



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 1° ottobre 2020  
(OR. en)

11225/20  
ADD 25

JAI 751  
FREMP 81  
AG 45  
POLGEN 168

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	30 settembre 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.:	SWD(2020) 324 final
----------------	---------------------

---

Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione sullo Stato di diritto 2020 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Slovacchia che accompagna il documento COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Relazione sullo Stato di diritto 2020 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea
----------	--

---



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 30.9.2020  
SWD(2020) 324 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

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

*che accompagna il documento*

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

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

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -  
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -  
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -  
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -  
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -  
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -  
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} -  
{SWD(2020) 323 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2020) 324 final.

---

All.: SWD(2020) 324 final

## **SINTESI**

Negli ultimi anni sono stati compiuti sforzi per migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario slovacco, che hanno iniziato a dare risultati promettenti. Tale sistema è però caratterizzato da un livello molto basso di indipendenza percepita della magistratura, sia presso il pubblico in generale che presso le imprese. Dal 2019 ciò è esacerbato da profonde preoccupazioni circa la completa integrità della magistratura e delle procure. Il governo nominato nel marzo 2020 ha annunciato una serie di riforme in settori sensibili, quali le procedure di nomina dei membri del Consiglio della magistratura, della Corte costituzionale e della Corte suprema, nonché del procuratore generale, e l'introduzione di un'età pensionabile fissa per i giudici.

La lotta alla corruzione è stata indicata come una delle priorità fondamentali del programma politico del nuovo governo, che ha annunciato una serie di riforme per migliorare la situazione. La capacità di indagare, accertare e perseguire i reati di corruzione è ostacolata dalla mancanza di risorse e di specifiche competenze analitiche sia presso la procura speciale sia presso l'agenzia nazionale per la lotta alla criminalità, nonché dalle difficoltà nell'acquisire le prove. Le attività di lobbying non sono regolamentate e le disposizioni contro il fenomeno delle "porte girevoli" sono deboli. All'inizio del 2020 è entrata in vigore una nuova legislazione sulle dichiarazioni patrimoniali e sul conflitto di interesse dei membri del governo e di altri titolari di cariche pubbliche.

La costituzione e il diritto derivato della Slovacchia forniscono un solido quadro giuridico per la protezione della libertà di espressione, il diritto di accesso alle informazioni pubbliche, la creazione di strutture per garantire il pluralismo dei media e i diritti della stampa. Tuttavia, sono state sollevate preoccupazioni in merito alla mancanza di norme rigorose per garantire la trasparenza della proprietà dei media, prevenire i conflitti di interesse tra i proprietari dei media e i partiti politici e istituire un quadro per la distribuzione della pubblicità di Stato. Si ritiene che l'assassinio del giornalista investigativo Ján Kuciak e della sua fidanzata nel 2018 abbia segnato un reale punto di svolta nella società slovacca, sensibilizzandola in merito alla necessità di migliorare la sicurezza dei giornalisti.

Per quanto riguarda il sistema di bilanciamento dei poteri in Slovacchia, è necessario migliorare il processo legislativo rafforzando il coinvolgimento dei portatori di interessi e della società civile e facendo un uso migliore del quadro esistente per la valutazione d'impatto. Le autorità indipendenti, come il centro nazionale per i diritti umani o il difensore civico, hanno un ruolo importante nel garantire il bilanciamento dei poteri, ma devono ricevere un mandato pieno e le risorse necessarie per esercitare efficacemente il loro ruolo. Il governo ha annunciato piani di riforma per rafforzare lo Stato di diritto, in particolare riforme volte ad aumentare i poteri della Corte costituzionale. Lo Stato di diritto come oggetto di dibattito pubblico ha acquisito importanza negli ultimi anni, il che potrebbe favorire la nascita di una più solida cultura al riguardo.

## **I. SISTEMA GIUDIZIARIO**

Il sistema giudiziario della Repubblica slovacca è formato da 54 tribunali distrettuali, otto tribunali regionali, il tribunale penale specializzato, la Corte suprema e la Corte costituzionale slovacca<sup>1</sup>. In Slovacchia non vi è una sezione distinta di tribunali amministrativi. I tribunali regionali fungono da corti d'appello nelle cause civili, commerciali e penali e agiscono allo stesso tempo da organi giurisdizionali di primo grado in materia amministrativa. Il tribunale penale specializzato è competente a giudicare le cause penali gravi elencate nella pertinente disposizione del codice di procedura penale<sup>2</sup>. Il Consiglio della magistratura svolge un ruolo centrale nell'autogoverno del sistema giudiziario e nella nomina, sospensione e revoca dei giudici nonché nella tutela dell'etica giudiziaria. Attualmente, metà dei suoi membri (nove su 18) sono giudici eletti da loro pari. Alcuni degli altri membri, nella composizione attuale, sono nominati dalla presidente della Repubblica slovacca, dal parlamento e dal governo<sup>3</sup>. La procura slovacca è un'autorità statale indipendente guidata dal procuratore generale<sup>4</sup>. L'ordine degli avvocati slovacco è un'organizzazione professionale indipendente autogovernata<sup>5</sup>.

### **Indipendenza**

**Le preoccupazioni di lunga data in merito all'indipendenza e all'integrità del sistema giudiziario slovacco continuano a crescere dall'agosto 2019.** Da alcune rivelazioni e dai risultati di indagini penali emerge una serie di casi di corruzione ad alto livello, che suscitano fra l'altro preoccupazioni per il possibile esercizio di influenze indebite da parte di singoli membri dell'esecutivo e di altri politici nei confronti di membri della magistratura e per la possibile collusione tra politici e magistrati, compresi giudici di alto livello<sup>6</sup>. Inoltre, sono sorti sospetti riguardo a singoli casi di abuso d'ufficio da parte di giudici e pubblici ministeri, tra cui un ex procuratore generale<sup>7</sup>. Nell'autunno 2019 questi eventi hanno scatenato proteste pubbliche e reiterati appelli alle autorità affinché intensifichino gli sforzi per ridurre la corruzione nel sistema giudiziario slovacco. È stata avviata una serie di procedimenti disciplinari e di indagini penali nei confronti di giudici e pubblici ministeri, alcuni dei quali sono stati sospesi o hanno rassegnato le dimissioni. In alcuni casi, le indagini penali in corso hanno anche portato all'applicazione di pene detentive nei confronti di giudici e pubblici ministeri<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una descrizione della struttura giudiziaria, cfr. ad esempio lo studio annuale condotto dalla CEPEJ per la Commissione europea.

<sup>2</sup> Codice di procedura penale slovacco, punto 14 (ad esempio l'omicidio premeditato, la corruzione, il terrorismo, la criminalità organizzata, i reati economici gravi che pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE ecc.).

<sup>3</sup> Articolo 141a della costituzione della Repubblica slovacca.

<sup>4</sup> Articoli da 149 a 151 della costituzione della Repubblica slovacca; legge n. 153/2001 Racc. sul pubblico ministero.

<sup>5</sup> Legge parlamentare n. 586/2003 Racc. sulla professione forense e legge di modifica n. 455/1991 Racc. sul commercio e le attività indipendenti (legge sulle licenze commerciali) del 4 dicembre 2003.

<sup>6</sup> Cfr. Commissione europea, 2020 Country Report Slovakia, SWD(2020) 524 final.

<sup>7</sup> Commissione europea, 2020 Country Report Slovakia, SWD(2020) 524 final, pag. 6, 20 e 50. Anche il Parlamento europeo ha espresso preoccupazione per la situazione in Slovacchia: cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 28 marzo 2019 sulla situazione dello Stato di diritto e della lotta contro la corruzione nell'UE, in particolare a Malta e in Slovacchia, e la risoluzione del 19 aprile 2018 sulla protezione dei giornalisti investigativi in Europa: il caso di Ján Kuciak, giornalista slovacco, e di Martina Kušnírová.

<sup>8</sup> Ciò è stato segnalato anche dalle autorità slovacche durante l'elaborazione della presente relazione.

**Nonostante alcuni sforzi compiuti in passato per rafforzare l'indipendenza del sistema giudiziario e la trasparenza, in Slovacchia il livello di indipendenza percepita della magistratura rimane molto basso.** I cittadini continuano a considerare molto basso il livello di indipendenza degli organi giurisdizionali; soltanto una netta minoranza, sia dei cittadini che delle imprese, percepisce il livello di indipendenza della magistratura come piuttosto soddisfacente o molto soddisfacente (il 26 % dei cittadini e il 15 % delle imprese). Il motivo più spesso invocato per la percezione della mancanza di indipendenza della magistratura è legato alle ingerenze o alle pressioni esercitate dal governo e dai politici<sup>9</sup>. È importante sottolineare che questa percezione relativamente bassa dell'indipendenza della magistratura si registra da lungo tempo<sup>10</sup>, come riconoscono anche le autorità slovacche<sup>11</sup>.

**Il governo ha annunciato piani di riforma per rafforzare l'indipendenza e l'integrità della magistratura.** Occorre ricordare, a questo proposito, i tentativi dei precedenti governi di affrontare alcune delle preoccupazioni di lunga data sull'integrità dei giudici, che hanno portato a una modifica della costituzione della Repubblica slovacca e che comprendono la controversa introduzione di controlli obbligatori sui precedenti di giudici e giudici candidati sulla base delle informazioni fornite dall'autorità di sicurezza nazionale slovacca<sup>12</sup>. In una sentenza storica del 30 gennaio 2019<sup>13</sup>, la Corte costituzionale slovacca ha statuito che tali controlli sui precedenti violavano il principio di indipendenza della magistratura e che la modifica costituzionale del 2014 era incostituzionale<sup>14</sup>.

**Il governo ha annunciato disegni di riforma per modificare l'attuale composizione del Consiglio della magistratura.** Tali disegni riguardano fra l'altro il processo di nomina e intendono garantire la rappresentanza regionale e rafforzare i controlli sulle dichiarazioni patrimoniali dei giudici<sup>15</sup>. Sei nuovi membri sono stati nominati il 23 aprile 2020, il 26 aprile 2020 e il 20 maggio 2020<sup>16</sup> e un nuovo presidente del Consiglio della magistratura è stato eletto il 29 giugno 2020<sup>17</sup>, in seguito alle dimissioni di alcuni dei membri il 23 marzo 2020<sup>18</sup> e alle dimissioni dell'ex presidente il 23 giugno 2020<sup>19</sup>.

---

<sup>9</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 44 e 46. Il livello di indipendenza percepita della magistratura è classificato come segue: molto basso (meno del 30 % degli intervistati ritiene che l'indipendenza della magistratura sia piuttosto soddisfacente o molto soddisfacente); basso (tra il 30 e il 39 %), medio (tra il 40 e il 59 %), alto (tra il 60 e il 75 %), molto alto (più del 75 %).

<sup>10</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2013-2020; Forum economico mondiale, relazione sulla competitività mondiale per il periodo 2012-2019. Va inoltre osservato che gli avvocati slovacchi valutano l'indipendenza dei giudici nel loro paese come molto bassa (5,4/10 punti) in termini comparativi (ENCJ/CCBE, Survey among lawyers on the independence of judges 2018-2019, grafico 7).

<sup>11</sup> Si veda ad esempio il contributo della Slovacchia alla relazione sullo Stato di diritto 2020, punto 10.

<sup>12</sup> Commissione europea, 2015 Country Report Slovakia, SWD(2015) 44 final/2, pag. 35 e 36.

<sup>13</sup> Sentenza della Corte costituzionale PL. ÚS 21/2014-96.

<sup>14</sup> Revisione globale del 2018 del diritto costituzionale, pag. 272.

<sup>15</sup> Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020-2024 del 19 aprile 2020 (in prosieguo: manifesto politico), pag. 8.

<sup>16</sup> Comunicati del Consiglio della magistratura del 26 e 30 aprile e del 20 maggio 2020.

<sup>17</sup> Si tratta di un ex giudice e presidente della Corte costituzionale slovacca e avvocato generale slovacco presso la Corte di giustizia dell'Unione europea (professor Ján Mazák).

<sup>18</sup> Si veda il comunicato del Consiglio della magistratura del 23 marzo 2020, in cui si osserva che uno dei nuovi membri ha occupato una posizione divenuta vacante in seguito alle dimissioni di un ex membro il 13 novembre 2019; comunicato del Consiglio della magistratura del 13 novembre 2019.

<sup>19</sup> Comunicato del Consiglio della magistratura del 23 giugno 2020.

**Il governo ha inoltre annunciato l'intenzione di rafforzare il processo di nomina dei membri della Corte costituzionale.** Negli anni passati, la nomina di nuovi giudici della Corte costituzionale è stata ripetutamente oggetto di controversie tra il governo, il parlamento e il presidente slovacco, che comportavano regolarmente lunghi ritardi nel processo di nomina e mettevano addirittura a rischio il buon funzionamento della Corte. Nel 2019, infatti, solo quattro dei 13 giudici previsti erano in carica<sup>20</sup> a causa della mancata conclusione della procedura di selezione e nomina degli altri giudici<sup>21</sup>. La questione è stata affrontata in una raccomandazione specifica per paese nel contesto del semestre europeo 2019<sup>22</sup>. È però positivo il fatto che nell'ottobre 2019 la presidente slovacca abbia nominato i giudici rimanenti presso la Corte costituzionale, ponendo fine a una situazione di stallo che si protraeva dal febbraio 2019.

**Il governo ha inoltre annunciato che avrebbe introdotto un'età pensionabile fissa per i giudici.** I piani prevedono l'introduzione di un'età pensionabile fissa di 65 anni per i giudici e di 70 anni per i giudici della Corte costituzionale<sup>23</sup>, dato che attualmente in Slovacchia non esiste alcuna disposizione al riguardo.<sup>24</sup> È importante che la riforma prevista sia conforme ai requisiti del diritto dell'UE<sup>25</sup> e tenga conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia di indipendenza della magistratura<sup>26</sup>.

## Qualità

**Negli ultimi anni si sono intensificati gli sforzi per migliorare la qualità del sistema giudiziario slovacco.** Alla luce di una serie di raccomandazioni specifiche nel contesto del semestre europeo nel 2014, 2016 e 2017 per migliorare l'efficienza e la qualità del sistema giudiziario slovacco<sup>27</sup>, le autorità slovacche hanno iniziato ad attuare una serie di riforme volte a migliorare l'efficienza e la qualità del sistema giudiziario nazionale. Tale processo è stato favorito da un riesame funzionale globale del sistema giudiziario slovacco<sup>28</sup>, che ha

---

<sup>20</sup> Commissione europea, 2019 Country Report Slovakia, SWD(2019) 1024 final, pag. 47. Cfr. anche il parere della commissione di Venezia (CDL-AD (2017) 001-e).

<sup>21</sup> Al termine del mandato di nove giudici della Corte costituzionale all'inizio del 2019, il parlamento (incaricato di stilare l'elenco dei candidati) non è riuscito ad accordarsi sull'elenco definitivo di candidati da presentare alla presidente della Repubblica.

<sup>22</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 9 luglio 2019, sul programma nazionale di riforma 2019 della Slovacchia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Slovacchia (GU C 301 del 5.9.2019, pag. 1).

<sup>23</sup> Manifesto politico, pag. 8.

<sup>24</sup> Ai sensi dell'articolo 147 della costituzione della Repubblica slovacca, un giudice può essere revocato dal presidente della Repubblica slovacca, su proposta del Consiglio della magistratura, se ha compiuto 65 anni.

<sup>25</sup> Si vedano ad esempio le cause della Corte di giustizia C-619/18, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*, C-192/18, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia (Indépendance des juridictions de droit commun)*, e C-282/12, *Commissione europea contro Repubblica di Ungheria*.

<sup>26</sup> Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punto 49.

<sup>27</sup> Raccomandazioni del Consiglio dell'8 luglio 2014 (GU L 247 del 29.7.2014, pag. 122); del 12 luglio 2016 (GU C 299 del 18.8.2016, pag. 61); dell'11 luglio 2017 (GU C 261 del 9.8.2017, pag. 110).

<sup>28</sup> CEPEJ, Efficiency and Quality of the Slovak Judicial System. Lo studio è stato finanziato dai Fondi strutturali e di investimento europei nell'ambito del programma operativo 2014-2020 per un'amministrazione pubblica efficace.

individuato una serie di ambiti di riforma<sup>29</sup> e ha permesso di formulare 62 raccomandazioni su come migliorare l'efficienza e la qualità del sistema.

**Sono state adottate e sono in fase di attuazione riforme del sistema giudiziario, mentre sono state annunciate ulteriori riforme.** In particolare, è stata introdotta la figura dei cosiddetti giudici "volanti" o ospiti, incaricati di far fronte a difficoltà temporanee legate al carico di lavoro in determinati tribunali, sono state introdotte misure legislative volte a cancellare azioni esecutive datate o inattive che causavano un forte consumo di risorse, e sono in corso progetti in materia di ponderazione delle cause e scadenze.

**La Slovacchia si impegna attivamente a promuovere la digitalizzazione del sistema giudiziario.** Il governo ha annunciato che intende promuovere ulteriormente la diffusione dell'uso delle tecnologie dell'informazione nei tribunali<sup>30</sup>, integrando gli sforzi in atto per migliorare gli strumenti informatici disponibili e la capacità analitica<sup>31</sup>. In particolare, un progetto ultimato sui *dashboard* delle prestazioni per tutti i tribunali slovacchi al fine di aumentare la trasparenza e consentire la visualizzazione degli indicatori chiave di prestazione<sup>32</sup> costituisce un esempio promettente e ha già suscitato l'interesse di portatori di interessi al di fuori della Slovacchia. Alcuni progetti informatici ricevono assistenza tecnica a livello europeo<sup>33</sup>. Uno studio del 2018 ha concluso che la magistratura slovacca mostra già livelli di trasparenza relativamente elevati<sup>34</sup>.

**Rimangono alcuni problemi per quanto riguarda l'accesso alla giustizia e le spese di giustizia potenzialmente elevate.** Il patrocinio a spese dello Stato non è ancora pienamente accessibile per le persone a rischio di povertà e le spese di giustizia in specifiche controversie commerciali sono tra le più alte dell'UE<sup>35</sup>. Il governo ha annunciato una revisione dell'attuale sistema di patrocinio al fine di riesaminare le attuali spese di giustizia<sup>36</sup> ed estendere il patrocinio a un gruppo più ampio di lavoratori a basso reddito, che altrimenti non sarebbero in grado di accedere alla giustizia.

---

<sup>29</sup> Tra questi figurano l'organizzazione degli organi giurisdizionali, le questioni di bilancio, le risorse umane, la gestione, l'efficienza e la qualità degli organi giurisdizionali.

<sup>30</sup> Manifesto politico, pag. 10.

<sup>31</sup> Le autorità hanno inoltre compiuto progressi nell'assorbimento dei finanziamenti a destinazione specifica stanziati dai fondi strutturali e d'investimento europei per il periodo di finanziamento 2014-2020, che costituiscono la maggior parte dei finanziamenti per l'ulteriore riforma del sistema giudiziario. Inoltre, dal 2018 la Commissione europea fornisce assistenza tecnica al ministero slovacco della Giustizia nell'ambito del programma di sostegno alle riforme strutturali per elaborare una strategia di architettura informatica e un piano di transizione, istituire strumenti per la valutazione delle prestazioni dei tribunali e rafforzare le capacità per una migliore gestione dei tribunali e delle cause.

<sup>32</sup> I dati sono disponibili all'indirizzo: <http://web.ac-mssr.sk/dashboard/>.

<sup>33</sup> Si veda ad esempio CEPEJ-COOP(2017)15, Report on the evaluation of the current state of affairs of IT tools for the Slovak judicial system and advise on their development.

<sup>34</sup> Transparency International Slovakia (2018), Let's judge the judges – How Slovakia opened its judiciary to unprecedented public control.

<sup>35</sup> Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, grafici 23 e 25.

<sup>36</sup> Manifesto politico, pag. 13.

## Efficienza

**Le riforme a favore dell'efficienza intraprese negli ultimi anni hanno iniziato a dare risultati e ora il sistema giudiziario slovacco riesce in gran parte a gestire il carico di lavoro.** In particolare, i giudici continuano a operare in modo efficiente in termini di durata dei procedimenti civili e commerciali di primo grado (157 giorni nel 2018 rispetto a 171 giorni nel 2017) e tassi di ricambio (130,6 % nel 2018), beneficiando anche di un ridotto afflusso di nuove cause. Tuttavia, le prestazioni dei tribunali nei procedimenti amministrativi sono diminuite in quanto il tasso di ricambio è calato (96,1 % nel 2018 rispetto al 118,1 % nel 2017), mentre i tempi di trattazione dei procedimenti sono ulteriormente aumentati (401 giorni nel 2018 rispetto a 317 giorni nel 2017)<sup>37</sup>. Le autorità hanno inoltre indicato che sussistono alcune difficoltà per quanto riguarda la risoluzione più efficiente delle cause più datate, vale a dire quelle in sospeso da più di due anni. Il governo ha annunciato l'intenzione di creare una nuova Corte suprema amministrativa, riformare la mappa giudiziaria della Slovacchia e aumentare la specializzazione dei giudici<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. CEPEJ, Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States, parte 2, pag. 611.

<sup>38</sup> Manifesto politico, pag. 8.



## **II. QUADRO ANTICORRUZIONE**

Il quadro giuridico e istituzionale per prevenire, indagare e perseguire la corruzione è sostanzialmente in vigore. Le competenze per la prevenzione, l'accertamento e il perseguimento della corruzione sono condivise tra diverse autorità. L'ufficio del governo è l'organo centrale per il coordinamento della prevenzione della corruzione. L'agenzia nazionale per la lotta alla criminalità del presidio di polizia è incaricata dell'accertamento e delle indagini sui reati di corruzione, ad eccezione di quelli commessi da membri della polizia stessa e di talune autorità di contrasto che rientrano tra le competenze dell'ufficio dei servizi ispettivi. L'ufficio del procuratore speciale è competente per le indagini sui reati. Il controllo delle dichiarazioni patrimoniali è attualmente effettuato a livello nazionale da un comitato parlamentare e a livello locale da un comitato del consiglio comunale.

**Negli ultimi tre anni consecutivi la Slovacchia ha ottenuto un punteggio di 50/100 nell'indice di percezione della corruzione stilato da Transparency International, collocandosi al 16° posto nell'Unione europea e al 59° a livello globale<sup>39</sup>. L'87 % degli intervistati ritiene che la corruzione sia diffusa (media UE 71 %) e il 41 % delle persone si sente personalmente colpito dalla corruzione nella vita quotidiana (media UE 26 %)<sup>40</sup>. Secondo le indagini, l'88 % delle imprese ritiene che la corruzione sia diffusa (media UE 63 %) e il 53 % di esse reputa che la corruzione rappresenti un problema nello svolgimento dell'attività economica (media UE 37 %). Il 37 % delle persone è del parere che il numero di reati di corruzione indagati e accertati sia sufficiente a scoraggiare condotte corruttive (media UE 36 %), mentre il 13 % delle imprese ritiene che le persone e le aziende che corrompono un funzionario di alto grado siano punite adeguatamente (media UE 31 %)<sup>41</sup>.**

**La lotta alla corruzione è stata individuata come una delle priorità fondamentali del programma politico del nuovo governo**, che ha annunciato una serie di riforme in quest'ambito. Intendeva così rispondere all'indignazione dell'opinione pubblica in merito alle rivelazioni fatte nel contesto delle indagini sull'omicidio del giornalista Ján Kuciak e della sua fidanzata Martina Kušnírová, secondo cui un oligarca di alto livello avrebbe esercitato un'influenza notevole su politici, autorità di contrasto e magistratura. Tali rivelazioni hanno determinato, tra l'altro, le dimissioni del procuratore generale nel marzo 2019<sup>42</sup>.

**Il quadro giuridico penale per la lotta alla corruzione è ampiamente in vigore e sono state create istituzioni specializzate.** Tutte le forme di corruzione attiva, passiva, diretta e indiretta sono considerate reato. A seguito del terzo ciclo di valutazione dell'attuazione della convenzione dell'OCSE sulla lotta contro la corruzione<sup>43</sup>, sono state modificate le disposizioni nazionali sul reato di corruzione di funzionari stranieri. La Slovacchia ha adottato una nuova legislazione sulla responsabilità penale, che disciplina le sanzioni applicabili alle persone giuridiche<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Transparency International (2020), Indice di percezione della corruzione 2019.

<sup>40</sup> Eurobarometro speciale 502 (2020).

<sup>41</sup> Flash Eurobarometro 482 (2019).

<sup>42</sup> Il 3 settembre 2020 la Corte penale speciale ha assolto due persone accusate degli omicidi; la sentenza è oggetto di ricorso da parte della procura slovacca.

<sup>43</sup> OCSE (2012), Slovakia: Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Slovak Republic.

<sup>44</sup> Legge n. 91/2016 sulla responsabilità penale delle persone giuridiche.

**Le competenze per la prevenzione, l'accertamento e il perseguimento della corruzione sono condivise tra diverse autorità.** L'organo centrale per il coordinamento della prevenzione della corruzione è l'ufficio del governo, compresi i coordinatori settoriali anticorruzione istituiti presso ciascun organo dell'amministrazione centrale dal 2019. Nel dicembre 2019, l'ufficio del governo ha introdotto un apposito strumento informatico per rendere più efficace la gestione del rischio di corruzione. L'agenzia nazionale per la lotta alla criminalità del presidio di polizia (NAKA) è incaricata dell'accertamento e dell'indagine sui reati di corruzione, ad eccezione di quelli commessi da membri della polizia stessa e di talune autorità di contrasto<sup>45</sup>, che rientrano tra le competenze dell'ufficio dei servizi ispettivi. L'ufficio del procuratore speciale è competente per le indagini sui reati nell'ambito della competenza nel merito dell'organo giurisdizionale penale specializzato (SCC), che è un tribunale di primo grado istituito nel 2009.

**Negli ultimi anni solo pochi casi di corruzione ad alto livello sono stati indagati e perseguiti.** Secondo le statistiche della procura speciale, nel 2018 solo 48 persone sono state accusate di corruzione, il numero più basso dal 2009, mentre 63 persone hanno concluso accordi di patteggiamento. La raccomandazione specifica per paese indirizzata alla Slovacchia nel contesto del semestre europeo nel 2019 sottolinea che la corruzione continua a rappresentare un problema, poiché la Slovacchia dispone di capacità limitate per indagare e perseguire casi di corruzione ad alto livello<sup>46</sup>. Di conseguenza, solo pochissimi casi di corruzione ad alto livello sono stati giudicati dall'organo giurisdizionale penale specializzato. A tale riguardo, preoccupa la scarsa protezione offerta agli informatori. Il livello di divulgazione dei reati di corruzione continua a essere molto basso, con il risultato che sono pochi i casi di corruzione ad alto livello perseguiti.

**La scarsa efficacia delle istituzioni specializzate nella lotta alla corruzione costituisce un grave problema.** L'agenzia nazionale per la lotta alla criminalità (NAKA) è stata riorganizzata nel 2019, ma le sue risorse non sono aumentate. Una delle principali difficoltà rilevate dai portatori di interessi per quanto riguarda l'accertamento e il perseguimento della corruzione, compresi i casi ad alto livello, è la capacità investigativa. In particolare, la capacità di individuare i primi indizi di corruzione è ostacolata dalla mancanza di risorse e di competenze specifiche<sup>47</sup>. La procura speciale ha espresso preoccupazione per le proprie risorse. Il suo personale è costituito da un pubblico ministero in qualità di capo del dipartimento anticorruzione e quattro pubblici ministeri supplementari. In media, ciascuno di essi è responsabile di circa 80 casi alla volta, il che solleva interrogativi in merito alla supervisione efficace delle indagini. La procura speciale ha chiesto maggiori risorse, ma per adesso non è previsto alcun aumento del numero dei pubblici ministeri.

---

<sup>45</sup> Membri di unità di sicurezza armate, membri delle guardie giudiziarie e del corpo degli agenti di custodia, funzionari doganali.

<sup>46</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 9 luglio 2019, sul programma nazionale di riforma 2019 della Slovacchia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Slovacchia, pag. 148.

<sup>47</sup> Contributo della Slovacchia alla relazione sullo Stato di diritto 2020, sezione sui potenziali ostacoli all'indagine e al perseguimento dei casi di corruzione complessi e ad alto livello (ad esempio, la regolamentazione dell'immunità politica).

**La legge del 2019 sulla protezione degli informatori mira ad aumentare le misure di protezione istituendo un ufficio indipendente per le denunce, ma la sua attuazione sta subendo ritardi.** La legge è stata adottata nel gennaio 2019<sup>48</sup>, ma a settembre 2020 il capo dell'ufficio non è stato nominato e l'ufficio non è ancora entrato in funzione. La nuova legge mira a rispondere alle preoccupazioni sollevate dal quadro precedentemente in vigore, in particolare l'incertezza derivante dall'obbligo di segnalazione in buona fede, le discrepanze nella protezione accordata alle diverse categorie di funzionari e la mancanza di canali interni ed esterni simultanei per la segnalazione di illeciti<sup>49</sup>.

**Non esiste attualmente alcun regolamento che disciplini il lobbismo in Slovacchia e le restrizioni successive alla cessazione dell'incarico sono scarse.** Misure e norme parziali, quali le restrizioni in materia di doni ricevuti dai funzionari pubblici in associazione con le loro funzioni pubbliche, rientrano nella legge sul conflitto di interessi<sup>50</sup>. Il programma del nuovo governo contiene inoltre un impegno ad adottare una legge sulle attività di lobbying che combinerà misure legislative, un registro obbligatorio dei lobbisti, un codice di condotta e la creazione di un registro speciale (relativo ad ambiti quali le attività di lobby previste, le informazioni sui clienti, i costi e la remunerazione delle attività di lobbying)<sup>51</sup>. A questo proposito, il piano anticorruzione adottato nel settembre 2019 prevede già che il ministero della Giustizia debba presentare un progetto di legge al governo entro la fine del 2021. Per quanto riguarda il fenomeno delle "porte girevoli", la legge sul conflitto di interessi prevede disposizioni sul periodo successivo alla cessazione dell'incarico, ma si applica esclusivamente ai funzionari pubblici che svolgevano funzioni esecutive o ai membri di un organo decisionale collettivo, e non ai consulenti e agli alti funzionari strettamente associati alle funzioni esecutive di alto livello. Le limitazioni sulle attività successive all'esercizio di cariche pubbliche (periodo di riflessione) sono applicabili per un anno dalla fine del mandato (se la persona ha avuto poteri decisionali in materia di sostegno, indennità o esonero dagli obblighi nei due anni precedenti la fine del mandato o ha concluso un contratto in materia di appalti pubblici durante il suo mandato). A tale proposito, il GRECO ha preso atto della portata piuttosto limitata di tali disposizioni e ha raccomandato di ampliarne la portata, includendo anche gli alti funzionari impegnati in funzioni esecutive di alto livello e le norme volte a impedire agli ex alti funzionari di intraprendere attività di lobbying dopo aver lasciato la carica<sup>52</sup>.

**Il 1° gennaio 2020 sono entrate in vigore nuove norme in materia di dichiarazioni patrimoniali e conflitti di interessi dei membri del governo e di altri titolari di cariche pubbliche.** La nuova legge<sup>53</sup> ha esteso la portata dei beni che devono essere dichiarati dai funzionari pubblici (per includere l'uso dei beni mobili e immobili appartenenti a terzi e la specificazione dei doni ricevuti). L'obiettivo della nuova legge è quello di eliminare le lacune della legislazione evidenziate dalle raccomandazioni del GRECO<sup>54</sup>. La legge n. 66/2019 estende l'ambito di applicazione dei funzionari pubblici soggetti alla legge costituzionale sui

---

<sup>48</sup> Legge n. 54/2019 Racc. sulla protezione degli informatori.

<sup>49</sup> Commissione europea, Country Report Slovakia 2020, SWD(2020) 524 final, pag. 51.

<sup>50</sup> Legge costituzionale n. 357/2004 Racc. sulla tutela dell'interesse pubblico nell'esercizio delle funzioni dei funzionari pubblici ("legge sul conflitto di interessi").

<sup>51</sup> Manifesto politico, pag. 4 e 14.

<sup>52</sup> GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione.

<sup>53</sup> Legge n. 66/2019 che modifica la legge costituzionale n. 357/2004 Racc. sulla tutela dell'interesse pubblico nell'esercizio delle funzioni dei funzionari pubblici, modificata dalla legge costituzionale n. 545/2005 Racc.

<sup>54</sup> GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Relazione di valutazione.

conflitti di interessi al presidente e ai membri dei consigli di vigilanza delle persone giuridiche in cui lo Stato detiene un interesse di maggioranza e ai sindaci delle città<sup>55</sup>.

**Il controllo delle dichiarazioni patrimoniali è attualmente effettuato a livello nazionale da un comitato parlamentare e a livello locale da un comitato del consiglio comunale.** Il nuovo governo si è impegnato a creare un'istituzione indipendente che non solo controlli le dichiarazioni patrimoniali, ma sia anche responsabile delle questioni etiche. Il piano d'azione nazionale impone all'ufficio del governo e ad altre autorità competenti di rivedere il meccanismo delle informative patrimoniali. È stato istituito un gruppo di lavoro specifico con rappresentanti delle pertinenti autorità statali, tra cui il Consiglio della magistratura, l'ufficio del procuratore generale e il Consiglio nazionale, nonché due ONG<sup>56</sup>.

**I sistemi di integrità per la pubblica amministrazione sono stati migliorati mediante una modifica della legge sulla funzione pubblica,** che riguarda i dipendenti statali, compresi ministri, segretari di Stato e responsabili degli organi dell'amministrazione statale centrale. Le modifiche legislative comprendono un codice deontologico dei dipendenti statali<sup>57</sup> e un sistema per valutare la conformità delle azioni dei dipendenti statali con il codice. Il codice stabilisce i valori etici fondamentali per un dipendente statale: neutralità politica, imparzialità, interesse pubblico, dignità e rispetto nelle relazioni interpersonali.

### **III. PLURALISMO DEI MEDIA**

La costituzione della Slovacchia sancisce la libertà di espressione, il diritto di accesso all'informazione e il diritto di esprimere pareri verbalmente, per iscritto, con immagini o con altri mezzi, nonché di ricercare, ricevere e diffondere idee e informazioni. Il diritto di accesso alle informazioni trova espressione giuridica nella legge sulla libertà d'informazione<sup>58</sup>. La legge sulla diffusione radiotelevisiva e la ritrasmissione<sup>59</sup> mira a garantire la pluralità delle informazioni, mentre la legge sulla stampa<sup>60</sup> stabilisce norme relative alla stampa e ai giornalisti. Anche se in Slovacchia la libertà di espressione è generalmente considerata sufficientemente protetta, la legislazione penale prevede la pena più elevata fra tutti gli Stati membri dell'UE (pena detentiva fino a otto anni) per il reato di diffamazione. Il governo ha annunciato l'intenzione di riformare il quadro giuridico per taluni servizi di media online nonché le risorse finanziarie assegnate alle autorità di regolamentazione competenti<sup>61</sup>.

**Esiste un Consiglio per la diffusione radiotelevisiva e la ritrasmissione dotato di chiare competenze e responsabilità.** La missione del Consiglio consiste nel rafforzare l'interesse pubblico nell'esercizio del diritto all'informazione, della libertà di espressione e del diritto di accesso ai valori culturali e all'istruzione. Inoltre, il Consiglio è incaricato di attuare la regolamentazione dello Stato in materia di diffusione radiotelevisiva, ritrasmissione e

---

<sup>55</sup> Prima dell'adozione di questa modifica, le dichiarazioni patrimoniali e di interessi dei sindaci erano sottoposte soltanto al controllo della commissione del consiglio comunale.

<sup>56</sup> Contributo della Slovacchia alla relazione 2020 sullo Stato di diritto, sezione concernente il quadro per l'integrità: norme sull'informativa patrimoniale, lobbismo, fenomeno delle "porte girevoli" e trasparenza generale del processo decisionale pubblico (compreso l'accesso del pubblico alle informazioni).

<sup>57</sup> Decreto n. 400/2019 relativo al codice deontologico dei dipendenti statali.

<sup>58</sup> Legge n. 211/2000 Racc., legge sulla libertà di informazione.

<sup>59</sup> Legge n. 308/2000 Racc., legge sulla diffusione radiotelevisiva e la ritrasmissione.

<sup>60</sup> Legge n. 167/2008 Racc., legge sulla stampa.

<sup>61</sup> La Slovacchia è salita di due posizioni nell'indice sulla libertà di stampa nel mondo compilato da Reporter senza frontiere, collocandosi ora in 33<sup>a</sup> posizione: Reporter senza frontiere, Slovacchia.

fornitura di servizi di media audiovisivi. Tra l'altro, rilascia licenze di trasmissione, tratta tutte le denunce pertinenti, può ordinare la sospensione della ritrasmissione, impone sanzioni alle emittenti, agli operatori di ritrasmissione e ai fornitori di servizi di media audiovisivi su richiesta e garantisce la cooperazione con organismi di autoregolamentazione. L'autorità dispone di un bilancio proprio e le risorse assegnate sono considerate adeguate per l'espletamento dei suoi compiti<sup>62</sup>. La legge stabilisce chiare norme in materia di nomina e revoca dei membri del Consiglio<sup>63</sup>. L'Osservatorio del pluralismo dei media 2020<sup>64</sup> conclude che l'indipendenza del Consiglio è globalmente garantita, con un fattore di rischio che rimane stabile a livello basso, ma fa anche riferimento all'aumento delle nomine politiche come problema emergente. Le organizzazioni della società civile si sono lamentate del fatto che il Consiglio non abbia correttamente monitorato il servizio televisivo pubblico durante l'ultimo periodo elettorale<sup>65</sup>.

**In Slovacchia non esiste un quadro normativo sistematico che consenta la trasparenza della proprietà dei media.** L'MPM 2020 conclude pertanto che si tratta dell'ambito a più alto rischio per il paese. L'MPM 2020 sottolinea inoltre che, sebbene la legge sul registro dei partner del settore pubblico<sup>66</sup> consenta la comunicazione indiretta dei proprietari finali dei principali organi di informazione, i media che non operano con lo Stato o che non ricevono finanziamenti pubblici non vi sono elencati. Nonostante sia il Consiglio per la diffusione radiotelevisiva e la ritrasmissione sia il ministero della Cultura raccolgano informazioni parziali sui proprietari dei media tradizionali, mancano loro gli strumenti giuridici per ottenere informazioni riguardo ai proprietari e ai beneficiari finali. Le autorità slovacche hanno sottolineato che ciò pone un problema significativo per quanto riguarda i mezzi di comunicazione elettronici e che la questione dovrebbe essere affrontata mediante interventi legislativi. In tale contesto, è altresì opportuno ricordare che la revisione della direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva SMA) incoraggia gli Stati membri ad adottare misure legislative che consentano ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rendere accessibili le informazioni relative alla loro struttura proprietaria, compresi i titolari effettivi.

**In termini di indipendenza politica, la Slovacchia non dispone delle garanzie giuridiche che impedirebbero in modo efficace i conflitti di interesse tra proprietari dei media e partiti al governo, gruppi di parte o politici.** Questo problema si manifesta in particolare nelle pubblicazioni locali durante i periodi elettorali, dato che la maggior parte dei media locali è finanziata o è co-posseduta da autorità municipali locali. D'altro canto, i principali quotidiani e agenzie di stampa continuano a mostrare resistenza alla pressione politica.

**Attualmente non esiste un quadro per regolamentare la distribuzione della pubblicità di Stato.** Le autorità slovacche hanno sottolineato che la legge sulla diffusione radiotelevisiva e la ritrasmissione non definisce l'espressione "pubblicità di Stato". Tutti i contratti tra lo Stato e il settore privato sono tuttavia iscritti nel registro centrale dei contratti. Tale registro è accessibile al pubblico e, di conseguenza, garantisce un certo grado di trasparenza al

---

<sup>62</sup> Come confermato nel corso della visita al paese.

<sup>63</sup> Il Consiglio ha nove membri, eletti e revocati dal Consiglio nazionale della Repubblica slovacca (il parlamento).

<sup>64</sup> Osservatorio del pluralismo dei media 2020.

<sup>65</sup> Cfr. ad esempio OSCE/ODIHR, Slovak Republic – Parliamentary Elections, ODIHR Election Assessment Mission Final Report (2020), pag. 14.

<sup>66</sup> Legge n. 315/2016.

riguardo. L'autonomia editoriale dipende dall'autoregolamentazione, che l'MPM 2020 considera di norma efficace nel caso degli organi di informazione che applicano il codice deontologico del sindacato slovacco dei giornalisti.

**L'omicidio del giornalista Ján Kuciak e della sua fidanzata Martina Kušnírová nel 2018 ha suscitato un ampio dibattito in tutta la società slovacca in merito alla sicurezza dei giornalisti.** Il dibattito si è concentrato sui casi segnalati di spionaggio illecito nei confronti di giornalisti da parte, tra gli altri, di un ex membro del servizio di sicurezza statale, sulla mancata reazione da parte della polizia in seguito alla segnalazione di minacce di morte nei confronti di giornalisti e sulle rivelazioni secondo cui un oligarca di alto livello avrebbe esercitato un'influenza notevole sui politici<sup>67</sup>.

**È opinione diffusa che la società civile slovacca, i politici e le autorità competenti abbiano reagito energicamente in seguito all'assassinio e nel periodo immediatamente successivo.** La società civile e le organizzazioni dei giornalisti hanno chiarito che l'assassinio ha rappresentato un reale punto di svolta nel paese, non da ultimo per quanto riguarda lo status del giornalismo d'inchiesta nella società slovacca<sup>68</sup>.

**Persiste un certo grado di vessazioni nei confronti dei giornalisti.** Nel 2019 la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti ha pubblicato quattro messaggi di allerta relativi alla Slovacchia<sup>69</sup>. Tali messaggi riguardavano attacchi verbali e campagne di comunicazione negative nei confronti di giornalisti, la sorveglianza dei giornalisti nonché una legge che impone un diritto di replica per i politici<sup>70</sup>. Nel 2020 la piattaforma ha ricevuto due messaggi di allerta riguardanti accuse di diffamazione nei confronti di un opinionista della stampa e una minaccia nei confronti di un giornalista<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Cfr. anche, sopra, la parte relativa alla lotta contro la corruzione.

<sup>68</sup> Si veda ad esempio l'analisi del comitato per la protezione dei giornalisti (2019), "Mission Journal: One year on, Ján Kuciak murder seen as turning point by Slovak press".

<sup>69</sup> Consiglio d'Europa, piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti.

<sup>70</sup> Il primo riguardava attacchi verbali dell'ex primo ministro nei confronti dei giornalisti e dei media in Slovacchia, accusati di condurre una guerra aperta contro il suo partito. Il secondo riguardava la rivelazione dell'esistenza di un'operazione di sorveglianza ad ampio raggio sui giornalisti, condotta tra marzo 2017 e febbraio 2018 da un ex agente dell'intelligence per conto della persona collegata agli omicidi Kuciak-Kušnírová. I media hanno inoltre riferito che il gruppo di sorveglianza ha ottenuto un ampio accesso alle banche dati ufficiali della polizia, raccogliendo dati privati sui giornalisti che vanno dalle targhe dei veicoli alle informazioni fiscali. Il terzo riguardava un progetto di legge, successivamente trasformato in legge il 17 marzo 2019, che prevede un diritto di replica per i politici e i funzionari pubblici che sostengono di aver subito danni all'onore o alla reputazione a causa delle notizie diffuse dai media. Il progetto di legge è stato condannato dall'associazione slovacca degli editori di stampa e da altre organizzazioni per la libertà dei media. Infine, l'ex commissario slovacco di polizia ha avviato una campagna di comunicazione negativa nei confronti di tre giornalisti che si sono occupati degli omicidi Kuciak-Kušnírová.

<sup>71</sup> Il primo riguardava un caso in cui le autorità slovacche hanno accusato di diffamazione un opinionista della stampa, sostenendo che aveva offeso i credenti ridicolizzando e criticando aspramente un sacerdote cattolico. Le accuse possono condurre a una condanna a una pena detentiva fra uno e tre anni di carcere. Il secondo messaggio di allerta, risalente al 25 giugno 2020, riguardava il caso di un giornalista d'inchiesta che lavora per/pubblica su un sito di notizie slovacco, che ha trovato un proiettile nella cassetta della posta del suo appartamento a Bratislava. Il giornalista ha denunciato l'accaduto a una stazione di polizia locale, è stata aperta un'indagine e sono state adottate misure per tutelare la sua sicurezza.

#### **IV. ALTRE QUESTIONI ISTITUZIONALI RELATIVE AL BILANCIAMENTO DEI POTERI**

La Slovacchia è una repubblica parlamentare in cui il Consiglio nazionale (il parlamento) è l'unico organo costituzionale e legislativo<sup>72</sup>. Il diritto di introdurre una legislazione spetta ai comitati del parlamento, ai singoli membri del parlamento e al governo<sup>73</sup>. La Corte costituzionale decide in merito alla conformità delle leggi alla costituzione, alle leggi costituzionali e agli accordi internazionali e garantisce il rispetto dei diritti fondamentali e costituzionali. La salvaguardia dei diritti fondamentali è affidata anche ad autorità indipendenti.

**Sono stati annunciati miglioramenti per quanto riguarda il processo di elaborazione e adozione delle leggi.** Il governo nominato nel marzo 2020 ha dichiarato di voler rendere più stabile e prevedibile il quadro normativo con iniziative quali il miglioramento della pianificazione e della trasparenza nel processo legislativo. Ha inoltre espresso l'intenzione di concentrarsi sul rafforzamento del rispetto della legislazione vigente<sup>74</sup> e di potenziare le unità di analisi<sup>75</sup>. Attualmente, lo svolgimento di valutazioni d'impatto e la consultazione dei portatori di interessi non sono ancora prassi consolidate nell'adozione della legislazione in Slovacchia. Sebbene il processo decisionale si basi formalmente sulle consultazioni e sulla raccolta di dati concreti, le priorità politiche dei partiti del governo e il reale coinvolgimento degli attori sociali sono limitati<sup>76</sup>. Le iniziative legislative dei ministeri hanno chiare regole scritte e sono soggette a una valutazione d'impatto, ma l'uso regolare di procedure parlamentari accelerate ostacola il processo decisionale basato su dati concreti, ad esempio non consentendo di effettuare adeguatamente la valutazione d'impatto e la consultazione dei portatori di interessi<sup>77</sup>. Inoltre, le capacità analitiche dei ministeri sono deboli e compromettono l'efficacia del processo decisionale<sup>78</sup>. Un approccio al processo decisionale normativo esteso a tutta l'amministrazione è stato definito nella strategia per legiferare meglio e ha contribuito a rafforzare la base metodologica per la valutazione dell'impatto economico della regolamentazione. Finora questo non ha prodotto i risultati attesi, in quanto le valutazioni d'impatto si applicano solo alle misure legislative avviate su iniziativa del governo<sup>79</sup>.

**Il governo sta valutando l'opportunità di rafforzare i poteri della Corte costituzionale.** Si tratterebbe di potenziare i poteri della Corte costituzionale per quanto riguarda la valutazione della conformità delle leggi alla costituzione e le procedure di ricorso costituzionale concernenti le violazioni dei diritti fondamentali e tramite controllo individuale di costituzionalità. Il governo sta inoltre valutando la possibilità di introdurre un controllo ex ante sulla conformità delle leggi alla costituzione<sup>80</sup>.

**Occorre impegnarsi ulteriormente per rafforzare la trasparenza, l'efficienza e la responsabilità della pubblica amministrazione.** Se da un lato sono in atto meccanismi di coordinamento, dall'altro la spiccata autonomia di ciascun dipartimento compromette il

---

<sup>72</sup> Articolo 72 della costituzione della Repubblica slovacca.

<sup>73</sup> Articolo 87 della costituzione della Repubblica slovacca.

<sup>74</sup> Manifesto politico, pag. 15-17.

<sup>75</sup> Manifesto politico, pag. 14-16.

<sup>76</sup> Public administration characteristics and performance in EU28, pag. 905.

<sup>77</sup> Commissione europea, 2020 Country Report Slovakia, SWD(2020) 524 final, pag. 48.

<sup>78</sup> The Public Administration in the EU 27, pag. 906.

<sup>79</sup> Commissione europea, 2019 Country Report Slovakia, SWD(2019) 1024 final, pag. 44.

<sup>80</sup> Manifesto politico, pag. 8.

coordinamento e l'efficienza della pianificazione<sup>81</sup>. La creazione di un piano strategico nazionale<sup>82</sup>, proposta dal nuovo governo, potrebbe migliorare il coordinamento interno. Il ciclo politico ha un forte impatto sull'avvicendamento del personale<sup>83</sup>. Il nuovo governo ha indicato di voler rafforzare la funzione pubblica facendo della trasparenza e dell'etica gli elementi chiave di questa riforma<sup>84</sup>.

**Il 16 marzo 2020 il governo ha dichiarato lo stato di emergenza nel sistema sanitario per affrontare la pandemia di COVID-19<sup>85</sup>.** In seguito all'approvazione concessa dal governo il 10 giugno, l'emergenza nazionale è ufficialmente terminata il 13 giugno. Il 13 maggio 2020 la Corte costituzionale ha parzialmente sospeso una normativa controversa relativa al monitoraggio delle informazioni raccolte durante la pandemia.

**Le autorità indipendenti partecipano alla salvaguardia dei diritti fondamentali, ma sarebbe opportuno attribuire loro mandati più chiari, incluso uno status giuridico completo e risorse sufficienti per svolgere efficacemente il loro ruolo.** Il centro nazionale slovacco per i diritti umani è l'istituzione nazionale competente per i diritti umani e per la parità in Slovacchia. Ogni anno redige e pubblica una relazione sul rispetto dei diritti umani, compreso il principio della parità di trattamento. Permangono alcune preoccupazioni in merito all'indipendenza del centro nazionale per i diritti umani e, nel 2018, il ministero della Giustizia ha pubblicato un progetto di modifica del quadro giuridico per garantire che esso rispetti pienamente i principi delle Nazioni Unite sullo status delle istituzioni nazionali ("principi di Parigi")<sup>86</sup>. Il progetto è stato criticato dall'ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo dell'OSCE<sup>87</sup> e le proposte legislative sono state respinte nel giugno 2019<sup>88</sup>. Il finanziamento del centro nazionale slovacco per i diritti umani si colloca all'estremità inferiore su una scala comparativa a livello europeo e la sua mancata competenza per l'emissione di decisioni giuridicamente vincolanti o per l'imposizione di sanzioni solleva interrogativi in merito alla sua efficacia complessiva<sup>89</sup>.

Il difensore civico slovacco è un organo indipendente, con il mandato di tutelare i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche e dei soggetti giuridici nei procedimenti dinanzi alla pubblica amministrazione e ad altri enti pubblici, se le attività, il processo decisionale o l'inattività degli organi sono incompatibili con l'ordinamento giuridico slovacco. Può anche presentare una denuncia alla Corte costituzionale slovacca, qualora i diritti o le libertà fondamentali di una persona fisica o di un soggetto giuridico siano violati da un regolamento giuridico generalmente vincolante. Il difensore civico presenta inoltre una relazione annuale di attività e ha la facoltà di presentare una relazione straordinaria se ritiene che una violazione di diritti e libertà fondamentali sia significativa o riguardi un numero elevato di persone<sup>90</sup>.

---

<sup>81</sup> Commissione europea, 2020 Country Report Slovakia, SWD(2020) 524 final, pag. 48.

<sup>82</sup> Manifesto politico, pag. 77.

<sup>83</sup> Public administration characteristics and performance in EU28, pag. 902.

<sup>84</sup> Manifesto politico, pag. 4-5.

<sup>85</sup> A norma dell'articolo 5 della legge costituzionale n. 227/2002 Racc.

<sup>86</sup> Commissione europea, A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2019, pag. 116; cfr. anche i principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani (principi di Parigi), adottati con la risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993.

<sup>87</sup> OSCE/ODIHR, Opinion on the Draft Amendments to the Act on Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights, 2019.

<sup>88</sup> Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (2020), The rule of law in the European Union, pag. 192.

<sup>89</sup> Commissione europea, Equality bodies making a difference, pag. 103, 105, 107.

<sup>90</sup> Contributo della Slovacchia alla relazione sullo Stato di diritto 2020, punto 39.



Nella sua relazione di attività per il 2019, il difensore civico ha indicato che le risorse di bilancio non erano sufficienti a svolgere adeguatamente tutti i suoi compiti<sup>91</sup>. L'ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo dell'OSCE, nel suo parere giuridico sul centro nazionale slovacco per i diritti umani, ha raccomandato di definire il rapporto tra il difensore civico e il centro nazionale per i diritti umani, di chiarire la ripartizione delle competenze tra di essi e di promuovere la cooperazione al fine di evitare la sovrapposizione di mandati<sup>92</sup>.

**L'istituto supremo per la revisione contabile della Slovacchia è un altro organismo fondamentale incaricato di controllare la responsabilità, la qualità e il lavoro delle autorità pubbliche.** L'obiettivo dell'istituto supremo per la revisione contabile è rivelare eventuali usi non economici, inefficienti e inefficaci dei fondi presso le amministrazioni statali e locali, le imprese statali, le società per azioni di proprietà dello Stato o le entità in cui lo Stato detiene una partecipazione o che rispondono all'interesse pubblico<sup>93</sup>. Negli ultimi anni, l'istituto ha migliorato la frequenza e la qualità dei controlli di gestione, ma finora l'impatto di questi ultimi è stato ridotto poiché possono applicare solo modifiche limitate<sup>94</sup>. Il governo ha manifestato l'intenzione di rafforzare le proprie competenze e valuta la possibilità di imporre sanzioni nel caso in cui l'organismo di controllo non elimini le carenze individuate dall'ispezione.

**L'accesso alle informazioni, comprese le decisioni amministrative, è garantito dalla legislazione slovacca sull'accesso alle informazioni governative.** Tale politica potrebbe tuttavia trarre vantaggio da un approccio olistico che comprendesse anche l'assunzione di responsabilità e azioni anticorruzione<sup>95</sup>. Se pienamente attuati, i piani annunciati dal governo per ampliare l'accesso alle informazioni ed estendere l'applicazione del "governo aperto"<sup>96</sup> potrebbero rafforzare ulteriormente la politica di trasparenza della Slovacchia.

**La Slovacchia dispone di un quadro favorevole alla società civile, ma il governo ha annunciato una politica volta a rafforzare ulteriormente quest'ultima<sup>97</sup>.** Nel suo manifesto politico, il governo slovacco ha annunciato l'intenzione di rafforzare il sistema di finanziamento delle ONG e di sostenere le organizzazioni che si occupano, fra l'altro, di proteggere e promuovere i diritti umani, costruire una cittadinanza democratica, eliminare tutte le forme di discriminazione e rivelare i casi di corruzione<sup>98</sup>.

**La società manifesta una crescente attenzione ai temi dello Stato di diritto.** L'assassinio del giornalista investigativo Ján Kuciak e della sua fidanzata nel febbraio 2018 ha scatenato le più grandi proteste pubbliche in Slovacchia dalla Rivoluzione di velluto nel 1989. Gli omicidi sono stati considerati da gran parte dell'opinione pubblica come un attacco allo Stato di diritto, alla società civile e alla libertà di espressione. I portatori di interessi hanno

---

<sup>91</sup> Difensore civico, Report on the Activities of the Public Defender of Rights for 2019, p. 44.

<sup>92</sup> OSCE/ODIHR, Opinion on the Draft Amendments to the Act on Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights, pag. 4, 8, 9.

<sup>93</sup> Istituto supremo per la revisione contabile della Repubblica slovacca, Report Audit Activities, Results in 2019.

<sup>94</sup> Public administration characteristics and performance in EU28, pag. 899.

<sup>95</sup> Cfr. la nota precedente, pag. 909.

<sup>96</sup> Manifesto politico, pag. 6-7.

<sup>97</sup> CIVICUS Monitor considera lo spazio civico in Slovacchia "ristretto". Cfr. CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space; la scala di valutazione dello spazio civico è costituita dalle cinque categorie seguenti: aperto, ristretto, ostruito, represso e chiuso. L'ultimo aggiornamento da parte di CIVICUS sulla Slovacchia risale al 2016.

<sup>98</sup> Manifesto politico, pag. 17-18.

dichiarato che tali eventi offrono alla Slovacchia l'opportunità di rompere con il suo passato caratterizzato da una forte polarizzazione politica, che ha inciso sul funzionamento delle istituzioni e della pubblica amministrazione. Il governo ha posto lo Stato di diritto al vertice del suo programma politico, adottato nell'aprile 2020, progettando riforme di ampia portata. Inoltre la presidente della Repubblica slovacca, nel suo primo discorso sullo "stato della Repubblica" del giugno 2020, ha sottolineato l'importanza dello Stato di diritto per la società e la democrazia<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Presidente della Repubblica (2020), Report on the State of the Republic.

## **Allegato I: Elenco delle fonti in ordine alfabetico\***

\* *L'elenco dei contributi ricevuti nel contesto della consultazione per la relazione sullo Stato di diritto 2020 è disponibile su (sito di COM).*

Analisi del comitato per la protezione dei giornalisti (2019), "Mission Journal: One year on, Ján Kuciak murder seen as turning point by Slovak press". <https://cpj.org/2019/02/slovakia-jan-kuciak-murder-journalist-safety-anniversary/>.

Centro per il pluralismo e la libertà dei media (2020), Osservatorio del pluralismo dei media 2020. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ (2017), Efficiency and Quality of the Slovak Judicial System.

CEPEJ (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States.

CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space: Slovakia. <https://monitor.civicus.org/country/slovakia/>.

Commissione europea (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), quadro di valutazione UE della giustizia.

Commissione europea (2015), Country report Slovakia, SWD(2015) 44/2 final.

Commissione europea (2018), Equality bodies making a difference.

Commissione europea (2019), Country report Slovakia, SWD(2019) 1024 final.

Commissione europea (2019), Public administration characteristics and performance in EU28.

Commissione europea (2020), A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2019.

Commissione europea (2020), Country report Slovakia, SWD(2020) 524 final.

Consiglio d'Europa, commissione di Venezia (2017), Slovakia – Opinion on questions related to the appointment of judges of the Constitutional Court (CDL-AD(2017)001-e).

Consiglio d'Europa, piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti – Slovacchia: <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts/slovakia>.

Consiglio d'Europa, raccomandazione CM/Rec(2010)12 del comitato dei ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità.

Consiglio della magistratura (13 novembre 2019, 23 marzo 2020, 23 giugno 2020), comunicati sulle dimissioni dei suoi membri: <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-bude-mat-o-jedneho-clenamenej/>. <http://www.sudnarada.gov.sk/clenstva-v-sudnej-rade-sa-vzdalo-pat-jej-clenov>. <http://www.sudnarada.gov.sk/predsednicka-sudnej-rady-sa-rozhodla-vzdat-svojej-funkcie/>.

Consiglio della magistratura (23 aprile 2020, 26 aprile 2020, 20 maggio 2020), comunicati sulle dimissioni dei suoi membri: <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-bude-mat-o-jedneho-clenamenej/>. <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-v-takmer-kompletnej-zostave/>. <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-ma-opat-osemnast-clenov/>.

Consiglio dell'Unione europea (2014), raccomandazione del Consiglio, dell'8 luglio 2014, sul programma nazionale di riforma 2014 della Slovacchia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 della Slovacchia, GU C 247.

Consiglio dell'Unione europea (2016), raccomandazione del Consiglio, del 12 luglio 2016, sul programma nazionale di riforma 2016 della Slovacchia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 della Slovacchia, GU C 299.

Consiglio dell'Unione europea (2017), raccomandazione del Consiglio, dell'11 luglio 2017, sul programma nazionale di riforma 2017 della Slovacchia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 della Slovacchia, GU C 261.

Consiglio dell'Unione europea (2019), raccomandazione del Consiglio, del 9 luglio 2019, sul programma nazionale di riforma 2019 della Slovacchia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 della Slovacchia, GU C 301.

Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-192/18, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia (Indépendance des juridictions de droit commun)*.

Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-282/12, *Commissione europea contro Repubblica di Ungheria*.

Corte di giustizia dell'Unione europea, C-619/18, *Commissione europea contro Repubblica di Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*.

Difensore civico (2020), Report on the Activities of the Public Defender of Rights for 2019.

Direzione generale della Comunicazione (2019), Flash Eurobarometro 482: Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE.

Direzione generale della Comunicazione (2020), Eurobarometro speciale 502: corruzione.

Forum economico mondiale (2013-2020), The global competitiveness report.

Governo slovacco (2020), contributo della Slovacchia alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

Governo slovacco (2020), *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020-2024*.

GRECO (2017), Quarto ciclo di valutazione, Second compliance report on the Slovak Republic on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

I-CONnect and Clough Center for the Study of Constitutional Democracy at Boston College (2019), 2018 Global Review of Constitutional Law.

Istituto supremo per la revisione contabile della Repubblica slovacca (2019), Report Audit Activities, Results in 2019.

OCSE (2012), Slovakia: Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Slovak Republic. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/SlovakRepublicphase3reportEN.pdf>.

OSCE/ODIHR (2019), Opinion on the Draft Amendments to the Act on Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights.

OSCE/ODIHR (2020), Slovak Republic – Parliamentary Elections, ODIHR Election Assessment Mission Final Report.

Presidente della Repubblica (2020), Report on the State of the Republic. <https://www.prezident.sk/en/article/sprava-prezidentky-o-stave-republiky/>.

Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani – ENNRHI (2020), The rule of law in the European Union.

Rete europea dei Consigli di giustizia e Consiglio degli ordini forensi europei (2020), Survey among lawyers on the independence of judges 2018-2019: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20Survey%20on%20Independence%20Accountability%20of%20the%20Judiciary%20among%20lawyers%20%202019.pdf>.

Risoluzione del Parlamento europeo del 28 marzo 2019 sulla situazione dello Stato di diritto e della lotta contro la corruzione nell'UE, in particolare a Malta e in Slovacchia.

Risoluzione del Parlamento europeo del 19 aprile 2018 sulla protezione dei giornalisti investigativi in Europa: il caso di Ján Kuciak, giornalista slovacco, e Martina Kušnírová.

Reporter senza frontiere, Slovakia. <https://rsf.org/en/ranking>.

Transparency International Slovakia (2018), Let's judge the judges – How Slovakia opened its judiciary to unprecedented public control.

Visita virtuale in Slovacchia nel contesto della relazione sullo Stato di diritto del 2020.

## **Allegato II: Visita in loco in Slovacchia**

I servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali nei mesi di maggio e giugno 2020 con:

- Dipartimento Prevenzione della corruzione
- Ministero della Giustizia
- Ministero dell'Interno
- Agenzia nazionale per la lotta alla criminalità della polizia
- Ufficio del procuratore generale
- Ufficio del procuratore speciale
- Consiglio slovacco per la diffusione radiotelevisiva
- Transparency International Slovakia
- Via Iuris

\* La Commissione ha inoltre incontrato le seguenti organizzazioni in una serie di riunioni orizzontali:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferenza delle chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Centro europeo per la libertà di stampa e dei media
- Forum civico europeo
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale di giuristi
- Federazione internazionale per i diritti umani
- International Press Institute
- Piattaforma per l'apprendimento permanente
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU