggetto di un dibattito pubblico in cui sono coinvolti giudici, ONG, esperti internazionali e leader politici slovacchi. Nel settembre 2009, 15 giudici hanno inviato una lettera al presidente, al primo ministro e ad altri leader richiamando l'attenzione sull'uso improprio dei procedimenti disciplinari contro i giudici indipendenti<sup>24</sup>. Nell'ottobre 2009, 105 giudici hanno firmato una successiva dichiarazione aperta<sup>25</sup>. Nel 2010, un'organizzazione che comprendeva tra i membri fondatori undici giudici della Corte suprema ha segnalato vari problemi, fra cui interferenze politiche, procedure di selezione non basate sulla meritocrazia, ritardi ingiustificati nei procedimenti giudiziari, mancanza di norme etiche, abuso di azioni disciplinari e scarsa trasparenza<sup>26</sup>. I problemi sollevati aumentano la vulnerabilità del sistema giudiziario alla corruzione.

Il governo ha risposto alla richiesta di riforma adottando una modifica legislativa nel 2011. I presidenti e i vicepresidenti dei tribunali devono superare una procedura di valutazione comparativa, il cui scopo è verificare le competenze e la capacità dei candidati per garantire un'adeguata amministrazione della giustizia e dei tribunali. Ora le sentenze devono essere pubblicate allo scopo di creare maggiore trasparenza. Inoltre, la procedura di revoca del presidente o del vicepresidente di un tribunale deve essere avviata da uno dei tre organi giudiziari nominati per legge o, nel caso dei vicepresidenti, anche dai presidenti dei tribunali. La decisione di revoca è tuttavia adottata dal ministro. Sebbene tale sistema sembri essere un passo nella giusta direzione, nella pratica sembrano persistere taluni problemi: ad esempio, nel 2012 il ministro ha rimosso dall'incarico i presidenti di due tribunali distrettuali unicamente sulla base di una notifica verbale<sup>27</sup>. In questo contesto, sarà necessario migliorare ulteriormente i criteri esistenti per la rimozione dall'incarico dei presidenti e dei vicepresidenti dei tribunali.

### ***Perseguimento giudiziario della corruzione***

La Slovacchia ha istituito l'ufficio del procuratore speciale per perseguire tutti i casi deferiti al tribunale penale specializzato, che costituisce un'iniziativa encomiabile per concentrarsi sui casi di alto profilo che richiedono una competenza specifica. Il procuratore speciale è eletto dal parlamento su proposta del procuratore generale sulla base di una procedura di valutazione comparativa.

---

22 Cfr. Bojarski, L. e Stemker Koster, W. (2012) *The Slovak judiciary: Its current state and challenges* (Il sistema giudiziario slovacco. Stato attuale e sfide). Bratislava: *Nadácia otvorenej spoločnosti - Open Society Foundation*.

23 La commissione disciplinare è composta da tre o cinque membri scelti dalle tre banche dati istituite dalla legge, in cui sono registrati 15 nomi, eletti dai giudici, dal ministero e dal Consiglio nazionale rispettivamente. Cfr. il titolo II della legge sui giudici e i giudici onorari (*Zákon č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*).

24 "Lettera aperta" <http://sudcovia.sk/en/documents/archive/204-open-letter>.

25 "Cinque sentenze" <http://sudcovia.sk/en/documents/archive/202-five-sentences>.

26 <http://sudcovia.sk/en/documents/archive/211-orientation-initiative-for-open-judiciary>.

27 *Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Slovakia* (Valutazione del programma di riforma nazionale 2013 e del programma di stabilità della Slovacchia), Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 375 final, pag. 31. Come sottolineato nel documento, i riferimenti alle precedenti raccomandazioni relative alla magistratura sono rimaste valide nel 2013 e nel 2012 in quanto non sono stati rilevati significativi progressi.

La procura slovacca è un organismo indipendente, gerarchico e uniforme guidato da un procuratore generale, che viene nominato dal presidente su proposta del parlamento. Tra febbraio 2011 e luglio 2013 la posizione è rimasta vacante. A questo proposito, sono stati presentati vari ricorsi alla Corte costituzionale e il capo dello Stato non ha nominato il candidato eletto. La protratta assenza del capo della procura ha avuto ripercussioni negative sulla fiducia nel fatto che le procure, comprese quelle specializzate nella corruzione, siano effettivamente al riparo da influenze indebite. Successivamente, il parlamento ha eletto un'altra persona come procuratore generale, nominata poi dal presidente per l'incarico a metà del 2013.

Secondo le statistiche sui procedimenti, nel 2010, 18 persone sono state incriminate per aver accettato tangenti, 74 di corruzione attiva, 4 di traffico di influenza e 5 di favoritismo. Tali cifre rappresentano un considerevole aumento rispetto al 2009<sup>28</sup>, tuttavia sono comunque basse tenuto conto delle dimensioni del paese e della portata del problema quale risulta dai sondaggi sull'esperienza effettiva della corruzione<sup>29</sup>. È troppo presto per valutare la nuova legislazione penale entrata in vigore nel settembre 2011. Tuttavia, il numero ridotto di procedimenti nel contesto della corruzione è attribuibile solo in parte a una legislazione insufficiente. Secondo una recente valutazione della Commissione europea, il sistema di contrasto presenta carenze strutturali<sup>30</sup>. Nella sua analisi del sistema nazionale di integrità, *Transparency International* ha ritenuto che le forze di polizia siano tra le istituzioni più carenti in Slovacchia classificandosi al secondo posto tra quelle che hanno registrato i risultati peggiori (dopo il sistema giudiziario)<sup>31</sup>. Da tale analisi sono emerse considerevoli modifiche del gruppo dirigente delle forze di polizia dopo ogni elezione parlamentare che includevano non solo il capo della polizia, ma anche i capi dei principali dipartimenti, fra cui l'unità per la lotta alla corruzione.

### ***Finanziamento dei partiti politici***

La legge sui partiti politici del 2005 ha imposto norme più rigorose sulla contabilità dei partiti, obbligandoli a pubblicare resoconti annuali comprendenti informazioni sulle entrate e sulle spese dei partiti<sup>32</sup>. Tuttavia, nel 2011, il GRECO ha individuato considerevoli carenze nel quadro giuridico per il finanziamento dei partiti e ha formulato dieci raccomandazioni dettagliate, compresa l'istituzione di un unico organismo con risorse sufficienti per vigilare e indagare sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali, il rafforzamento della trasparenza del finanziamento dei candidati presidenziali e l'applicazione di sanzioni efficaci per le violazioni delle norme sul finanziamento dei partiti politici<sup>33</sup>. In particolare, il GRECO ha rilevato che la legge non chiarisce il livello di dettaglio richiesto per le sezioni regionali e locali dei partiti. Inoltre, la legislazione non comprende nel suo ambito le spese per le campagne dei singoli candidati. La legge non viene attuata in modo sufficiente, in quanto la vigilanza esercitata dal ministero delle Finanze e dalla commissione parlamentare è ritenuta

28 <http://www.genpro.gov.sk/statistiky-12c1.html>. Tali statistiche sono basate sulla legislazione previgente, ossia quella in vigore prima della modifica del codice penale.

29 Cfr. i risultati dei sondaggi Eurobarometro consecutivi del 2007, 2009, 2011 e 2013; cfr. anche il sondaggio Flash Eurobarometro 2013 relativo alle imprese, in cui la percentuale degli intervistati oggetto di aspettative di tangenti era sempre tra le più alte nell'UE.

30 *Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Slovakia* (Valutazione del programma di riforma nazionale 2013 e del programma di stabilità della Slovacchia), Bruxelles, 29.5.2013 SWD(2013) 375 final. pagg. 8-9; documento di posizione della Commissione sulla Slovacchia per il periodo di programmazione 2014-2020 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/sk\\_position\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/sk_position_paper.pdf).

31 TI, sintesi dell'analisi del sistema nazionale di integrità.

32 85/2005 Z.z. ZÁKON zo 4. februára 2005o politických stranách a politických hnutiach.

33 GRECO: *Third Evaluation Round – Second Interim Compliance Report on the Slovak Republic* (Terzo ciclo di valutazione - Seconda relazione intermedia di conformità sulla Repubblica slovacca), dicembre 2011, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)3\\_2nd\\_Interim\\_Slovakia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)3_2nd_Interim_Slovakia_EN.pdf).

una pura formalità. Il GRECO ha raccomandato vivamente che la Slovacchia adotti misure intese a rafforzare la trasparenza delle entrate e delle spese dei partiti politici e dei candidati a livello locale e regionale (in particolare in relazione alle elezioni dei sindaci) e che le autorità forniscano ai partiti politici e ai candidati alle elezioni consulenza e formazione sulle norme applicabili in materia di finanziamento dei partiti politici<sup>34</sup>.

Nel contesto delle sanzioni, la Slovacchia prevede la responsabilità amministrativa dei partiti politici per le violazioni delle norme sul finanziamento dei partiti. Il ministero delle Finanze deve imporre sanzioni amministrative di circa 3 000 EUR in caso di violazioni relative alla presentazione tardiva o incompleta dei resoconti annuali e delle campagne elettorali. Se un partito accetta un dono o un servizio in violazione della legge del 2005, il ministero delle Finanze può anche imporre una sanzione fino al doppio del valore del dono o del servizio. Infine, i finanziamenti pubblici possono essere sospesi se un partito non pone rimedio alle irregolarità riscontrate nel resoconto annuale. Il GRECO ha espresso preoccupazioni sul potere dissuasivo di tali sanzioni e ha constatato che non risultava che le sanzioni fossero state imposte per violazioni delle norme sul finanziamento dei partiti politici diverse dalla mancata presentazione dei resoconti finanziari<sup>35</sup>. Agli inizi del 2013, la raccomandazione sul miglioramento delle sanzioni non era ancora stata attuata<sup>36</sup>.

Nella sua ultima valutazione, il GRECO ha ritenuto che non fosse stata attuata alcuna delle sue raccomandazioni riguardanti il finanziamento dei partiti politici<sup>37</sup>. Attualmente un progetto di legge sulle campagne preelettorali<sup>38</sup> e un progetto di legge sulle elezioni<sup>39</sup>, intesi a rispondere alle preoccupazioni del GRECO, sono in discussione in seno al parlamento slovacco. La legislazione oggetto di discussione mira a limitare la possibilità delle donazioni effettuate in contanti, aumentando la trasparenza dei conti relativi alle campagne elettorali e rafforzando le sanzioni per le violazioni delle norme sulle campagne elettorali.

#### ***Buona prassi: banca dati per il tracciamento del denaro pubblico***

*Nel 2000 la Slovacchia ha riformato le leggi sull'accesso alle informazioni e ha istituito un sistema divenuto esemplare negli ultimi 12 anni. La libertà d'accesso alle informazioni ha consentito alle ONG e ai gruppi di riflessione di elaborare soluzioni innovative per segnalare i rischi e per creare una rete informativa che consenta di individuare i conflitti d'interessi e le*

34 GRECO: *Third Evaluation Round - Second Interim Compliance Report* (Terzo ciclo di valutazione - Seconda relazione intermedia di conformità), pagg. 8 e 11.

35 GRECO: *Third Evaluation Round - Evaluation Report on the Slovak Republic on Transparency of party funding (Theme II)* (Terzo ciclo di valutazione - Relazione di valutazione sulla trasparenza del finanziamento ai partiti nella Repubblica slovacca (tema II)). Strasburgo, 15 febbraio 2008. *Second Compliance Report, on the Slovak Republic* (Seconda relazione di conformità sulla Repubblica slovacca), GRECO RC-III (2012) 23E [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2923\\_Second\\_SlovakRepublic\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2923_Second_SlovakRepublic_EN.pdf).

37 GRECO: *Third Evaluation Round - Second Interim Compliance Report* (Terzo ciclo di valutazione - Seconda relazione intermedia di conformità), pag. 8. Al momento dell'adozione della terza relazione intermedia di conformità del terzo ciclo di valutazione nell'ottobre 2013, il GRECO ha descritto il livello di conformità come "nel complesso insoddisfacente" cfr. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2013/Greco%282013%2914\\_Summary%20Report%2061\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2013/Greco%282013%2914_Summary%20Report%2061_EN.pdf).

38 Ministero della Giustizia *Zákon o volebnej kampani, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 85/2005 Z.z. Citing electronic source of information* (Citare la fonte elettronica delle informazioni). (2013) *Ministerstvo spravodlivosti SR*. <https://lt.justice.gov.sk/Attachment/navrh%20zakona.rtf?instEID=-1&attEID=56854&docEID=318935&matEID=6443&langEID=1&tStamp=20130803000119053>.

39 Ministero della Giustizia *Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku*. (2013) *Ministerstvo spravodlivosti SR*.: <https://lt.justice.gov.sk/Attachment/navrh%20zakona.rtf?instEID=-1&attEID=56862&docEID=318944&matEID=6444&langEID=1&tStamp=20130803000148247>.

*influenze indebite sui processi decisionali. La ONG Fair Play Alliance ha creato una banca dati accessibile a tutti tramite il suo sito Internet<sup>40</sup>. La banca dati riguarda il denaro pubblico versato a soggetti privati (sovvenzioni statali, privatizzazione, rimborsi doganali e fiscali, contributi, fondi europei, debiti nei confronti del settore pubblico) e i rappresentanti pubblici (dirigenti di istituzioni statali, governi, cariche elettive, magistratura, organismi di autogoverno, parlamento, consulenti dei leader politici). Essa fornisce ai media e alle ONG strumenti per il controllo e rende la pubblica amministrazione consapevole del fatto che le sue decisioni possono essere facilmente controllate. La banca dati è utile anche per il giornalismo d'inchiesta; i media, ad esempio, hanno potuto richiamare l'attenzione su accuse concrete di pratiche illecite circa il finanziamento dei partiti politici e segnatamente su falsi donatori e prestiti non trasparenti ai partiti. La rete è stata emulata da ONG straniere e il software è utilizzato nella Repubblica ceca, in Ungheria e in Georgia. Il know-how è utilizzato anche nel Montenegro.*

### ***Impiego dei fondi dell'UE***

Nel 2011 l'agenzia per la sicurezza nazionale slovacca (SIS) ha segnalato pratiche di corruzione nella distribuzione delle sovvenzioni dell'UE e nel bilancio dello Stato<sup>41</sup>. La SIS ha rilevato prove di un'assegnazione non trasparente di fondi dell'UE e dello Stato, che non sono stati utilizzati per lo scopo dichiarato.

La Commissione europea ha ritenuto che il rischio di corruzione nell'assegnazione di fondi dell'UE possa nuocere alla reputazione dei fondi e minare l'efficienza e l'efficacia del loro uso. Di conseguenza, la Commissione ha interrotto i pagamenti per il programma per i trasporti del Fondo di coesione nel periodo di programmazione 2007-2013, citando tra i motivi le accuse di corruzione e di conflitti d'interessi nei progetti ferroviari. Tali sospetti sono attualmente oggetto di indagine da parte dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). Sono state avanzate accuse di corruzione anche nell'ambito di gare d'appalto pubbliche per progetti di trasporto urbano che erano state organizzate appositamente per un offerente (e sono state annullate su richiesta della Commissione). Inoltre, in altre gare d'appalto, importanti imprese edili hanno denunciato alla Commissione che le offerte più basse erano state respinte sulla base di ingiusti motivi.

Nell'ambito dei programmi operativi del Fondo sociale europeo (PO Occupazione, Inclusione sociale e Istruzione), in seguito a ripetuti controlli da parte della Commissione, sono state individuate carenze sostanziali negli appalti pubblici e nella verifica dell'ammissibilità dei costi. A causa del cattivo funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo, i programmi sono stati sottoposti alla procedura per la sospensione dei pagamenti finché non fosse stato posto rimedio alle carenze individuate.

La lotta alla corruzione è posta in evidenza come un'azione centrale nel documento di posizione della Commissione per la Slovacchia per il periodo di programmazione 2014-2020<sup>42</sup>, che propone di limitare le possibilità di corruzione, conflitti d'interessi e clientelismo nell'utilizzo dei fondi cofinanziati dall'UE. Le tabelle di marcia comuni annuali per l'attuazione dei fondi strutturali in Slovacchia concordate a livello politico hanno evidenziato

40 <http://datanest.fair-play.sk/en/pages/index>.

41 Relazione dei servizi d'informazione slovacchi del 2011 (*Správa o činnosti SIS v roku 2011, Bratislava, október 2012.*)  
[http://www.sis.gov.sk/vyr\\_sprava.html](http://www.sis.gov.sk/vyr_sprava.html).

42 *Position of the Commission Services on the development of the Partnership Agreement and programmes in Slovakia for the period 2014-2020* (Posizione dei servizi della Commissione sullo sviluppo dell'accordo di partenariato e di programmi in Slovacchia per il periodo 2014-2020), pag. 44.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/sk\\_position\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/sk_position_paper.pdf).

la necessità di continuare a rafforzare i sistemi di gestione e controllo per garantirne un'attuazione efficace, in particolare nei settori degli appalti pubblici e della selezione dei progetti.

Le verifiche dei revisori nazionali e della Commissione europea hanno confermato l'esistenza di considerevoli carenze nell'attuazione pratica delle procedure di gestione e di controllo finanziario in Slovacchia, nonché di lacune nella struttura dei principali organismi di controllo nazionali. Le procedure di appalto, la verifica della gestione e la selezione dei progetti restano i principali punti deboli. Questi problemi si riflettono nei costi elevati dei progetti infrastrutturali e nel livello degli errori individuati. Da un esame dei contratti di appalti pubblici nel programma operativo per l'ambiente effettuato nel 2012 è emerso ad esempio un tasso di errore del 7,3%, il che ha indotto la Commissione a imporre una corrispondente rettifica del 7,3% della spesa.

### ***Appalti pubblici***

Secondo le stime, nel 2010 la spesa per i contratti di opere, forniture e servizi in Slovacchia è stata pari a 15,61 miliardi di EUR. Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese, il 57% (la seconda percentuale più alta nell'UE) delle imprese che hanno partecipato ad appalti pubblici negli ultimi tre anni afferma di non essere riuscito ad aggiudicarsi un contratto a causa di episodi di corruzione. L'84% degli intervistati in Slovacchia segnala l'esistenza di capitolati d'onere su misura per imprese specifiche e il 77% indica le offerte collusive come una pratica diffusa<sup>43</sup>. Inoltre, il 63% degli intervistati rileva conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte e il 62% indica l'applicazione di criteri di selezione o di valutazione poco chiari<sup>44</sup>. Tenuto conto della percezione dei rappresentanti di imprese sulla diffusione di tali pratiche, la situazione potrebbe migliorare introducendo verifiche ex ante per controllarle.

La SIS ha segnalato casi di corruzione e clientelismo negli organi delle amministrazioni nazionali, regionali e locali, nonché presso enti a partecipazione statale coinvolti negli appalti pubblici e nell'assegnazione dei fondi statali<sup>45</sup>. La SIS ha anche rilevato che le gare d'appalto per i contratti di costruzione e ammodernamento delle infrastrutture di trasporto sono state organizzate in modo da favorire candidati predeterminati. Più specificamente, la SIS ha segnalato episodi di corruzione e la turbativa della concorrenza per la ricostruzione di un edificio per istituzioni statali. La mancanza di una gestione trasparente è stata individuata anche nei settori dell'energia e del riscaldamento, nelle società di gestione delle risorse idriche e nelle società che utilizzano le infrastrutture di trasporto.

Un settimanale slovacco ha pubblicato un articolo che ha anche vinto un premio che analizza gare d'appalto per la costruzione di autostrade negli anni dal 2006 al 2010 mettendo in luce l'applicazione di prezzi eccessivi e l'uso inefficace dei finanziamenti pubblici. Ad esempio, la gara d'appalto per un sistema di telepedaggio è stata aggiudicata al candidato che ha presentato l'offerta più alta dopo che l'ente appaltante aveva escluso i concorrenti dalla procedura d'appalto.

Uno dei problemi strutturali di fondo è lo status dell'ufficio di aggiudicazione degli appalti pubblici, la cui indipendenza operativa e finanziaria non è garantita dalla legge. La legge sugli appalti pubblici<sup>46</sup> non impedisce le nomine politiche per tale ufficio né offre garanzie

---

43 Si tratta delle percentuali più alte nell'UE.

44 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.

45 Relazione dei servizi d'informazione slovacchi del 2011 (*Správa o činnosti SIS v roku 2011, Bratislava, október 2012.*) [http://www.sis.gov.sk/vyr\\_sprava.html](http://www.sis.gov.sk/vyr_sprava.html).

46 Legge sugli appalti pubblici (*Zákon o verejnom obstarávaní - Zákon č. 25/2006 Z. z.*).

sufficienti contro indebite interferenze nelle decisioni adottate dal personale dell'ufficio. Recenti modifiche hanno assicurato che il presidente dell'ufficio sia eletto dal parlamento su proposta del governo<sup>47</sup>; tuttavia, le disposizioni giuridiche sulla revoca del presidente sono formulate in modo vago e possono essere eluse, limitando quindi le garanzie di indipendenza<sup>48</sup>. Gli appalti pubblici nel settore sanitario sembrano essere particolarmente vulnerabili alla corruzione in Slovacchia. *Transparency International* ha pubblicato un'analisi dei prezzi pagati dagli ospedali per l'acquisto di attrezzature mediche (CT) tra il 2007 e il 2012. Secondo lo studio, il prezzo di acquisto pagato dagli ospedali variava in misura considerevole. Per una CT con gli stessi parametri tecnici, il prezzo pagato da un ospedale risulta il doppio di quello pagato da un altro ospedale. L'analisi rivela che uno dei principali problemi in questo caso è la mancanza di concorrenza - molto spesso si candida a una gara d'appalto un solo offerente o i criteri sono fissati appositamente per uno specifico offerente. Inoltre, secondo l'analisi, spesso è poco chiaro ciò che è incluso esattamente nel prezzo per la CT, come il tipo di software e il servizio, il che rende difficile confrontare i prezzi.

Nel 2012, il governo ha preparato una modifica di ampia portata della legge sugli appalti pubblici intesa, tra l'altro, a snellire le lunghe procedure d'appalto e ad accrescere la concorrenza e la trasparenza<sup>49</sup>. Una parte della modifica è stata adottata nel febbraio 2013. Di conseguenza, il governo ha anche deciso di rafforzare le risorse umane dell'ufficio di aggiudicazione degli appalti. Inoltre, è necessario compiere sforzi credibili per rendere il contesto imprenditoriale meno esposto ai rischi di corruzione. Nel 2010 e nel 2011 il governo slovacco ha stabilito l'obbligo di pubblicare online tutti i contratti conclusi dal settore pubblico<sup>50</sup>. Il registro centrale dei contratti<sup>51</sup> fornisce un elenco dei contratti conclusi dai ministeri, dagli organi dell'amministrazione statale, dagli organi pubblici e dai loro enti subordinati dal 1° gennaio 2011. Tutti questi contratti devono essere pubblicati nel registro ed entrano in vigore solo il giorno successivo a tale pubblicazione. Nonostante una maggiore trasparenza, restano ancora irregolarità negli appalti pubblici<sup>52</sup>. Si potrebbe tuttavia favorire l'efficace applicazione delle nuove norme sugli appalti pubblici sviluppando ulteriormente le competenze dei funzionari incaricati della stesura delle specifiche, nonché della valutazione e selezione delle offerte<sup>53</sup>.

Inoltre, nell'ufficio di aggiudicazione degli appalti è stato creato un meccanismo di ricorso interno. Le decisioni di primo grado sulle denunce ricevute dall'ufficio possono essere impugnate dinanzi a un "consiglio dell'ufficio di aggiudicazione degli appalti". Il consiglio è composto da dipendenti dell'ufficio e da alcune persone esterne per garantire una maggiore indipendenza nel processo decisionale.

---

47 Le norme sullo status della presidenza sono contenute nell'articolo 110 della legge sugli appalti pubblici.

48 Ai sensi dell'articolo 110, paragrafo 1, l'ufficio è guidato dal presidente, eletto su proposta del governo della Repubblica slovacca e revocato dal Consiglio nazionale della Repubblica slovacca e paragrafo 2, relativo al presidente e al vicepresidente dell'autorità, il vicepresidente è nominato e revocato dal governo su proposta del presidente dell'ufficio. Per i motivi di revoca, cfr. l'articolo 111 che è limitato al mancato rispetto dei doveri.

49 *Z 19. marca 2013, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.*

50 Legge n. 546/2010 recante modifica della legge n. 40/1964, codice penale, modificata.

51 *Centrálny register zmlúv.* <http://crz.gov.sk/>.

52 Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Slovakia* (Valutazione del programma di riforma nazionale 2013 e del programma di stabilità della Slovacchia), Bruxelles, 29.5.2013 SWD(2013) 375 final, pag. 30: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013\\_slovakia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_slovakia_en.pdf).

53 Documento di lavoro dei servizi della Commissione: *Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Slovakia* (Valutazione del programma di riforma nazionale 2013 e del programma di stabilità della Slovacchia), Bruxelles, 29.5.2013; SWD(2013) 375 final, pag. 30: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013\\_slovakia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_slovakia_en.pdf).

### ***Buona prassi: trasparenza degli appalti pubblici locali***

*Nel quadro delle misure che consentono il monitoraggio esterno della spesa pubblica, l'iniziativa "Governo locale aperto" classifica 100 centri urbani slovacchi in funzione di una serie di criteri basati sulla trasparenza degli appalti pubblici, l'accesso alle informazioni, la disponibilità di dati d'interesse pubblico, la partecipazione pubblica, l'etica professionale e i conflitti d'interessi. Attualmente Saľa, Martin e Rožňava sembrano essere al primo posto. Il progetto è gestito da Transparency International Slovakia. La città settentrionale di Martin ha ricevuto il prestigioso premio delle Nazioni Unite per il servizio pubblico grazie alle sue riforme anticorruzione<sup>54</sup>, basate su una stretta cooperazione con Transparency International Slovakia. Alla fine del 2008, il neoeletto sindaco di Martin si è rivolto all'organizzazione chiedendo un pacchetto per la trasparenza da poter attuare nella città di 60 000 abitanti. Transparency International Slovakia ha proposto un progetto da realizzare in tre fasi. Nella prima fase, gli esperti hanno stilato un elenco di raccomandazioni in 17 settori politici come gli appalti pubblici, il personale, la concessione di sovvenzioni, partecipazione pubblica e politica delle società comunali. In una seconda fase, gli esperti hanno confrontato le raccomandazioni con le norme e il regolamento interno della città. Dopo aver individuato le carenze, il gruppo di esperti, insieme a funzionari comunali, nuove ordinanze e norme adeguate alla situazione di Martin, che in seguito sono stati attuati dal comune.*

### **3. EVOLUZIONE FUTURA**

I problemi relativi alla legislazione e alla sua applicazione, la percezione di una mancanza di indipendenza del sistema giudiziario e gli stretti legami tra i politici e l'élite imprenditoriale limitano l'efficacia del quadro anticorruzione. Pertanto, dovrebbe essere attribuita priorità alle riforme strutturali, alle misure destinate a evitare i conflitti d'interessi, agli sforzi mirati per la prevenzione della corruzione e a un coordinamento adeguato nelle indagini. Sono necessarie riforme legislative e disincentivi pratici contro la corruzione per quanto riguarda il finanziamento dei partiti, gli appalti pubblici e i conflitti d'interessi.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- rafforzare l'indipendenza del **sistema giudiziario**, in particolare stabilendo criteri ben definiti per la revoca dall'incarico dei presidenti e dei vicepresidenti dei tribunali. Rafforzare le garanzie procedurali nei procedimenti disciplinari contro i giudici e garantire l'indipendenza delle commissioni disciplinari;
- rafforzare un sistema basato sui meriti per le nomine relative alle posizioni dirigenziali all'interno della **polizia**. Definire una strategia per individuare e perseguire con maggiore efficacia i reati di corruzione;
- rafforzare la trasparenza del **finanziamento dei partiti politici** a livello locale e regionale, anche attraverso il completamento della nuova procedura legislativa. Istituire un organo indipendente per indagare e vigilare sul finanziamento dei partiti politici e garantire che le sanzioni applicabili in caso di violazioni delle norme sul finanziamento dei partiti siano proporzionate e dissuasive;
- intensificare i controlli da parte delle autorità competenti per ridurre il rischio di un **uso illecito dei fondi dell'UE** e per rafforzare il meccanismo di controllo per la prevenzione, l'individuazione e l'applicazione di sanzioni dissuasive circa i conflitti

54 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan048624.pdf>.

d'interessi. Sviluppare una politica anticorruzione nel settore sanitario, anche per quanto riguarda gli appalti pubblici. Intensificare gli sforzi compiuti dalle autorità di polizia, dalle procure e dalle autorità giudiziarie per perseguire i casi di corruzione in cui sono coinvolti fondi dell'UE. Effettuare efficaci verifiche indipendenti ex ante delle procedure **d'appalto pubblico** a livello centrale e locale. Rafforzare i meccanismi di controllo interno delle amministrazioni aggiudicatrici e la loro capacità di prevenire con efficacia le pratiche di corruzione. Controllare gli effetti delle recenti modifiche della legge sugli appalti pubblici, in particolare sul funzionamento indipendente dell'ufficio di aggiudicazione degli appalti pubblici. Promuovere un maggiore livello di stabilità, efficienza, indipendenza e competenza nella pubblica amministrazione slovacca, segnatamente delle autorità di aggiudicazione degli appalti pubblici centrali e locali.