

I meccanismi di lotta alla corruzione in Slovenia

di Andrea Crismani

Abstract: The corruption-fighting mechanisms in Slovenia – International organizations and some pathological situations in the political and economic sphere have influenced the change of the Slovenian anti-corruption system, that has become similar to those of other countries. However, the phenomenon of shallow institutionalization is perceivable in Slovenia.

Keywords: Slovenia; Commission for the Prevention of Corruption; Transparency.

1. Introduzione e metodo

In linea generale il contrasto alla corruzione e alle varie forme di patologia della pubblica amministrazione, anche se non ricomprese tecnicamente nella terminologia della corruzione, è razionalmente trattato in un'ottica di diritto penale in termini di repressione di devianze che si sono già verificate. Questo schema storicamente ricorre sia nell'ordinamento italiano e sia in altri c.d. nuovi ordinamenti post-socialisti come quello sloveno¹.

Il ruolo del diritto amministrativo nel campo della corruzione è pertanto relativamente recente, sebbene il suo coinvolgimento nell'approccio a taluni reati corruttivi sarebbe dovuto essere maggiore, nel senso di cogliere dall'esperienza del diritto amministrativo i dati fattuali al fine di strutturare tecnicamente meglio le fattispecie delittuose, poiché il loro oggetto sono appunto l'azione della pubblica amministrazione e l'interesse perseguito. Si consideri, ad esempio, la compenetrazione dell'abuso, dell'interesse privato e dell'omissione con la funzione pubblica.

Il collegamento tra il diritto penale e il diritto amministrativo è importante, poiché il diritto penale richiama precetti morali e doveri comportamentali che devono essere rinvenibili nella struttura organizzativa della pubblica amministrazione. L'interazione tra le due discipline trova la migliore espressione nelle riforme dell'organizzazione e dell'azione della pubblica amministrazione in termini di

¹ Sul sistema costituzionale della Slovenia e i rapporti eurounitari, si v. M. Žgur, N. Kogovšek Šalamon in B. Koritnik (cur), *Izzivi ustavnega prava v 21. stoletju*: liber amicorum Ciril Ribičič, Maribor, 2017; F. Grad, *Evropsko ustavno pravo*, Ljubljana, 2010; F. Grad, I. Kaučič, S. Nerad, C. Ribičič, S. Zagorc, *Ustavno Pravo Evropske Unije*, Ljubljana, 2007; F. Grad, I. Kristan, A. Perenič, *Primerjalno ustavno pravo*, Ljubljana, 2006; F. Grad, *Lokalna demokracija*, Ljubljana, 1998; F. Grad, *Parlament in vlada*, Ljubljana, 2000. Sul sistema amministrativo si v.: V. Androjna, E. Kerševan, *Upravno procesno pravo*, Ljubljana, 2006; T. Jerovšek, *Zakon o splošnem upravnem postopku z uvodnimi pojasnili*, Ljubljana, 2001; T. Jerovšek, *Predpisi o upravnem sporu, z uvodnimi pojasnili*, Ljubljana, 1998; R. Pirnat, *Osebe javnega prava: prispevek k reinstituciji pojma v slovenskem pravu*, in *Javna uprava*, 1995, 31, 4, 477. F. Bučar, *Upravljanje*, Ljubljana, 1981.

potenziamento dei principi di legalità, imparzialità, trasparenza e buon andamento in un'ottica di prevenzione della corruzione e nel rafforzamento della legislazione penale, introducendo, ad es. come accaduto in Slovenia, nuove disposizioni per i reati che riguardano i fondi pubblici, anche in relazione alle procedure d'appalto.

Usualmente l'impulso riformatore avviene a seguito di scandali clamorosi provenienti dal settore degli approvvigionamenti pubblici (Lockheed negli anni Settanta e Tangentopoli negli anni Ottanta del secolo scorso in Italia o i più recenti riguardanti l'utilizzo dei finanziamenti dei partiti o le opere della protezione civile, il caso Patria – armamenti, il settore ospedaliero e quello bancario in Slovenia).

In effetti, il ripensamento della disciplina dei contratti pubblici, dell'organizzazione delle strutture di approvvigionamento e della strutturazione di una *governance* sono tra i primi rimedi che si cerca di introdurre a seguito di eventi che destano scandalo nell'opinione pubblica, disorientamento e sconforto tra i funzionari pubblici.

Oggi la materia degli approvvigionamenti è di competenza dell'Ue che agisce in un'ottica di prevenzione della corruzione in conformità a una scala di valori diversi da quelli c.d. storici, come la tutela dei valori etici e dell'integrità degli interessi pubblici. Infatti, la prevenzione della corruzione è intesa essenzialmente sotto l'aspetto economico, come del resto la normativa sugli appalti ha il suo obiettivo principale nella tutela della concorrenza e, per mezzo di quest'ultima, nella salvaguardia delle finanze pubbliche.

Anche l'infrastruttura anticorruptiva e i suoi principi strumentali trovano impulso a livello sovranazionale in organizzazioni internazionali quali l'Onu, l'Ocse, il Consiglio d'Europa, l'Unione europea e nei loro provvedimenti sovranazionali dai quali la disciplina nazionale prende le basi.

286

Le misure anticorruptive di natura amministrativa, ed escluse quelle propriamente penalistiche, possono essere catalogate secondo un modello ricostruttivo e funzionale suddiviso in tre ambiti di misure che concorrono a comporre un complesso e articolato disegno organizzativo e procedimentale posto, appunto, a contrastare la corruzione².

Il primo ambito riguarda le misure ordinamentali. Sono considerate tali in quanto fuoriescono, o sembrano fuoriuscire, dall'organizzazione amministrativa in senso stretto. Ci si riferisce agli organi politici governativi, alle assemblee elettive che esercitano poteri di indirizzo e programmazione e agli organismi o alle *authorities* essenzialmente indipendenti dotate di una pluralità di poteri tra i quali indirizzare, sovraintendere e sanzionare le amministrazioni e i singoli funzionari. Esse sono dotate di un sistema di relazionamento con il potere legislativo in termini di referto che normalmente le rende indipendenti dagli organi governativi.

Il secondo ambito attiene alle misure amministrative riferite agli apparati amministrativi e quelle riguardanti la configurazione dell'attività dell'amministrazione. Le misure sull'organizzazione disciplinano i poteri e gli obblighi delle amministrazioni in tema anticorruptivo, la promozione di norme e metodologie per la prevenzione della corruzione, i criteri che assicurano la rotazione e la prevenzione di incompatibilità e in generale l'organizzazione dell'amministrazione e il suo funzionamento. Invece le misure attinenti all'attività si riferiscono in particolare alla redazione e alla gestione di piani anticorruptivi

² Modello elaborato dalla dottrina italiana, v. L. Giampaolino, *Le misure amministrative nella lotta alla corruzione*, Intervento al Convegno di Studi Riciclaggio e corruzione: prevenzione e controllo tra fonti interne e internazionali pubblico e privato nelle strategie di contrasto alla corruzione, Courmayeur, 28 - 29 settembre 2012, in www.cnpds.it/documenti/giampaolino.pdf.

nell'intento di realizzare il principio di trasparenza.

Il terzo ambito è riferito alle misure riguardanti i soggetti che agiscono nell'amministrazione e pertanto si riferiscono al loro *status* giuridico, patrimoniale e di integrità personale in generale.

In sintesi, dai tre ambiti si ricava che la componente normativa ha una funzione rimediabile ai fatti già accaduti e pertanto presuppone sistemi inquirenti, accusatori e sanzionatori, mentre la componente istituzionale, attraverso un sistema di meccanismi e organi, tende a prevenire il verificarsi di eventi corruttivi o lesivi dell'integrità. Vi è, infine, l'aspetto etico che non è inteso in termini strettamente sanzionatori, ma in un'ottica di linee guida volte a migliorare i comportamenti e a incidere sulla moralità dei funzionari.

2. Il sistema anticorrittivo in Slovenia

Il sistema anticorrittivo in Slovenia nel corso dei decenni e comunque a partire dalla sua indipendenza ha subito un'importante evoluzione che è dovuta essenzialmente a due fattori³.

Il primo fattore è dato dall'adesione alle Convenzioni internazionali e dal coinvolgimento della Slovenia in organismi, internazionali ed europei, che si occupano della lotta alla corruzione.

La Slovenia ha aderito alla Convenzione dell'Ocse del 1997 contro la corruzione nelle transazioni economiche internazionali, Convenzione del Consiglio d'Europa del 1999 contro la corruzione penale e civile, Convenzione dell'Onu contro la corruzione del 2003 e Convenzione sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione.

Dal 1999 la Slovenia fa parte del *Groupe d'États contre la corruption* - Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione, noto con l'acronimo GRECO⁴, il quale agisce sulla base di linee guida composte da una serie di principi strutturali in materia di anticorruzione⁵, e ai quali la Slovenia si sta adeguando attraverso un

³ In materia di anticorruzione si v. U. Čop, K. Mervič, E. Rop, *Bribery & Corruption 2018 - Slovenia*, in *Global Legal Insights*, in www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/slovenia.

⁴ GRECO è un organismo anticorruzione del Consiglio d'Europa. È stato istituito nel 1999 con un accordo siglato da diciassette Stati membri del Consiglio d'Europa. Ora è composto da quarantanove membri, compresi gli Stati Uniti d'America. Dal 2010 tutti i membri del Consiglio d'Europa sono anche Stati membri di GRECO.

⁵ La Risoluzione n. 24/1997 detta venti punti guida: 1) prevenzione efficace della corruzione; 2) coordinare il reato di corruzione a livello nazionale e internazionale; 3) indipendenza e capacità di chi indaga e giudica sulla corruzione; 4) misure appropriate per la confisca di proventi e beni ottenuti attraverso la corruzione; 5) misure appropriate per evitare l'utilizzo di scudi societari per nascondere i beneficiari della corruzione; 6) limitare le immunità dalle indagini e incriminazioni sulla corruzione; 7) preparazione e mezzi a disposizione di chi è incaricato della lotta alla corruzione; 8) efficacia e coordinamento delle legislazioni e autorità fiscali nella lotta alla corruzione; 9) trasparenza dei meccanismi e dei processi decisionali della pubblica amministrazione; 10) Codici di Condotta efficaci per i funzionari pubblici; 11) procedure di controllo e certificazione dei conti pubblici; 12) promuovere le procedure di controllo e verifica dei conti nella prevenzione e scoperta della corruzione al di fuori dell'amministrazione pubblica; 13) pubblica responsabilità delle amministrazioni e dei funzionari pubblici; 14) appalti trasparenti per promuovere la libera concorrenza e scoraggiare la corruzione; 15) Codici di Condotta per i politici e regole del finanziamento politico e delle campagne elettorali; 16) garantire la libertà dei media di ricevere e rendere pubbliche informazioni su affari corrotti; 17) rimedi efficaci nel diritto civile per le vittime della corruzione; 18) incoraggiare gli studi e le ricerche sulla corruzione; 19)

percorso tematico che negli anni si è articolato in cinque fasi di attuazione e implementazione dell'infrastruttura anticorruptiva nazionale con tutta una serie di relazioni e atti di verifica⁶.

GRECO è intervenuto più volte ribadendo carenze nell'attuazione della normativa esistente o carenze sistemiche che chiedevano ulteriori interventi normativi⁷. In seguito, ha monitorato l'attuazione delle raccomandazioni talora intervenendo in senso critico⁸ e la Slovenia si era adoperata per rimediare⁹. Dall'analisi degli adempimenti proposti emerge che la Slovenia si è adeguata al 90% delle raccomandazioni emerse nella prima e nella terza fase di attuazione e implementazione dell'infrastruttura anticorruptiva nazionale, mentre all'80% nella seconda fase. Delle raccomandazioni emerse nella quarta fase ne sono state attuate sinora totalmente solo il 60%, parzialmente il 30% mentre il 10% è rimasto inattuato. Sul punto andrà considerata la recente, quinta relazione di GRECO, che contiene una serie di proposte di riforma della normativa sull'integrità e anticorruzione, e che ha indotto il Governo ad avviare le consultazioni per la sua riforma (*infra* nel dettaglio)¹⁰.

Oltre a GRECO vanno considerate le azioni poste in essere in sede OCSE dal 2005 al 2016 che hanno ad oggetto lo stato di attuazione della Convenzione (dell'Ocse) contro la corruzione. L'attività si è svolta in tre fasi e ad oggi ha prodotto cinque relazioni¹¹.

nella lotta alla corruzione prendere in considerazione la criminalità organizzata e il riciclaggio di denaro sporco e 20) sviluppare la cooperazione internazionale nella lotta alla corruzione.

⁶ La prima riguarda il periodo 2000-2001 e aveva ad oggetto i principi n. 3 e n. 7 e ne sono seguite 4 relazioni. La seconda fase 2003-2005 si articolava in tre sotto fasi aventi ad oggetto rispettivamente i principi 4 e 19, 9 e 10, 5 e 8; sono state prodotte tre relazioni. La terza fase svoltasi nel 2007 riguardava: A. il principio n. 2 e la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la corruzione penale e B. il principio n. 15; sono state redatte 6 relazioni. La quarta fase del 2012 si occupa della corruzione dei membri del parlamento, dei magistrati e dei pubblici ministeri alla quale sono seguite quattro relazioni. La quinta fase iniziata nel 2017 ha per tema la lotta alla corruzione a livello governativo e presso gli organi inquirenti e riguarda i principi n. 1, 3, 6, 9, 10, 11, 13, 16 e 19.

⁷ Ad es. GRECO aveva rilevato che restano alcune carenze nella legislazione relativa al finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, cfr. GRECO, Eval IV Rep (2012) 1E, 30 May 2013, *Fourth Evaluation Round - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, in <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca70e>.

⁸ A metà del 2012 GRECO ha riscontrato e ribadito, in una relazione adottata nel marzo 2013 e pubblicata nel gennaio 2014, che le sue raccomandazioni non erano state attuate in modo soddisfacente.

⁹ A metà del 2013 il governo aveva proposto una nuova legislazione sul finanziamento dei partiti politici, le elezioni e le campagne referendarie. Sempre a metà del 2013 il governo aveva anche proposto una nuova legislazione sull'accesso alle informazioni, comprese disposizioni sulla trasparenza riguardo alle imprese statali o controllate dallo Stato e alle società in cui lo Stato detiene un numero significativo di azioni, nonché sulla trasparenza relativa ai servizi forniti al settore pubblico. Le proposte hanno avuto seguito in Parlamento.

¹⁰ GRECO, *GrecoEval5Rep(2017)2, Fifth Evaluation Round, Preventing corruption and promoting integrity*, 8.3.2018, in *central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*, Evaluation Report, in <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-16807912a8>.

¹¹ OECD; Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Slovenia: Phase 1, *Review of Implementation of The Convention and 1997. Recommendation*, 28.2.2005, in www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/34541732.pdf; Id., Phase 2, *Report on*

Il secondo aspetto invece è dato da situazioni patologiche che si sono verificate in vari settori della vita politica ed economica del paese. Noti sono all'opinione pubblica nazionale e internazionale gli scandali nella sanità, nell'approvvigionamento militare, nel sistema bancario, nell'edilizia, nella pianificazione del territorio e nella gestione delle società pubbliche e delle banche.

Un ruolo importante si rinviene nell'opinione pubblica ovvero nella sensibilità della collettività sul tema della corruzione¹².

Sul punto va citato il sondaggio fatto nel 1998 tra la popolazione dei paesi ex comunisti in merito al quesito se a seguito del cambiamento del regime politico la corruzione fosse diminuita o aumentata.

Nella Repubblica di Slovenia il 58% degli intervistati ha sostenuto che la corruzione fosse aumentata, il 28% invece propendeva per un sostanziale equilibrio e di invarianza rispetto al passato, e soltanto il 14% ha ritenuto che invece fosse diminuita. A distanza di cinque anni, nel 2003 alla stessa domanda i soggetti intervistati hanno cambiato opinione tanto che il 67,3% riteneva che la corruzione fosse aumentata, il 15,6% invece propendeva per una stabilità e, infine, il 6% riteneva che fosse diminuita. Da questi sondaggi emerge che in Slovenia vi sia una notevole differenza tra la mera percezione da parte dei cittadini di situazioni corruttive e l'effettivo verificarsi dei fatti corruttivi in cui i cittadini sono stati effettivamente coinvolti. Si calcola che il 55,3% della cittadinanza sia convinta che i pubblici funzionari percepiscano tangenti anche se in realtà soltanto il 17,3% ha avuto esperienze personali in merito. Un altro dato da prendere in considerazione, che poi ha costituito il punto di partenza per la creazione dell'infrastruttura amministrativa anticorruzione, è l'opinione degli imprenditori, il 48% dei quali ritiene che la corruzione sia elemento del sistema economico sloveno. Inoltre sempre dai sondaggi emerge che nonostante questa percentuale alta gli imprenditori sono convinti che la corruzione sia necessaria, e pochi sarebbero pronti a collaborare per creare una situazione diversa favorendo all'interno delle aziende, ad esempio, i codici etici o altri protocolli comportamentali¹³.

Questo per quanto riguarda la percezione interna del fenomeno della corruzione tra, appunto, sensazioni e percezioni della cittadinanza e situazioni effettivamente accadute¹⁴.

the application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions, 21.6.2007 in www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/38883195.pdf; Id., *Follow-Up Report on the Implementation of The Phase 2 Recommendations on the Applications of the Convention and the 1997. Revised Recommendation on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 6.10.2009, in www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44001495.pdf; Id., *Phase 3 Report on Implementing the Oecd Anti-Bribery Convention in Slovenia*, 5.6.2014, in www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/Slovenija-Faza-3-Poro%C4%8Dilo-o-implementaciji-Konvencije-OECD-o-boju-proti-podkupovanju.pdf; Id., *Follow-Up to The Phase 3 Report & Recommendations*, 29.7.2016, in www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/Slovenija-Faza-3-Nadaljevalno-poro%C4%8Dilo-o-implementaciji-Konvencije-OECD-o-boju-proti-podkupovanju-od-junija-2014-naprej.pdf.

¹² B. Bugarič, *A Crisis of Constitutional Democracy in Post-Communist Europe: "Lands In-Between" Democracy and Authoritarianism*, in *Int'l J. Const. L.*, 1, 2015, 227.

¹³ RePKRS - *Risoluzione sulla prevenzione della corruzione nella Repubblica di Slovenia - Risolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji*, in *G.U. RS*, n. 85/04, 4-8.

¹⁴ Commissione europea, COM(2014) 38 final., 3 febbraio 2014, *Allegato sulla Slovenia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Bruxelles, ANNEX 24, 2, in <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/IT/1-2014-38-IT-F1-1-ANNEX-13.Pdf>, 5.

3. L'infrastruttura anticorruptiva

La Slovenia si è costruita una legislazione europea di anticorruzione che oggi può considerarsi comparabile con i modelli internazionali.

È da notare che per molto tempo, l'unica normativa in tema di corruzione è stata la normativa sostanziale di diritto penale che definiva i reati di corruzione. L'area dei reati penali è stata ed è tuttora disciplinata dal diritto penale. In particolare, il codice penale sloveno (KZ)¹⁵ contiene otto fattispecie di reati attinenti la corruzione: violazione della libera scelta degli elettori¹⁶, abuso del diritto di voto¹⁷, accettazione non autorizzata di regali¹⁸, dazione non autorizzata di regali¹⁹, corruzione passiva²⁰, corruzione attiva²¹, traffico di influenze illecite²² e abuso di influenze²³.

Oggi invece la legislazione slovena sull'anticorruzione s'inserisce e si coordina con un impianto normativo interno molto più ampio, tanto da concorrere a costruire nel suo insieme un'infrastruttura anticorruptiva. S'intende per infrastruttura anticorruptiva quella serie di elementi strutturati che intermedia i rapporti tra i vari componenti della struttura anticorruptiva di base che è data dalla normativa sulla corruzione e dall'organizzazione amministrativa creata per attuarla. Gli elementi che s'innestano sono le altre disposizioni normative che necessariamente s'intrecciano e ne sono condizionate, nonché gli apparati amministrativi e giurisdizionali chiamati ad attuarla e farla osservare.

L'infrastruttura anticorruptiva poggia su tre pilastri: normativo, istituzionale ed etico.

Il pilastro normativo contiene l'insieme di leggi che hanno la loro base essenzialmente negli accordi internazionali e nella Costituzione.

Il sistema si basa su una legge principale che ha per oggetto appunto la lotta alla corruzione e poi su una serie di altre leggi di settori specifici che sono state integrate ed emendate nell'ottica di garantire le condizioni di trasparenza e di non corruttibilità. A sua volta l'impianto è caratterizzato da un raccordo tra normativa primaria (leggi ordinarie) e secondaria (atti di attuazione) e provvedimenti di programmazione, pianificazione e amministrativi in senso stretto.

A livello costituzionale non sono rinvenibili espressamente i principi di imparzialità e del buon andamento, mentre è assicurato lo stato di diritto (art. 2), il principio di legalità (art. 120, c. 1), l'autonomia dell'amministrazione (art. 120, c. 2), la tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive (art. 122, c. 3 e art. 22), il principio del merito e della concorsualità (art. 122), il rispetto dei principi e degli accordi internazionali (art. 8), il giusto processo (art. 25), la partecipazione al procedimento amministrativo (art. 44), il diritto alla riservatezza (art. 38) e il diritto di ricevere informazioni di carattere pubblico (art. 39).

L'assenza di principi dell'organizzazione e dell'azione amministrativa dell'imparzialità e del buon andamento, che sono considerati principi cardine per il

¹⁵ *Kazenski zakonik*, in *G.U. RS*, n. 50/12, 6/16, 54/15, 38/16 e 27/17.

¹⁶ Art. 151 KZ - *Kršitev proste odločitve volivcev*.

¹⁷ Art. 157 KZ - *Zloraba volilne pravice*.

¹⁸ Art. 241 KZ - *Nedovoljeno sprejemanje daril*.

¹⁹ Art. 242 KZ - *Nedovoljeno dajanje daril*.

²⁰ Art. 261 KZ - *Jemanje podkupnine*.

²¹ Art. 262 KZ - *Dajanje podkupnine*.

²² Art. 263 KZ - *Sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje* – conseguimento di vantaggi per abuso di influenze.

²³ Art. 264 KZ - *Dajanje daril za nezakonito posredovanje* - dazione di regali per la mediazione illegale.

sistema italiano, non ha tuttavia impedito il formarsi di una normativa ispirata alle suddette clausole generali che sono rinvenibili nella legislazione ordinaria, ad es. nell'art. 34 della legge sull'integrità e la prevenzione della corruzione – ZIntPK in materia di divieto di ricevere regali che trova, appunto, fondamento nella tutela della legalità, imparzialità e obiettività.

La prima legge sulla lotta alla corruzione è stata emanata nel 2004 (legge anticorruzione - ZPKor²⁴). La ZPKor era frutto dell'integrazione della legge sulle incompatibilità delle funzioni - ZNOJF²⁵ con una serie di modifiche successive che hanno richiesto l'emanazione di un nuovo testo.

La ZPKor ha fornito la base legale per l'istituzione della Commissione per la prevenzione della corruzione – KPK quale organismo statale indipendente e autonomo.

Nel 2010 è stata adottata una nuova legge sull'anticorruzione, la legge sull'integrità e la prevenzione della corruzione - ZIntPK²⁶ (*Integrity and Prevention of Corruption Act*).

Questa legge ha costituito la base per l'emanazione da parte del Parlamento della Risoluzione sulla prevenzione della corruzione nella Repubblica di Slovenia - RePKRS²⁷ e del successivo Piano d'azione per l'attuazione della Risoluzione sulla prevenzione della corruzione nella Repubblica di Slovenia²⁸ ad opera della KPK e poi, a cascata, i Piani per l'integrità redatti dalle singole amministrazioni.

La filiera è ben definita da una sequenza di atti pattizi che sono gli accordi internazionali, atti normativi come la ZIntPK, atti politici di fonte parlamentare e governativa, atti tecnici della Commissione KPK e atti amministrativi delle singole amministrazioni.

Alla ZIntPK sono seguiti il Regolamento sul funzionamento della Commissione per la prevenzione della corruzione – KPK²⁹ e il Regolamento sui limiti e doveri dei funzionari per quanto riguarda l'accettazione di regali³⁰.

La ZIntPK a sua volta si raccorda con tutta una serie di disposizioni che nel corso degli anni hanno subito modifiche e adattamenti in linea con l'obiettivo anticorrittivo. In particolare, vi è una sequenza di modifiche legislative tra il 2014 e il 2016 che hanno riguardato l'integrità e la prevenzione delle pratiche di corruzione, i conflitti d'interessi, la trasparenza delle attività di lobbismo, la tutela degli informatori, gli appalti pubblici, le disposizioni di diritto penale e i procedimenti penali.

Nel dettaglio si consideri le seguenti leggi: sull'accesso alle informazioni di interesse pubblico – ZDIJZ-E³¹, sui rapporti di lavoro - ZDR³², sulla pubblica

²⁴ *Zakon o preprečevanju korupcije*, in *G.U. RS*, n. 2/04 e 20/06.

²⁵ *Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo*, in *G.U. RS*, n. 49/92, 50/92.

²⁶ *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*, in *G.U. RS*, n. 69/11 come modificato da ZIntPK-A, in *G.U. RS*, 8. 4. 2011, n. 26/11; ZIntPK-B, in *G.U. RS*, 3. 6. 2011, n. 43/11 e ZIntPK-UPB2, in *G.U. RS*, 2. 9. 2011, n. 69/11.

²⁷ *Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji*, in *G.U. RS*, n. 85/04.

²⁸ *Akcijški načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v RS*, in <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/02/Akcijški-nacrt-o-uresni%C4%8DDevanju-resolucije.pdf> e <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/02/Preciscen-akcijški-nacrt-2.pdf>.

²⁹ *Poslovník Komisije za preprečevanje korupcije*, in *G.U. RS*, n. 24/12.

³⁰ *Pravilnik o omejitvah in dolžnostih funkcionarjev v zvezi s sprejemanjem daril*, in *G.U. RS*, n. 53/10 e 73/10.

³¹ *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja*, in *G.U. RS*, n. 51/06.

³² *Zakon o delovnih razmerjih*, in *G.U. RS*, n. 21/13, 78/13, 47/15.

amministrazione - ZDU³³, sui salari nella pubblica amministrazione - ZSPJS³⁴, sull'amministrazione finanziaria - ZFU³⁵, sulla vigilanza ispettiva - ZIN³⁶, sugli approvvigionamenti pubblici - ZJN³⁷, sulla tutela giuridica in materia di appalti - ZPVPJN³⁸, sui dipendenti pubblici - ZJU³⁹, sulla procedura penale - ZKP⁴⁰, sulla procura della repubblica - ZDT-1⁴¹, sulle funzioni e sulle deleghe degli organi di polizia - ZPol⁴², sull'equilibrio delle finanze pubbliche - ZUJF⁴³, sull'attività sanitaria - ZZDej⁴⁴, sulla responsabilità delle persone giuridiche - ZOPOKD⁴⁵, sulla confisca dei proventi illeciti - ZOPNI⁴⁶, sulle banche - Zban-2⁴⁷, sul fondo sovrano nazionale - ZSDH-1⁴⁸, sull'antiriciclaggio e terrorismo - ZPPDFT-1⁴⁹, sulla difesa nazionale - ZObr⁵⁰ e sulle sanzioni amministrative - ZP-1⁵¹.

Il pilastro istituzionale invece riguarda gli apparati amministrativi e giurisdizionali preposti in via esclusiva o dotati di funzioni e incumbenti in tema anticorruptivo. Il ruolo principale oggi è svolto dalla Commissione per la prevenzione della corruzione - KPK⁵², la quale si raccorda e coordina con altri organismi quali la procura penale generale, le sue sezioni specializzate, la Corte dei conti, l'ispettorato della funzione pubblica⁵³, l'organo statale di revisione (in materia di contratti pubblici) - DKOM⁵⁴, l'amministrazione finanziaria - FURS⁵⁵, gli organismi speciali istituiti per la lotta a specifiche situazioni delittuose nel campo economico come il nucleo antiriciclaggio - UPDD⁵⁶ e il Transparency International Slovenija⁵⁷.

Si prende come esempio il settore bancario e la collaborazione tra la KPK e la Corte dei conti. Il settore bancario è parzialmente controllato dallo Stato attraverso

³³ *Zakon o državni upravi*, in *G.U. RS*, n. 24/05 e succ. mod. ZDU-1A, in *G.U. RS*, n. 56/03; ZDU-1-UPB1, in *G.U. RS*, n. 83/03; ZDU-1B, in *G.U. RS*, n. 61/04; ZDU-1-UPB2, in *G.U. RS*, n. 97/04; ZDU-1C, *G.U. RS*, n. 123/04 e ZDU-1-UPB3, *G.U. RS*, n. 24/05.

³⁴ *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*, in *G.U. RS*, n. 108/09, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11.

³⁵ *Zakon o finančni upravi*, in *G.U. RS*, n. 25/14.

³⁶ *Zakon o inšpekcijskem nadzoru*, in *G.U. RS*, n. 43/07 e 40/14.

³⁷ *Zakon o javnem naročanju*, in *G.U. RS*, n. 91/15 e 14/18.

³⁸ *Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja*, in *G.U. RS*, n. 43/11, 60/11, 63/13, 90/14 - ZDU-1I e 60/17.

³⁹ *Zakon o javnih uslužbencih*, in *G.U. RS*, n. 63/07, 65/08, 69/08.

⁴⁰ *Zakon o kazenskem postopku*, in *G.U. RS*, n. 32/12, 47/13, 87/14, 8/16

⁴¹ *Zakon o državnem tožilstvu*, in *G.U. RS*, n. 58/11, 21/12.

⁴² *Zakon o nalogah in pooblastilih policije*, in *G.U. RS*, n. 15/13, 23/15, 10/17.

⁴³ *Zakon o uravoteženju javnih financ*, in *G.U. RS*, n. 40/12, 96/12.

⁴⁴ *Zakon o zdravstveni dejavnosti*, in *G.U. RS*, n. 23/05 e 15/08.

⁴⁵ *Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja*, in *G.U. RS*, n. 98/04 - 65/08 e 57/12 - *Liability of Legal Persons for Criminal Offences Act*.

⁴⁶ *Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora*, in *G.U. RS*, n. 91/11, 25/14 e 53/18 - *Confiscation of Proceeds of Crime Act*.

⁴⁷ *Zakon o bančništvu*, in *G.U. RS*, n. 25/15, 44/16 - ZRPPB, 77/16 - ZCKR e 41/17.

⁴⁸ *Zakon o Slovenskem državnem holdingu*, in *G.U. RS*, n. 25/14.

⁴⁹ *Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma*, in *G.U. RS*, n. 68/16 - *Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing Act*.

⁵⁰ *Zakon o obrambi*, in *G.U. RS*, n. 103/04 e n. 95/15.

⁵¹ *Zakon o prekrških*, in *G.U. RS*, n. 29/11, 21/13, 111/13, 74/14, 92/14.

⁵² *Komisija za preprečevanje korupcije - KPK*.

⁵³ *Inšpektorat za javni sektor*.

⁵⁴ *Državna revizijska komisija*.

⁵⁵ *Finančna uprava RS*.

⁵⁶ *Urad RS za preprečevanje pranja denarja*.

⁵⁷ *Društvo Integriteta*.

banche di proprietà maggioritaria dello stesso, e negli anni si era determinata la stortura consistente in una rilevante concessione di prestiti avvenuta in base a criteri politici. Alcune di queste banche sono incorse in difficoltà ed è dovuto intervenire il legislatore che ha adottato una legislazione sulle “banche cattive” per introdurre procedure di emergenza per le banche in crisi. In quest’ambito sono intervenute la KPK e la Corte dei conti e hanno proposto alcune garanzie legislative anticorruzione per il settore bancario, compresi gli aspetti della trasparenza⁵⁸.

Infine, vi è il pilastro etico con il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici⁵⁹, i Codici etici dei dipendenti degli organi statali⁶⁰, di quelli locali⁶¹, dei consiglieri degli enti locali⁶², il Codice etico della KPK⁶³, il Codice etico dei magistrati⁶⁴ e quello dei pubblici ministeri⁶⁵.

4. L’obiezione di coscienza tra il primo conflitto mondiale e la guerra del Vietnam

La legge sull’integrità e la prevenzione della corruzione – ZIntPK del 2010 ha abrogato la legge anticorruzione - ZPKor del 2004 che ha rappresentato la prima legge specifica in tema di anticorruzione sviluppata nell’ambito della legge sulle incompatibilità delle funzioni – ZNOJF. La ZPKor del 2004 ha dato impulso all’emanazione del Piano strategico anticorruzione dello Stato e del Regolamento di funzionamento della Commissione per la prevenzione della corruzione – KPK. Quest’ultimo regolamento ha fornito la base legale per l’istituzione della Commissione per la prevenzione della corruzione – KPK come organismo statale indipendente e autonomo.

Dalla legge anticorruzione del 2004 emerge che compito della commissione era principalmente prevenire, ovvero porre in essere tutta quella serie di attività che sono volte a creare un ambiente in grado di prevenire, il verificarsi di situazioni corruttive. La commissione era invece sfornita di poteri ispettivi e di indagine. In presenza di reati di corruzione o di fattispecie corruttive la commissione non poteva far altro che segnalare il fatto alla polizia o all’ufficio del pubblico ministero.

La legge ha anche definito la cerchia dei soggetti passivi obbligati a riferire alla Commissione la loro situazione finanziaria che sono principalmente i funzionari pubblici. Tuttavia, nella versione iniziale la commissione non era un organo

⁵⁸ Commissione europea, *Allegato sulla Slovenia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo*, cit., 5.

⁵⁹ *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*, in *G.U. RS*, n. 8/01.

⁶⁰ *Etični kodeks funkcionarjev v Vladi Republike Slovenije in ministrstvih*, 10. 12. 2015, n. 23101-5/2015/8, in www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/Eti%C4%8Dni-kodeks-funkcionarjev-v-Vladi-Republike-Slovenije-in-ministrstvih.pdf.

⁶¹ *Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti*, in www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/Kodeks-etike-javnih-uslu%C5%BEbencev-v-dr%C5%BEavnih-organih-in-upravah-lokalnih-skupnosti.pdf.

⁶² *Kodeksi ravnanja izvoljenih predstavnikov na lokalni ravni*, in <https://skupnostobcin.si/kodeks-etike>.

⁶³ *Kodeks ravnanja uslužbencev in sodelavcev Komisije za preprečevanje korupcije*, in www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/Kodeks_ravnanja_usluzbencev_in_sodelavcev_Komisije_za_preprecevanje_korupcije.pdf

⁶⁴ *Kodeks sodniške etike*, in www.sodnisko-drustvo.si/SODNISKO_DRUSTVO_akti_drustva,kodeks_sodniske_etike.htm.

⁶⁵ *Kodeks državnotožilske etike*, in www.drzavnotozilski-svet.si/files/Komisija%20za%20etiko%20in%20integriteto/Kodeks_drzavnotozilske_etike.pdf.

repressivo e sanzionatorio e pertanto in un primo momento l'omesso obbligo di comunicazione non era in alcun modo sanzionato.

Nel 2010 è stata adottata una nuova legge sull'anticorruzione – ZIntPK poi modificata l'anno successivo. Questo rinnovo sistematico fornisce una base strutturata per rafforzare il funzionamento dello stato di diritto, garantire la trasparenza e l'integrità.

Si può dire che la Slovenia dispone di una legislazione anticorruzione adeguatamente definita⁶⁶.

Gli obiettivi della legge sono declinati dall'art. 1 e si articolano in sette punti.

Il primo obiettivo è limitare e prevenire la corruzione e monitorare le incompatibilità delle funzioni con altre attività e garantire l'adempimento indipendente delle funzioni previste dalla Costituzione e dalla legge.

Il secondo obiettivo è attuare una risoluzione che affronti la prevenzione della corruzione, assumere pareri di esperti e creare *standard* di buone pratiche, educare i dipendenti, sensibilizzare la collettività, pianificare e valutare l'integrità a tutti i livelli, incoraggiare e rafforzare la capacità delle persone e delle istituzioni ad assumersi la responsabilità dello sviluppo dell'integrità, e quindi prevenire e individuare ipotesi di corruzione.

Il terzo obiettivo è controllare il patrimonio dei funzionari e i regali da questi ricevuti, prevenire e risolvere i conflitti di interesse e le pratiche corruttive, nonché controllare il lobbismo, incoraggiare e migliorare la trasparenza nei processi e nelle procedure amministrative e nella gestione degli affari pubblici.

Il quarto obiettivo riguarda il lobbismo nel settore pubblico e consiste nel creare le condizioni per svolgere l'attività di lobbismo in modo trasparente e conforme alle pratiche corrette e dall'altro lato limitare e punire quelle non eticamente conformi.

Il quinto obiettivo è proteggere i denunciatori che segnalano le pratiche corruttive al fine di incoraggiare e migliorare l'individuazione, la prevenzione e la correzione di pratiche corruttive.

Il sesto obiettivo è promuovere gli obblighi internazionali della Repubblica di Slovenia, incoraggiare, sostenere e migliorare la cooperazione e l'assistenza degli esperti nella prevenzione e repressione della corruzione a livello internazionale.

Infine, l'ultimo obiettivo è realizzare le condizioni per il funzionamento della Commissione per la prevenzione della corruzione – KPK quale organismo statale autonomo e indipendente istituito per rafforzare le attività d'integrità e anticorruzione; determinare i suoi compiti e competenze, incoraggiare e rafforzare la partecipazione degli organi statali e degli organi locali di autogoverno, e altri soggetti persone fisiche e giuridiche, istituzioni della società civile e i media a concorrere e collaborare per la prevenzione della corruzione e contribuire affinché lo stato possa dare un'efficace risposta a tutte le forme di pratiche corruttive.

La legge si compone di dieci parti e nell'analisi va suddivisa secondo il metodo tracciato al § 1 in misure ordinarie, organizzative, di azione e misure riguardanti i singoli soggetti.

La prima parte (artt. 1-4) detta le disposizioni generali che ricomprendono gli obiettivi, l'ambito e le definizioni della legge.

La corruzione è definita come una violazione dei doveri d'ufficio dei funzionari e dei responsabili nel settore pubblico o privato, così come lo è la condotta di persone che si rendono parte attiva nelle violazioni o le persone che traggono beneficio per sé o per altri dai vantaggi promessi, offerti o dati in via diretta o indiretta.

⁶⁶ Commissione europea, *Allegato sulla Slovenia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Bruxelles, cit., 4.

La KPK ha sviluppato e ha elaborato varie forme di corruzione, come la corruzione “di strada” che si riferisce alla corruzione delle forze dell’ordine, dei doganieri e dei vigili e normalmente avviene per importi relativamente bassi; la corruzione nella pubblica amministrazione, che riguarda i funzionari degli uffici operativi che forniscono prestazioni ai cittadini (ad es. uffici urbanistici o ispettorati); la corruzione dei colletti bianchi, che riguarda i dirigenti, gli alti amministratori pubblici e i politici; *the state capture* quando lo stato e la sua amministrazione sono gestiti non per tutelare i diritti umani e dei cittadini, ma per difendere privilegi e interessi particolaristici, in modo da diventare lo strumento attraverso cui si condiziona negativamente lo sviluppo e l’evoluzione della società; e, infine, la corruzione strutturale che si annida nel sistema economico, favorisce rendite economiche ingiustificate e impedisce un corretto sviluppo del processo decisionale democratico.

L’integrità invece è intesa come aspettativa di un comportamento e la responsabilizzazione che le persone e le organizzazioni sono chiamate a tenere al fine di prevenire ed eliminare i rischi in modo da evitare che il potere, le funzioni, le deleghe e altri tipi di competenza decisionale siano utilizzati in violazione della legge, degli obiettivi legalmente consentiti e dei codici etici.

La seconda parte della ZIntPK riguarda le misure ordinamentali e disciplina la Commissione per la prevenzione della corruzione – KPK (artt. 5-22) in termini di: natura giuridica; mezzi; nomina dei funzionari; requisiti strutturali; funzioni e compiti; modo di operare; procedimento riferito ai casi di sospetta corruzione, al conflitto di interessi, alle limitazioni di potere, al lobbismo, alla violazione dell’etica e dell’integrità, all’attività di indagine, alle funzioni ispettive; controllo sull’operato della Commissione; rapporti con il Parlamento. Essa s’inserisce per eccellenza tra le misure ordinamentali. Vi rientrano anche la settima e l’ottava parte rispettivamente dedicate alla Risoluzione del Parlamento sulla lotta alla corruzione e alla disciplina funzionale e strutturale del lobbismo.

La terza parte invece s’inserisce nell’ambito più ampio riguardante misure sull’organizzazione e sull’attività. In quest’ambito, in particolare in quello organizzativo, si colloca la quarta parte della ZIntPK dedicata alla prevenzione del conflitto d’interessi, alla verifica sull’accettazione dei regali e delle utilità e alle situazioni di conflitto d’interessi. Vi rientra anche la sesta parte che tratta delle misure riferite all’attività di prevenzione con la redazione e tenuta di una serie di documenti quali il Piano per l’integrità spettante alle singole amministrazioni. Vi è poi la nona parte che è dedicata alla tenuta e all’utilizzo delle informazioni raccolte. La decima parte, invece, disciplina le sanzioni applicabili alle persone fisiche e giuridiche.

Tra le misure riguardanti i soggetti che agiscono nell’ambito dell’amministrazione rientra la terza parte della ZIntPK dedicata alla tutela degli informatori e la quinta parte sulla verifica del patrimonio dei funzionari, sulla raccolta di informazioni e sugli obblighi di comunicazione.

5. Le misure ordinamentali

5.1. Gli atti politici e tecnici in materia di integrità e anticorruzione

Rientrano tra le misure ordinamentali la Risoluzione sulla prevenzione della

corruzione nella Repubblica di Slovenia - RePKRS⁶⁷ approvata dal Parlamento su proposta del Governo (art. 51), il Piano d'azione di attuazione della Risoluzione preparato dalla KPK e il Programma del Governo per implementazione dell'integrità e della trasparenza.

La Risoluzione rappresenta impegno politico del Governo e del Parlamento di adoperarsi ai massimi livelli nella lotta alla corruzione mediante la diffusione tra i singoli e nella società della cultura anticorruptiva. I presupposti per la realizzazione di questi obiettivi sono il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la volontà politica, la tempestività, l'adeguata valutazione dei fenomeni, la collaborazione della società civile e del settore privato e pubblico, la preferenza della prevenzione alla repressione, la gradualità negli interventi, la trasparenza, l'autovalutazione e l'autoverifica, la durabilità e la costante implementazione e correzione.

L'obiettivo della Risoluzione è prevedere "misure concrete, graduali e ponderate" per eliminare la corruzione. In termini di effetti la Risoluzione mira alla prevenzione e si pone una serie di obiettivi diretti che consistono in: eliminare in modo definitivo le condizioni che generano e alimentano la corruzione; creare un ambiente giuridico e istituzionale adeguato per prevenire la corruzione; assicurare in modo coerente la responsabilità per gli atti illeciti; creare attraverso varie forme di istruzione e con l'uso efficace degli *standard* internazionali in materia, un sistema generalmente accettabile di tolleranza zero verso tutte le pratiche di corruzione.

Indirettamente essa produce ulteriori effetti su altri obiettivi quali: l'identificazione delle aree più esposte alla corruzione; il finanziamento trasparente e legittimo dei partiti politici; la riforma dell'amministrazione pubblica; il superamento del conflitto di interessi nei servizi pubblici; l'istituzione di meccanismi appropriati per la percezione e l'informazione di possibili comportamenti corruttivi; assicurare un funzionamento indipendente ed efficace delle autorità di inquirenti e requirenti; assicurare un efficace funzionamento di altri meccanismi di controllo; assicurare procedure aperte e trasparenti nella gestione del bilancio; adottare sistemi di formazione e assistenza al settore privato contro la corruzione; sensibilizzare le autorità statali, la società civile e i cittadini alle varie forme di corruzione; accrescere la consapevolezza generale dei diritti e degli obblighi delle persone e delle istituzioni; permettere ai mezzi di comunicazione di esercitare la funzione di vigilanza; favorire il coinvolgimento della Slovenia a livello internazionale nella prevenzione della corruzione⁶⁸.

La Risoluzione individua sette macrosettori strategici, e per ciascuno di essi indica i rimedi normativi, istituzionali e operativi da adottare. I settori strategici sono: la politica, la pubblica amministrazione, la giustizia, l'economia, il terzo settore, i mass media e l'opinione pubblica.

La Risoluzione trova attuazione con il Piano d'azione la cui adozione è demandata alla KPK. Il piano è strutturato per macrosettori secondo la tripartizione prevista nella Risoluzione e per ciascuno di essi sono indicati gli ambiti, le azioni da adottare, gli organi competenti, il termine e gli obiettivi da raggiungere (art. 53). Gli organi competenti sono tenuti a relazionare annualmente entro il mese di febbraio alla KPK lo stato di attuazione delle parti del piano a loro assegnate. La mancata realizzazione integra gli estremi della responsabilità.

Inoltre, il Governo redige ogni due anni il Programma per l'implementazione dell'integrità e della trasparenza. Esso contiene una serie di azioni per il biennio di

⁶⁷ *Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji*, in *G.U. RS*, n. 85/04.

⁶⁸ *Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji*, cit., p. 6.

riferimento. Annualmente sono redatti dei rapporti c.d. intermedi sullo stato di attuazione del Programma stesso ai quali segue la relazione finale che costituisce il presupposto per la redazione del successivo Programma per il biennio a venire.

Il Programma del Governo si raccorda CON la Risoluzione del Parlamento e con il Piano d'azione poiché costituisce la base per le proposte del Governo al Parlamento per l'adozione della Risoluzione e costituisce lo strumento di verifica dello stato di attuazione del Piano d'azione che si genera dalla Risoluzione. Esso s'inserisce e si coordina con altri programmi, come ad es. i programmi per implementazione dell'integrità e della trasparenza per gli anni 2015-2016 e 2017-2019 si raccordano con la Strategia di sviluppo della pubblica amministrazione per gli anni 2015-2020 –SJU 2020⁶⁹.

Il Programma del Governo per gli anni 2015-2016 si era posto l'obiettivo della tolleranza zero. In tale contesto sono state fatte delle importanti riforme strutturali del sistema con la riforma: a) della pubblica amministrazione nel campo dei contratti, della spesa pubblica, dell'istruzione e aggiornamento dei dipendenti, b) del settore bancario con l'implementazione delle indagini su operazioni creditizie e con il raccordo tra la Banca centrale, la procura penale, il ministero delle finanze e la KPK; c) del sistema di approvvigionamento medicale ed ospedaliero che è stato travolto da scandali. In tale contesto sono stati adottati sistemi di informazione e scambio di dati all'insegna della trasparenza; d) del settore giudiziario con la riduzione dei rischi corruttivi. A tal fine sono state fatte modifiche alle leggi sui tribunali e sulla procura penale, sono stati emanati i codici etici e istituite le commissioni etiche; e) l'ulteriore potenziamento della trasparenza attraverso la creazione di una serie di banche dati e la modifica della legge sull'accesso alle informazioni di pubblico interesse – ZDIJ-E (v. *infra*).

L'attuale Programma per gli anni 2017-2019 si pone quattro obiettivi: 1) rafforzare e sensibilizzare i funzionari nel campo dell'integrità e della trasparenza con una combinazione di misure quali la formazione, la preparazione di opuscoli online, il miglioramento dell'integrità nel campo della scienza e dell'istruzione; 2) potenziare i sistemi di gestione e controllo delle risorse pubbliche, in particolare nell'organizzazione degli apparati amministrativi e nel settore dell'attribuzione delle concessioni; 3) attuare la trasparenza, l'efficienza e l'economicità nell'utilizzo delle risorse pubbliche nelle procedure ad evidenza pubblica e nella gestione dei beni pubblici; 4) implementare la trasparenza e l'efficienza nelle preparazioni dei provvedimenti e nella gestione dei procedimenti amministrativi⁷⁰.

5.2. La Commissione per la prevenzione della corruzione – KPK

La Commissione per la prevenzione della corruzione – KPK forma l'impianto ordinamentale dell'infrastruttura anticorruptiva. La sua collocazione tende a fuoriuscire dall'ordinamento della pubblica amministrazione in senso stretto. Nel caso di specie la KPK assume il significato di organo indipendente o tendenzialmente

⁶⁹ La Strategia di sviluppo della pubblica amministrazione per gli anni 2015-2020 è un documento strategico del governo che indica le direzioni di sviluppo della pubblica amministrazione nei prossimi sei anni. Gli obiettivi sono orientati alla realizzazione della qualità e dell'efficienza, della trasparenza e della responsabilizzazione della pubblica amministrazione. Il raggiungimento di questi obiettivi favorirà il miglioramento del contesto imprenditoriale, lo sviluppo dell'economia e l'aumento della competitività. In tal modo, il Governo auspica che la Slovenia raggiunga a livello internazionale una migliore classificazione. Sul punto si v. www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/strategija_razvoja_javne_uprave.

⁷⁰ Cfr. Programma per gli anni 2017-2019, cit., 10.

tale ed estende le sue funzioni in vari settori riguardanti anche più poteri. Essa sovrintende alle amministrazioni.

La KPK a stretta lettura della norma che la disciplina è un organismo indipendente e autonomo che esercita le funzioni in modo indipendente. L'art. 5 ZIntPK ribadisce, infatti, il concetto di indipendenza organizzativa e funzionale alale quali si somma quella finanziaria e regolamentare.

Dal punto di vista organizzativo e funzionale va considerata l'organizzazione, lo *status* dei componenti e il sistema di nomine.

L'art. 8 garantisce un numero necessario di dipendenti al fine di permettere il funzionamento della KPK. Essa è dotata della funzione amministrativa di organizzazione e gestione della struttura, di reclutamento dei dipendenti e dell'attribuzione delle mansioni (art. 8, c. 2 e 3). Inoltre, si dota di regolamenti (art. 11).

La KPK è formata da un presidente e due componenti di cittadinanza slovena e che devono soddisfare elevati standard di professionalità e integrità. Il loro ruolo è incompatibile con altre attività e la funzione va svolta a tempo pieno (art. 7).

La nomina avviene con provvedimento del Presidente della Repubblica su proposta della Commissione di selezione composta da rappresentanti dell'esecutivo, del legislativo, della magistratura, della pubblica amministrazione e delle organizzazioni *no profit* del settore privato che si occupano di anticorruzione (art. 9). Il KPK è organo collegiale. A seguito della nomina dei componenti essi provvedono a nominare il presidente che ha la rappresentanza e la capacità direzionale (art. 10).

L'indipendenza è garantita dal punto di vista finanziario dall'art. 6 che attribuisce alla KPK il potere di stabilire il fabbisogno e prevede che detti mezzi di funzionamento gravano il bilancio dello Stato. In tal modo non vi è alcun condizionamento finanziario dell'esecutivo. È altresì demandato alla KPK stessa la revisione contabile finanziaria interna da eseguirsi ogni tre anni i cui risultati vanno inviati al Presidente della Repubblica e all'Assemblea nazionale. Inoltre, l'Assemblea nazionale ha il potere di controllo finanziario⁷¹.

Le funzioni della KPK, oltre a quelle amministrative, regolamentari e finanziarie poste a garanzia dell'indipendente funzionamento, sono elencate nell'art. 12. Esse si individuano nelle seguenti funzioni: consultiva (pareri, raccomandazioni e spiegazioni su questioni relative al contenuto della ZIntPK); di verifica; di controllo; di coordinamento con le organizzazioni internazionali; di valutazione dei comportamenti, di tenuta dei registri dei regali e dei lobbisti; di esecuzione della Risoluzione sulla prevenzione della corruzione nella Repubblica di Slovenia – RePKRS; di preparazione del il Piano d'azione di attuazione della menzionata Risoluzione; di iniziativa e proposta normativa agli organi statali (esecutivo e legislativo); di parere su progetti legge; di redazione di linee guida dei codici etici; di collaborazione con gli organi amministrativi, accertativa e sanzionatoria in materia di conflitto di interessi, incompatibilità, ricevimento di regale, di segnalazione e

⁷¹ Rileva GRECO che le risorse finanziarie e umane sono insufficienti e che dovrebbero essere aumentate per non rallentare le attività fondamentali dell'organo in tema di accertamento e i controlli; cfr. GrecoEval5Rep(2017)2, *Peti ocenjevalni krog, Preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete v centralni vladi (najvišji nosilci izvršilne veje oblasti) in v organih preiskave, Poročilo o ocenjevanju*, 8.3.2018, in www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/GRECO-Skupina-dr%C5%BEav-proti-korupciji-Peti-ocenjevalni-krog-Poro%C4%8Dilo-o-ocenjevanju-Slovenija.pdf

denuncia agli organi competenti dei fatti corruttivi; di accesso e gestione dei dati e della loro divulgazione; di tutela degli informatori che segnalano attività illecite (*whistleblowing*).

Un altro indice di indipendenza è dato dalle garanzie sul rapporto con l'esecutivo e con il legislativo in particolare in materia di referto e di trasparenza e pubblicità dei risultati dei lavori della KPK. L'art. 19 prevede il referto annuo all'Assemblea nazionale da inviare entro il 31 maggio. Sulla base di questa norma il KPK riferisce direttamente all'assemblea elettiva e non all'esecutivo. In tal modo si attesta la garanzia dell'indipendenza ed autonomia dall'esecutivo. Invece l'art. 18 prevede la garanzia alla KPK di poter comunicare all'opinione pubblica i risultati dei propri lavori, i pareri emessi, le linee guida, i verbali delle sedute, ecc. Un altro fattore importante è dato dalla pubblicità delle sedute in quanto è prevista la possibilità di far partecipare alle sedute i rappresentanti delle organizzazioni *no profit* del settore privato che si occupano di anticorruzione (ad es. Transparency International Slovenia).

Infine, va analizzato il potere di controllo e di scioglimento della KPK. Sul primo aspetto, l'indipendenza è garantita dal controllo del legislativo, l'Assemblea nazionale, sull'operato, sull'uso delle risorse e su eventuali incompatibilità e conflitti di interesse.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, la KPK può essere sciolta nei casi previsti dall'art. 22 che si distinguono in casi riferiti ai suoi membri e i casi riferiti alla commissione stessa. Per le ipotesi riguardanti i suoi membri si annoverano le situazioni di incompatibilità, le condanne penali passate in giudicato, le violazioni della Costituzione e delle leggi. Per le ipotesi soggettive vi è l'ipotesi in cui sono gli stessi membri a chiedere lo scioglimento del collegio o ipotesi imputabili ai membri quali l'incapacità assolvere le funzioni.

Nel concreto, invece, si individuano una serie di criticità che hanno coinvolto il funzionamento e la credibilità della KPK.

Un primo evento è dato dalle dimissioni della vicepresidente che si era dimessa perché in contrasto con il presidente il quale le avrebbe impedito lo svolgimento delle funzioni ostacolando tra l'altro, l'accesso alle banche dati⁷². Connesso a questo caso è anche l'ulteriore evento dell'incompatibilità di un funzionario della KPK che era stata contemporaneamente impiegata anche presso il fondo sovrano sloveno, SDH, creando così una situazione di palese conflitto di interessi tra il controllato e il controllore⁷³.

Un secondo evento vede la stessa KPK, oltre ai suoi membri, in situazioni che hanno avuto un eco negativo nei suoi confronti. In particolare, ci si riferisce alla pubblicazione dei soli nominativi dei parlamentari che avrebbero violato la ZIntPK senza però indicare i presupposti e il tipo di violazioni⁷⁴. La KPK avrebbe attinto le informazioni dalla banca dati *Supervisor*, ora *Erar*, e successivamente pubblicato i dati sui finanziamenti pubblici di alcuni docenti universitari tra i quali un ministro in carica. Un tale comportamento è stato percepito come mossa di natura politica volto a screditare alcuni partiti. Con una decisione dell'anno scorso è intervenuta la Corte suprema rilevando la violazione dell'art. 38 della Costituzione sulla tutela dei dati personali e la connessa violazione della ZIntPK la quale non prevede il potere del

⁷² Caso Alma Sedlar, si v. www.dnevnik.si/1042722313/slovenija/alma-sedlar-senat-kpk-ne-more-vec-ustrezno-delovati.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Si v. www.transparency.si/8-novice/380-nenavadna-objava-imen-in-priimkov-novoizvoljenih-poslancev-v-postopkih-pred-kpk.

KPK di trattare quei dati in quel modo⁷⁵. Infatti, l'unica possibilità ammessa dall'attuale versione della ZIntPK è prevista nell'art. 13 che prevede la pubblicazione degli esiti dell'istruttoria previa audizione in contraddittorio dell'interessato. Inoltre, nel caso è stato appurato che nessuna autorità, KPK inclusa, hanno accertato l'uso improprio dei fondi percepiti dal docente ministro che si era dimessa. Pertanto, non erano stati realizzati i presupposti dell'art. 13.

Un terzo evento accaduto nel 2013 riguardava la KPK che ha segnalato che i due leader politici più noti nel paese avevano violato le leggi sulla dichiarazione della situazione patrimoniale. Tale annuncio ha portato a una situazione di instabilità politica e, infine, la caduta del governo.

Un quarto evento accaduto lo stesso anno ha portato l'organo direttivo della KPK alle dimissioni, adducendo come motivazione la mancanza di un sostegno e di una volontà politica sufficienti per garantire un seguito alle valutazioni dei rischi e ai casi gestiti.

Infine, va segnalata la relazione di GRECO pubblicata nel maggio 2013 che ha evidenziato le restrizioni di bilancio e di personale nella KPK a detrimento del suo operato⁷⁶.

6. Le misure amministrative riferite all'organizzazione

6.1. Ambito soggettivo e i responsabili per l'integrità

L'ambito soggettivo di applicazione della normativa anticorruzione si estende a tutto il settore pubblico e si applica anche al settore privato se la legge stessa espressamente lo prevede (art. 3 ZIntPK). La platea dei soggetti passivi è meglio specificata con riferimento ai vari ambiti che possono interessare. Il settore pubblico è delineato dall'art. 4 ed ha lo stesso significato dato dalla legge sulla pubblica amministrazione - ZDU e sui rapporti di lavoro - ZDR, incluse le società pubbliche e le società a partecipazione pubblica con partecipazione maggioritaria o influenza predominante.

Più del 30% delle imprese in Slovenia è di proprietà dello Stato o è controllato dallo Stato. Tuttavia, è stato notato dalla KPK che vi sono alcune questioni problematiche riguardo al reclutamento e ai conflitti d'interessi in imprese statali o controllate dallo Stato. Sul punto la Commissione europea ha notato che tali società non sono ancora soggette alle verifiche anticorruzione della KPK. Ciò vale anche per le procedure di privatizzazione⁷⁷. In effetti, dalla lettura dell'art. 47 che si riferisce ai soggetti obbligati a redigere e tenere il Piano per l'integrità⁷⁸, emerge che sono obbligati gli organi statali e dell'amministrazione locale, le agenzie, gli enti pubblici, gli enti pubblici economici e i fondi pubblici ma non le società pubbliche. Quest'aspetto dovrà essere considerato nella riforma della ZIntPK.

Dal punto di vista strutturale degli apparati amministrativi è da notare che le misure organizzative hanno riconfigurato l'assetto interno degli apparati. Al loro

⁷⁵ Caso Cankar, Corte suprema, 24 maggio 2017, I Up 310/2015, in www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/201508111410999/. Si v. l'intervento dell'Ombudsman per la tutela dei diritti umani: www.varuh-rs.si/medijsko-sredisce/aktualni-primeri/novice/detajl/objava-osebnuh-podatkov-strani-homisije-za-preprecevanje-korupcije-nesprejemljiva/?cHash=e99309979fd0dab6fa89a58aca130d37.

⁷⁶ GRECO, GrecoEval5Rep(2017)2, *op. cit.*, 14.

⁷⁷ Cfr. Commissione europea, *Allegato sulla Slovenia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, cit., p. 8.

⁷⁸ *Načrt integritete*.

interno sono previsti due nuovi organi che vanno a costituire l'assetto amministrativo anticorruptivo: il gruppo di lavoro designato dall'amministrazione stessa a redigere il piano e il responsabile per l'integrità.

Il gruppo di lavoro è un organo collegiale. I suoi compiti sono informare i dipendenti dello scopo, delle attività e degli obiettivi del piano; presentare l'iter di redazione del piano; invitare i dipendenti a partecipare e a contribuire attivamente con idee e suggerimenti alla scelta più razionale e di alta qualità dei modi, percorsi e misure per raggiungere gli obiettivi del piano di integrità; svolgere attività istruttoria consistente nel raccogliere la documentazione necessaria (ad esempio regolamenti, piani di lavoro, varie relazioni, analisi, registrazioni, organigrammi, ecc.) da utilizzare come fonte da cui trarre dati e informazioni sui fattori di rischio su cui si basa il piano di integrità; creare sistemi di dialogo permanente con i dipendenti attraverso l'istituzione di un indirizzo di posta elettronica interno o altre modalità attraverso le quali i dipendenti possono inviare domande e suggerimenti relativi alla stesura del piano di integrità e in generale si occupa di tutte le altre questioni relative alla creazione e all'attuazione del piano di integrità.

Il responsabile per l'integrità (del piano) che è un organo monocratico, ha il compito di assicurare che le misure definite e adottate con il piano di integrità siano eseguite in conformità alle scadenze specificate, inoltre interagisce e raccoglie le proposte dei dipendenti, provvede al regolare aggiornamento del piano di integrità e ogni tre mesi relaziona sullo stato e sulle necessità di implementazione del piano stesso.

6.2 Le incompatibilità, i doni e le utilità, il conflitto di interessi

Un altro aspetto organizzativo riguarda il corretto e l'imparziale funzionamento degli apparati. Istituti quali l'astensione o la sostituzione sono volti a garantire l'imparzialità, l'obiettività e la legalità di fronte a situazioni di incompatibilità e di conflitto di interessi. Sul punto la ZIntPK disciplina nella parte quarta le incompatibilità (artt. 26-29), la ricezione di regalie e favori (artt. 30-34), le limitazioni alle attività imprenditoriali (artt. 35-36) e i conflitti d'interessi (artt. 37-40).

Per quanto riguarda le incompatibilità è previsto che il funzionario professionista non può esercitare un'attività professionale o di altra natura intesa ad ottenere reddito o proventi (art. 26, c. 1). In deroga a tale divieto, il funzionario può svolgere attività pedagogiche, scientifiche, di ricerca, artistiche, culturali, sportive e pubblicitarie e può gestire attività agricole e il proprio patrimonio, salvo diversa disposizione di un'altra legge (c. 2). In tali casi è previsto il rilascio di un'autorizzazione da parte del datore di lavoro e la comunicazione alla KPK. L'autorizzazione può essere revocata in caso di violazione delle disposizioni normative o per contrasto all'imparzialità e obiettività.

È altresì previsto che il funzionario professionista non possa essere membro o svolgere attività di gestione, supervisione o rappresentanza in società, associazioni di interesse economico, cooperative, istituzioni pubbliche, fondi pubblici, agenzie pubbliche e in altre persone di diritto pubblico o privato, ad eccezione di associazioni, comitati e partiti politici. Il divieto vale anche per i funzionari onorari quando la loro funzione presuppone un controllo diretto dei soggetti sopra indicati e vale per i sindaci e i vicesindaci con riferimento alle funzioni svolte nel comune che rappresentano il quale ha collegamenti proprietari, finanziari e di controllo. Il rimedio previsto in caso di incompatibilità è la cessazione di una delle due cariche. La

KPK svolge un potere accertativo e autorizzatorio, ma in caso di inosservanza non ha alcun potere diretto se non di segnalazione all'amministrazione di appartenenza della situazione di incompatibilità e l'invito ad adottare la procedura di cessazione dell'incarico (art. 29).

Con riferimento alla ricezione dei doni e altri vantaggi la norma ne prevede il divieto tranne di regalia da protocollo o da circostanza il cui valore unitario non superi i 75 euro, e complessivamente 150 euro all'anno (art. 30).

È prevista la tenuta di un registro dei doni nel quale vanno annotati quelli di valore superiore ai 25 euro. Il registro va annualmente comunicato alla KPK. La KPK ha il potere di valutare se la ricezione dei doni abbia compromesso l'imparzialità e l'obiettività del funzionario, e in caso positivo provvede a darne avviso agli organi inquirenti.

Sul conflitto di interessi (artt. 37-40) è previsto un dovere positivo di prestare attenzione a non incorrere in potenziale o effettivo conflitto e compiere tutto il necessario per evitarlo e astenersi dall'utilizzare la propria posizione per trarre per sé o per altri un interesse non ammesso. Il conflitto di interessi deve essere rilevato dallo stesso soggetto che viene a trovarsi in tale situazione. Egli è tenuto a dare al superiore gerarchico dell'amministrazione di appartenenza pronta comunicazione del potenziale o effettivo conflitto e interrompere l'esercizio della funzione salvo che non ne derivi danno. In caso di assenza di un preposto gerarchico superiore la comunicazione va fatta alla KPK. In termini preventivi la KPK ha la competenza di avviare entro due anni dal verificarsi dei fatti il procedimento di verifica della situazione di conflitto e delle sue conseguenze. In caso di esito positivo la Commissione lo comunica all'interessato e all'amministrazione di appartenenza attribuendo un termine per provvedervi. In termini repressivi invece è previsto il potere d'indagine della KPK la quale ove accerti la violazione della normativa sul conflitto di interessi, ne informa gli organi competenti.

Il conflitto di interessi presuppone che ci siano delle "circostanze" in presenza delle quali l'interesse personale del funzionario prevale o sembra prevalere su quello generale, ingenerando la sensazione che l'imparzialità e l'obiettività siano compromesse (art. 4). Se da un lato basta un mero sospetto, dall'altro il sospetto deve trovare fondamento in presupposti reali e fondati, connessi con la funzione pubblica svolta.

Nel periodo 2004-2011 la KPK ha avviato indagini amministrative sui conflitti d'interessi in 65 casi. In 35 casi sono state riscontrate violazioni delle norme sul conflitto d'interessi, 16 dei quali si riferivano all'approvvigionamento e 13 a problemi di urbanistica e pianificazione ambientale⁷⁹. La KPK ha rilevato una violazione e ha generato una regola di buona prassi⁸⁰. Inoltre, è stato riscontrato che a livello locale, i rischi concernenti i conflitti d'interessi sembrano essere particolarmente elevati. Infine, risulta anche problematico il controllo di situazioni di conflitto d'interessi riguardanti i funzionari eletti a livello centrale e locale⁸¹. Inoltre, un altro punto critico rilevato da GRECO nel quinto rapporto è dato dalla carenza a livello di governo centrale e di alti funzionari di una

⁷⁹ Commissione europea, *op. cit.* p. 7.

⁸⁰ GRECO, GrecoEval5Rep(2017)2, *Peti ocenjevalni krog, Preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete v centralni vladi (najvišji nosilci izvršilne veje oblasti) in v organih preiskave, Poročilo o ocenjevanju*, 8.3.2018, in www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/GRECO-Skupina-dr%C5%BEav-proti-korupciji-Peti-ocenjevalni-krog-Poro%C4%8Dilo-o-ocenjevanju-Slovenija.pdf, 25.

⁸¹ B. Dobovšek, J. Škrbec, *Nasprotje interesov v teoriji in praksi*, in *Revija Varstvoslovje*, Ljubljana, 2012, in www.fvv.uni-mb.si/rV/arhiv/2012-1/03_Dobovsek_Skrbec.pdf, 41-58.

strategia e buone prassi sul conflitto di interessi⁸².

Un valido rimedio di rinforzo e consolidamento della prevenzione del conflitto di interessi ma anche delle incompatibilità è dato non solo dalle prescrizioni normative ma anche da quelle morali previste dai codici etici di cui *infra*.

7. Le misure amministrative riferite all'attività

7.1. Il piano per l'integrità

Attiene alla configurazione dell'attività dell'amministrazione il Piano per l'integrità. Il Piano per l'integrità rappresenta uno strumento strategico di autoregolamentazione delle amministrazioni obbligate ad adottarlo con l'obiettivo di introdurre il senso dell'etica, raggiungere un più alto grado di integrità, stabilire la trasparenza nel funzionamento dell'amministrazione e assicurare una gestione efficace. Il Piano è frutto di una procedura articolata che vede coinvolta l'amministrazione, gli organi appositamente istituiti e la KPK.

Le autorità pubbliche slovene hanno il dovere di definire piani per l'integrità tenendo conto delle valutazioni dei rischi legati al fenomeno della corruzione e di darne comunicazione alla KPK. L'ambito soggettivo è definito dall'art. 47 sopra richiamato e si riferisce agli organi statali, all'amministrazione locale, alle agenzie, agli enti pubblici, agli enti pubblici economici e ai fondi pubblici, come notato, non le società pubbliche. Tuttavia, ai sensi del c. 2 ove la KPK individui altri soggetti che perseguono finalità pubbliche e che dispongono di un patrimonio pubblico e sono particolarmente esposti a fenomeni corruttivi o a situazioni di illegalità, può imporre l'adozione del Piano. Inoltre, l'art. 49 prevede l'ipotesi in cui altri soggetti non inclusi nell'elenco del c. 1 dell'art. 47 possono spontaneamente assoggettarsi e chiedere alla KPK di fornire adeguato supporto nella redazione.

Il Piano per l'integrità indica le misure di natura legale e fattuale destinate alla prevenzione, riduzione e eliminazione dei rischi di corruzione, nonché di violazione di norme giuridiche e disposizioni etiche e di altri provvedimenti. In dettaglio la norma (art. 47, c. 3) prevede che il Piano deve contenere una valutazione del rischio di esposizione dell'istituzione alla corruzione, i nominativi dei responsabili del Piano per l'integrità, la descrizione delle aree e la metodologia valutativa dell'esposizione ai rischi, le misure per individuare tempestivamente, prevenire e correggere i rischi di corruzione, le proposte di miglioramento, e le altre parti del piano che sono definite dalle linee guida della KPK come da art. 50⁸³.

Il piano è il risultato di un procedimento che non si esaurisce al momento della sua redazione ma si snoda attraverso una serie di fasi che son date dalla trasmissione e verifica del piano da parte della KPK, della verifica e della comunicazione degli esiti da parte di quest'ultima, della tenuta del Piano in termini di verifica interna del rispetto delle prescrizioni e della manutenzione del Piano stesso in termini di aggiornamenti, dell'obbligo di comunicare alla KPK i dati rilevati in termini di segnalazioni, di provvedimenti adottati, di rischi riscontrati, di modifiche adottate. È previsto che la KPK tenga un registro nel quale vanno inseriti i fatti delittuosi, i rischi e i comportamenti anti-etici. Inizialmente si intendeva creare un Registro

⁸² GRECO, GrecoEval5Rep(2017)2, *op. cit.*, 25.

⁸³ Linee guida della KPK – *Smernice za oblikovanje načrtov integritete*, n. 007-1/2014, 27 febbraio 2014 che sostituiscono le Linee guida n. 012-14/2011/1, 11 aprile 2011, in https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/02/Smernice_za_nacrt_integrit.pdf.

nazionale dei rischi⁸⁴ che come vedremo *infra* ha assunto varie denominazioni e configurazioni, e attualmente è funzionante.

GRECO ha di recente rilevato che a livello governativo inteso nel suo complesso manca il piano di integrità sebbene ciascun ministero ne è dotato di uno proprio. La raccomandazione di GRECO è che il Governo in qualità di organo collegiale si doti di un Piano di integrità unitario accanto a quelli parcellizzati tra più ministeri⁸⁵.

7.2. La clausola anticorruzione

Gli apparati amministrativi oltre ad adottare i menzionati Piani per l'integrità e valutare i rischi di corruzione hanno l'obbligo di inserire nei contratti di valore superiore a diecimila euro la clausola anticorruzione. Questa clausola garantisce misure più efficaci qualora durante l'esecuzione del contratto si verificino pratiche di corruzione.

La ZIntPK all'art. 14 prevede la nullità del contratto quando chiunque in nome o per conto dell'altra parte contraente, rappresentante o intermediario di un ente pubblico o di un'organizzazione pubblica, promette, offre o concede benefici non autorizzati atti a: conseguire un affare, concludere l'affare a condizioni più favorevoli, omettere il controllo richiesto sull'esecuzione degli obblighi contrattuali, porre in essere comportamenti o ometterli volti a cagionare un danno al soggetto pubblico o procurare un indebito vantaggio al funzionario dell'apparato pubblico⁸⁶.

È una norma imperativa posta a tutela dell'ordine e della moralità pubblica (c. 2).

Per gli appalti pubblici è altresì previsto a tutela della trasparenza e della repressione di pratiche corruttive la comunicazione dei soci, inclusi i soci occulti, delle società offerenti e in caso di comunicazioni non veritiere o false è prevista la nullità del contratto.

La norma detta la procedura di accertamento della nullità e l'iniziativa è posta a carico dell'amministrazione stipulante. La KPK ha il potere di verifica e di richiedere copia dei contratti stipulati. In caso di esito positivo il KPK informa l'amministrazione stipulante e altri organi competenti (c. 4). È prevista anche un'ipotesi di esenzione rimessa al potere discrezionale della KPK laddove non è possibile inserire la clausola o essa è inopportuna oppure il soggetto contraente straniero si opponga. In questo caso il KPK ha il potere discrezionale di decidere valutando comparativamente l'interesse nazionale alla conclusione del contratto e il livello di rischio corruttivo⁸⁷.

La legislazione sugli appalti pubblici prevede soglie nazionali per la pubblicazione dei bandi di gara sulla piattaforma nazionale degli appalti pubblici *Portal javnih naročil* e la pubblicazione obbligatoria degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati *ex ante* nelle procedure negoziate senza la preventiva pubblicazione di un bando di gara. Sono altresì previste norme più rigorose per gli appalti di imprese private se tali appalti sono cofinanziati o sovvenzionati con fondi pubblici. Al fine di

⁸⁴ *Nacionalni register tveganj*.

⁸⁵ GRECO, GrecoEval5Rep(2017)2, *Fifth Evaluation Round, Preventing corruption and promoting integrity, in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Report*, 8.3.2018, cit., p.15.

⁸⁶ Cfr. la circolare: KPK, *Sistemska pojasnilo o protikorupcijski klavzoli*, in www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/02/Sistemska_pojasnilo_o_protikorupcijski_klavzuli_po_ZIntPK093.pdf.

⁸⁷ Per una panoramica dei casi di deroga si v. www.kpk-rs.si/preventiva-integriteta/protikorupcijska-klavzula-in-izjava-o-lastniski-strukturi.

garantire la trasparenza è assicurato il diritto di accesso alle offerte presentate e di tutta la documentazione sugli appalti pubblici che sono resi pubblici dopo che la decisione di aggiudicare un contratto diventa definitiva.

7.3. Le banche dati e la tenuta delle informazioni

La ZIntPK assicura la trasparenza amministrativa e la verificabilità attraverso la tenuta di una serie di banche dati. Era in progetto l'istituzione del Registro nazionale dei rischi *Nacionalni register tveganj* nel quale sarebbero confluiti i fatti delittuosi, i rischi e i comportamenti anti-etici⁸⁸. In tale prospettiva, in un primo momento, è stata creata l'applicazione online *Supervisor* che forniva informazioni sulle operazioni commerciali di organi del settore pubblico, tra cui gli organi legislativi, giudiziari ed esecutivi, gli enti pubblici autonomi e indipendenti, le comunità locali e le relative agenzie con personalità giuridica, ma non prevedeva le operazioni delle imprese statali, controllate dallo Stato o in cui lo Stato detiene quote significative. L'applicazione indicava le parti contraenti, i maggiori beneficiari, le entità giuridiche correlate (per tutti i servizi, le forniture e i pagamenti superiori a 4.000 euro), le date, gli importi e gli scopi delle operazioni. Lo strumento aveva riscosso un enorme successo fin dal primo giorno, quando è stato utilizzato 1.200.000 volte, arrivando a 2.616.000 in appena 6 giorni.

Nel 2013, *Supervisor* aveva altresì ottenuto il premio delle Nazioni Unite per la pubblica amministrazione ed è stato considerato un esempio di sviluppo di applicazioni informative.

Tuttavia, l'utilizzo di *Supervisor* ha portato a degli abusi a seguito della diffusione sulla stampa dei nominativi delle persone, tra i quali membri del governo che si sono dimessi, che hanno beneficiato di contributi e finanziamenti pubblici (v. *infra*).

Inoltre, l'applicazione non poteva essere ulteriormente sviluppata e funzionare correttamente perché era sfornita della licenza di sviluppo. A seguito di un contenzioso con il licenziante è stata sostituita da una nuova applicazione che è l'applicazione informatica sull'utilizzo del danaro pubblico in Slovenia⁸⁹ denominata *Erar*.

L'applicazione *Erar* è definita servizio pubblico generale e fornisce al pubblico, ai *mass media*, alle professioni e alle autorità pubbliche una panoramica delle transazioni compiute dalle istituzioni pubbliche, dalle società pubbliche, dagli enti locali relative a beni e servizi, salari, prestazioni sociali, pensioni, sussidi, borse di studio, ecc. L'applicazione fornisce informazioni sulle operazioni di fatturazione elettronica, sui dati relativi alle incompatibilità e sui regali ricevuti, nonché sulla visualizzazione di conti bancari esteri di entità aziendali.

L'applicazione *Erar* recupera i dati da una serie di altre banche dati quali: l'Amministrazione dei pagamenti pubblici (UJP⁹⁰) che gestisce le transazioni e le fatture elettroniche, l'Agenzia della Repubblica di Slovenia per le evidenze pubbliche e servizi - AJPES⁹¹ che detiene il registro delle imprese, il registro dei conti bancari

⁸⁸ B. Cvelbar, *Register tveganj kot nadzorna plošča upravljanja informacijske varnosti*, in www.fvv.um.si/konferencaiv/zbornik/cvelbar.pdf.

⁸⁹ *Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji*.

⁹⁰ *Uprava Republike Slovenije za javna plačila*.

⁹¹ *Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidenze in storitve* - AJPES gestisce il Registro Commerciale della Slovenia (PRS) che funge da principale banca dati di tutti i soggetti commerciali che svolgono un'attività lucrativa o senza scopo di lucro ed hanno la loro sede nel territorio della Repubblica di Slovenia. I compiti principali sono: gestione dei registri;

per le transazioni commerciali e la banca dati delle relazioni annuali, la Central Securities Clearing Corporation d.d. (KDD⁹²) che detiene le informazioni sulla proprietà delle società di capitali, la Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Slovenia e il suo Portale Acquisti (*ePayment*) che ha le informazioni sugli appalti pubblici, il Ministero delle finanze (MF) che tratta i dati contabili sulle transazioni, l'Amministrazione finanziaria della Repubblica di Slovenia (FURS⁹³) che detiene i dati sui debitori tributari, l'Ufficio della Repubblica di Slovenia per la prevenzione del riciclaggio di denaro (UPPD⁹⁴) che ha i dati sulle principali transazioni all'estero, la Banca di Slovenia che detiene elenco giornaliero dei tassi di cambio per la conversione di valuta e la Direzione degli appalti pubblici (MPA⁹⁵) che gestisce l'elenco dei fornitori con le referenze negative.

Un'altra applicazione in corso di sviluppo è *Gospodar* (trad. Proprietario) che è la banca dati del patrimonio immobiliare pubblico.

Per quanto riguarda l'uso delle banche dati la norma (art. 75) prevede che i dati possono essere trattati solo per l'attuazione di misure e metodi destinati a migliorare l'integrità; garantire la trasparenza del funzionamento del settore pubblico; prevenire la corruzione e gli interessi contrastanti; controllare le attività e la ricezione dei doni e utilità, nonché tenere un registro dei lobbisti.

La tipologia dei dati raccolti e detenuti per un periodo di dieci anni è elencato nel successivo art. 76 e riguarda: le denunce e le segnalazioni di violazione o sospetto di violazione della normativa anticorruzione; i nominativi dei funzionari con posizioni apicali e i responsabili dell'approvvigionamento; le informazioni connesse con la corruzione internazionale; i dati del denunciante; le denunce dei funzionari pubblici che hanno subito pressioni, avuto informazioni su pressioni; i trasferimenti applicati al denunciante; l'elenco dei doni e utilità; i dati sui soggetti che incorrono in incompatibilità e i soggetti con i quali l'incompatibilità si manifesta; i casi di conflitto di interessi; i soggetti tenuti alla dichiarazione di consistenza patrimoniale, le informazioni su aumenti sproporzionati dei patrimoni dei funzionari, i nominativi dei responsabili del Piano per l'integrità, i funzionari che si sono resi inadempienti nell'attuazione del piano anticorruzione; l'elenco dei lobbisti, l'elenco delle società interessate al lobbismo e l'elenco delle sanzioni avverso i lobbisti.

Sul punto sono state rilevate le storture applicative in cui è incorsa la KPK in merito all'utilizzo delle banche dati che hanno portato all'intervento della Corte suprema. Quest'ultima aveva evidenziato la carenza normativa sulla possibilità di divulgare i dati dei funzionari pubblici. Sul punto vi è stata una proposta modificativa della ZIntPK con l'introduzione dell'art. 75a volto a dare una base normativa per l'utilizzo dei dati e al contempo tutelare la riservatezza in conformità all'art. 38 Cost. La Corte si era espressa con la massima per cui la pubblicazione dei dati personali del funzionario interessato può trovare fondamento nel comma 8 dell'art. 13 ZIntPK⁹⁶, solo ove prima della pubblicazione la KPK completi la procedura di verifica sul

accettazione, elaborazione e pubblicazione dei rapporti annuali; ricerche statistiche e raccolta dei dati e realizzazione delle attività nel campo della solvibilità commerciale e di altre attività commerciali.

⁹² *Centralna Klirinško Depotna Družba d.d.*

⁹³ *Finančna uprava Republike Slovenije.*

⁹⁴ *Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja.*

⁹⁵ *Direktorat za javna naročila.*

⁹⁶ Il quale come detto prevede la divulgazione all'opinione pubblica degli esiti finali degli accertamenti salvo il segreto istruttorio penale.

sospetto di corruzione⁹⁷. La Corte ha aggiunto che la pubblicazione dei dati personali dell'interessato sarebbe conforme con la Costituzione e con la legge sulla tutela dei dati personali solo se esistesse una base giuridica per questo tipo di trattamento dei dati diversa da quella prevista al citato art. 13 ZIntPK.

8. Le misure riguardanti i soggetti che agiscono nell'ambito dell'Amministrazione

8.1. La verifica della consistenza patrimoniale dei soggetti pubblici

La parte quinta della ZIntPK sulla verifica della consistenza patrimoniale dei soggetti pubblici nasce dall'esigenza di rispondere alle aspettative dell'opinione pubblica in merito ad una più completa trasparenza della situazione patrimoniale e reddituale dei titolari di cariche elettive e di governo, i quali sono chiamati ad esercitare il proprio mandato in uno spirito di indipendenza morale ed economica.

Obiettivo del sistema sulla consistenza patrimoniale è verificare l'ammontare dei patrimoni dei soggetti pubblici, prevenire situazioni di conflitto di interessi e contrastare l'illecito arricchimento.

Già nel 1994 la Slovenia ha previsto un modello di dichiarazione della situazione patrimoniale per i soggetti pubblici. Il sistema è stato rafforzato nel 2010 attraverso la ZIntPK. Un'ampia serie di funzionari pubblici, compresi quelli di alto livello, centrali e locali, di ruolo ed onorari, devono presentare alla KPK la dichiarazione della situazione patrimoniale entro un mese da quando assumono l'incarico come anche dopo aver cessato la funzione. Inoltre devono essere dichiarate anche eventuali modifiche della situazione patrimoniale che occorrono nel corso della durata in carica (art. 43).

L'obbligo di dichiarazione della situazione patrimoniale comprende un ampio ventaglio di informazioni e beni elencati nell'art. 42 tra i quali gli immobili, i conti correnti e il contante se superiore a diecimila euro, le azioni, le obbligazioni, i debiti contratti per importi superiori a diecimila euro e altri beni mobili di valore superiore a diecimila euro. La comunicazione avviene in forma elettronica. L'informatizzazione della comunicazione e della gestione dei dati consente alla KPK di verificare meglio la situazione patrimoniale ed effettuare i controlli incrociati dei dati. Allo scopo di verificare le dichiarazioni della situazione patrimoniale, la KPK può richiedere dati sui beni di parenti dei funzionari pubblici qualora si possa ragionevolmente concludere che i beni sono stati trasferiti a familiari per evitare i controlli previsti dalla legge.

Al fine di un più efficace controllo la KPK può verificare la veridicità delle dichiarazioni presso le banche dati e i registri contenenti le informazioni richieste. In caso di omessa comunicazione dei dati la KPK intima l'obbligato ad adempiere. La KPK può imporre un'ammenda relativamente ridotta nei casi di mancata dichiarazione della situazione patrimoniale oppure in caso di dati falsi o incompleti. È prevista la sanzione della decurtazione del 10% dello stipendio.

La KPK ha tuttavia richiesto nuove modifiche della legislazione corrente per attenuare i rischi legati alla corruzione, compresa l'agevolazione dell'accesso ai dati

⁹⁷ Osserva la Corte, I Up 310/2015, cit., che dalle informazioni contenute nel fascicolo non risulta che il convenuto (KPK) abbia condotto il procedimento nei confronti del ricorrente e avrebbe riscontrato violazioni ai sensi del presente (citato) articolo, sia prima che dopo la contestata pubblicazione dei dati personali del ricorrente.

relativi ai beni trasferiti a terzi. Inoltre, la KPK ha una capacità piuttosto limitata, che le impedisce di compiere un gran numero di controlli approfonditi⁹⁸. In aggiunta, essa non può controllare beni all'estero.

È prevista altresì la fattispecie sintomatica dell'incremento sproporzionato del patrimonio in occasione dell'esercizio delle funzioni pubbliche che si palesa nella differenza considerevole e ingiustificata tra il reddito del funzionario e il suo patrimonio effettivo (art. 45). Ove la KPK in corso di indagini o a seguito di specifiche notizie appuri che vi sia stato un incremento sproporzionato del patrimonio del funzionario, inizia un procedimento di formale contestazione e richiesta di chiarimenti giustificativi. In caso di mancanza di chiarimenti o irragionevoli giustificazioni la KPK notizia l'amministrazione di appartenenza e in casi di sospetto di infrazioni notizia altresì agli organi competenti. Ove ricorra il sospetto che il patrimonio sia di provenienza illecita e vi è il pericolo che possa essere distratto o nascosto, la KPK si adopera presso gli organi competenti affinché procedano a sequestro.

Taluni dati inclusi nelle dichiarazioni della situazione patrimoniale sono pubblicati sul sito della KPK nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali e in conformità alla decisione della Corte costituzionale slovena⁹⁹. I dati possono essere resi pubblici solo se riguardano beni acquisiti durante il periodo di durata dell'incarico pubblico.

GRECO, nel suo ultimo rapporto riferito alla quinta fase¹⁰⁰, ha espresso raccomandazioni di riforma della disciplina poiché ha riscontrato che il sistema non funziona in modo efficace e non raggiunge i tre obiettivi prefissati (verificare la consistenza dei patrimoni dei soggetti pubblici, prevenire situazioni di conflitto di interessi e contrastare l'illecito arricchimento).

Con riferimento alla verifica della consistenza patrimoniale GRECO nota che le dichiarazioni non sono state rese pubbliche e che il 60% di esse conteneva dati non completi. Anche l'attività di prevenzione non è realizzata giacché i controlli sono solo formali e per lo più poco efficaci se si considera che il 20% degli organi di governo (politici e alti funzionari) ha omesso o ritardato la presentazione.

Infine, non risulta soddisfatto l'obiettivo della prevenzione dell'illecito

⁹⁸ Nel 2012, dalle indagini della KPK sulle dichiarazioni della situazione patrimoniale di alcuni titolari di cariche pubbliche e di capi di sette partiti politici rappresentati in Parlamento è emerso che l'allora primo ministro e il sindaco di Ljubljana, che era anche a capo del principale partito allora all'opposizione, avevano violato le norme sulla dichiarazione della situazione patrimoniale. In totale, l'allora primo ministro non avrebbe dichiarato beni per un importo di circa 210000 euro. La KPK ha anche rilevato che il sindaco di Ljubljana non aveva dichiarato 2,4 milioni di euro nei suoi sei anni in carica, nonché diverse operazioni su titoli. L'allora primo ministro e il sindaco hanno ammesso alcuni errori amministrativi, negando tuttavia le principali conclusioni della KPK e le accuse relative all'origine illegale dei beni non dichiarati. Il caso contro l'allora primo ministro ha avuto come conseguenza la caduta del governo. Il sindaco di Ljubljana si è dimesso da segretario del partito, ma non ha rassegnato le dimissioni dall'incarico pubblico. Durante uno sciopero generale del gennaio 2013, si sono verificate manifestazioni di protesta in 13 città in tutta la Slovenia. In seguito, 36 parlamentari hanno contestato la costituzionalità della legge sull'integrità e la prevenzione della corruzione, comprese le disposizioni relative alle procedure e ai poteri della KPK.

⁹⁹ Le informazioni sul reddito tassabile non sono disponibili. La pubblicazione completa delle dichiarazioni della situazione patrimoniale non è possibile in seguito a una decisione della Corte costituzionale del 2007 che ha ritenuto incostituzionali alcune disposizioni sulla pubblicità di tali dati per motivi di protezione dei dati (*Ustavno sodišče Republike Slovenije (2007) Odločba Ustavnega sodišča Republike slovenije*. Ljubljana: U-I-57/06-28, in [http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/0/5d317be6d9d8bb26c12572b30036f92b/\\$FILE/U-I-57-06.pdf](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/0/5d317be6d9d8bb26c12572b30036f92b/$FILE/U-I-57-06.pdf), 16-20.

¹⁰⁰ GRECO, GrecoEval5Rep(2017)2, *op. cit.*, 30.

arricchimento, in quanto, ad opinione di GRECO, le informazioni patrimoniali dovrebbero riguardare anche i parenti e il coniuge e i conviventi¹⁰¹.

8.2. Whistleblowing e protezione degli informatori

La terza parte della ZIntPK prevede il meccanismo di segnalazione degli illeciti e di *follow-up* delle denunce nonché il sistema di protezione di coloro che denunciano violazioni.

Ai sensi dell'art. 23 chiunque può presentare denuncia alla KPK o agli organi competenti su fatti corruttivi di cui si ha sospetto siano avvenuti presso le amministrazioni statali e locali, titolari di funzioni pubbliche o altri soggetti pubblici o privati o che sono imputabili a persone fisiche. I documenti e le informazioni utilizzate per l'indagine sono sottratti all'accesso fino alla fine del procedimento di verifica. Ove si palesano fatti delittuosi si procede a notificare le autorità penali.

Il sistema di protezione di coloro che denunciano violazioni prevede che la loro identità non vada ricercata e comunque non può essere rivelata. Per le ipotesi delittuose più gravi può trovare applicazione il sistema di tutela dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari. Solamente l'autorità giudiziaria in caso di tutela dell'interesse pubblico o di tutela di terzi può disporre la rivelazione dell'identità del denunciante. Inoltre, è prevista la tutela risarcitoria avverso le ritorsioni che il denunciante può subire dal suo datore di lavoro (art. 25).

La norma disciplina altresì l'ipotesi dell'abuso del denunciante ovvero l'ipotesi in cui la denuncia sia stata resa in mala fede. La KPK verifica se vi sia stata mala fede o errore di valutazione del denunciante tenendo conto della gravità della situazione denunciata, il comportamento del denunciante, il danno potenziale o effettivo e lo *status* o il ruolo del soggetto denunciato.

Il successivo art. 24 disciplina l'ipotesi della denuncia da parte del funzionario che ritiene o che effettivamente ha subito pressioni psicologiche o fisiche atte a fargli compiere comportamenti delittuosi o eticamente sconvenienti.

Tuttavia, si sono avuti casi di licenziamento di dipendenti di enti pubblici che hanno avuto eco nella piccola repubblica e scoraggiano questo tipo di iniziative¹⁰².

8.2. La criticità delle garanzie procedurali

Il procedimento di accertamento e contestazione in caso di sospetta corruzione, violazioni della legge, conflitto di interessi, situazioni di incompatibilità, casi di verifica della consistenza patrimoniale, vicende legate al lobbismo è disciplinato dall'art. 13 della ZIntPK. Esso si struttura in più fasi, consistenti nell'accertamento dei fatti, nell'invio degli esiti alla persona incolpata, nell'adozione dei risultati e nella loro presentazione al pubblico, insieme alla risposta della persona incolpata. Il procedimento può iniziare su impulso della KPK oppure su richiesta dell'Assemblea nazionale, del Governo, della Corte dei conti, della Banca centrale, del Difensore dei diritti umani, della Procura della Repubblica e dei tribunali. La richiesta può essere archiviata oppure accolta. In quest'ultimo caso si apre la procedura di istruttoria. A sua volta l'esito dell'istruttoria può essere di due tipi: di rigetto della richiesta oppure di accoglimento. Gli atti posti in essere dalla KPK consistono in pareri o in

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² È il caso della dipendente della società pubblica Infrastruktura Bled. Si v. K. Božič, *Ko žvižgači dobijo odpoved* (trad. quando i whistleblowers sono licenziati), in www.vecer.com/ko-zvizgaci-dobijo-odpoved-6399496.

constatazioni sul caso concreto o su un'azione imputabile alla persona incolpata. Tali atti non integrano gli estremi di una decisione amministrativa e in nessun caso si sostituiscono ai provvedimenti penali, risarcitori, sanzionatori e disciplinari.

Con il parere la KPK analizza il problema, individua le carenze sistemiche, le incongruenze e propone le proposte di implementazione.

Con la constatazione riferita al caso concreto, la KPK svolge una valutazione dei fatti dal punto di vista giuridico, del rispetto dell'integrità e del rischio corruttivo.

In caso di constatazione riferita ad un soggetto concreto nell'accertare le violazioni la KPK indica altresì il comportamento che l'incolpato avrebbe dovuto tenere. In quest'ultimo caso è previsto un contraddittorio con la persona incolpata mediante l'invio delle contestazioni e del diritto della stessa alla partecipazione mediante la presentazione di memorie difensive.

I pareri e le constatazioni sono resi pubblici assieme alle memorie difensive dell'interessato (art. 13). Ove le constatazioni riguardino i dipendenti, esse vanno inviate all'amministrazione datore di lavoro per gli adempimenti di conseguenza rapportati all'entità del danno e dell'immagine compromessa. In caso di situazioni gravi la KPK ha il potere di proporre il licenziamento del soggetto.

GRECO nella quinta fase valutativa del 2018 ha rilevato alcune criticità nella descritta procedura definendola *sui generis*¹⁰³ in particolare a seguito di una serie di sentenze della Corte suprema che a partire dal 2016 hanno annullato gli atti della KPK per mancanza di adeguata tutela nel contraddittorio con il soggetto incolpato. Nel dettaglio è stata criticata la mancata attuazione dell'art. 15 della ZIntPK il quale rinvia alla generale disciplina normativa sul procedimento amministrativo. Sul punto si era creato un contrasto giurisprudenziale all'interno della Corte suprema, in quanto secondo un primo filone storico¹⁰⁴ gli atti della KPK non hanno la natura giuridica di atti amministrativi come da legge sul procedimento - ZUP¹⁰⁵ e legge sul processo amministrativo - ZUS-1¹⁰⁶ e come tali non necessitano di particolare motivazione, laddove l'istruttoria e l'individuazione della violazione sono chiare.

La Corte suprema in una vicenda riguardante un capo di governo aveva sovvertito il consolidato orientamento ora indicato sostenendo che l'atto emesso dalla KPK è da classificarsi atto amministrativo e pertanto sottoposto alle tutele previste dalla normativa sul procedimento amministrativo che in realtà è richiamata dall'art. 15 della ZIntPK. In tal modo la giurisprudenza fa intendere che avanti alla KPK non vi è una disciplina procedimentale e provvedimentale speciale ma che anch'essa trova disciplina nella normativa generale sul procedimento.

In forza di tale contrasto giurisprudenziale e del conseguente rischio di contenzioso il numero degli atti della KPK è notevolmente diminuito. La questione è stata demandata su ricorso della KPK alla Corte costituzionale la cui decisione è attesa. GRECO, come notato, auspica invece un intervento legislativo di riforma.

9. Il lobbismo

In generale il lobbismo è legato a un doppio filo: se manca la regolamentazione

¹⁰³ GRECO, GrecoEval5Rep(2017)2, *Peti ocenjevalni krog, Preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete v centralni vladi (najvišji nosilci izvršilne veje oblasti) in v organih preiskave, Poročilo o ocenjevanju*, 8.3.2018, in www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/GRECO-Skupina-dr%C5%BEav-proti-korupciji-Peti-ocenjevalni-krog-Poro%C4%8Dilo-o-ocenjevanju-Slovenija.pdf, 14.

¹⁰⁴ Corte suprema, n. I Up 476/2013, in www.sodisce.si/vsrs/odlocitve.

¹⁰⁵ *Zakon o splošnem upravnem postopku*, in *G.U. RS*, n. 24/06, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 e 82/13.

¹⁰⁶ *Zakon o upravnem sporu*, in *G.U. RS*, n. 105/06, 107/09.

esso è svincolato da qualsiasi sistema di controlli e rendicontazione e genera inevitabilmente fenomeni corruttivi; al contrario, se è inserito all'interno di un contesto normativo che impone trasparenza, rendicontazione e partecipazione acquista piena legittimità e assume un ruolo importante nella vita democratica.

Il lobbismo è considerato parte integrante della democrazia in quanto costantemente i politici forniscono informazioni e competenze importanti su questioni complesse e i gruppi di interesse, che operano quotidianamente nei settori economici che il legislatore intende riformare, sono in grado di apportare contributi che possono migliorare sensibilmente la qualità delle leggi emanate e il loro impatto sui destinatari finali.

L'ottava parte della ZIntPK regolamenta il lobbismo. I lobbisti hanno l'obbligo di registrarsi e possono essere persone fisiche nazionali o straniere che hanno raggiunto la maggiore età; non possono essere funzionari pubblici, non devono essere interdetti e non devono aver subito condanne penali per reati commessi con dolo e con pena superiore ai sei mesi.

È prevista la c.d. norma *revolving doors* sui funzionari pubblici che cessano di ruolo (art. 5). È un ambito particolarmente problematico in quanto i funzionari a riposo normalmente prima del pensionamento s'infilano in una zona grigia ed entrano in contrasto o in conflitto di interessi con loro funzione pubblica che continua indisturbata dopo la loro cessazione dal ruolo. Il legislatore ha ritenuto opportuno introdurre un periodo di incompatibilità, prevedendo che il funzionario pubblico può esercitare l'attività di lobbista solo dopo due anni dalla cessazione della carica.

I lobbisti possono associarsi in gruppi la cui attività è regolamentata da un codice etico. Essi hanno istituito un'associazione che si è dotata di un proprio codice etico¹⁰⁷. Anche la Camera di commercio slovena ha una sezione dedicata ai lobbisti. L'attività di lobbismo non può essere esercitata da persone giuridiche le quali si avvalgono di persone fisiche iscritte nel registro.

La legge individua tre figure di lobbisti: i lobbisti di professione che hanno l'obbligo di iscrizione nel registro, i lobbisti onorari che svolgono tale attività per conto dell'organizzazione alla quale appartengono che non sono obbligati all'iscrizione (come ad es. il direttore generale dell'organizzazione), e i soggetti esclusi dalla disciplina sul lobbismo. Con riferimento a questa terza tipologia, la legge all'art. 56.a. prevede che non si considera attività di lobbismo il lavoro di individui, gruppi informali o organizzazioni volto ad influenzare il processo decisionale di enti statali e organismi di comunità locali autonome e titolari di autorità pubblica quando si tratta di adottare regolamenti e altri atti generali in un'area che riguarda direttamente questioni sistemiche di rafforzamento dello stato di diritto, della democrazia e della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. La KPK, incaricata di monitorare il lobbismo, ha istituito un registro per i lobbisti e il numero delle registrazioni è in aumento, sebbene risulti basso rispetto al numero di soggetti effettivamente operanti. La legge impone a tutti i funzionari pubblici di segnalare alla KPK i contatti con i lobbisti ed eventuali tentativi di lobbismo illegale. I funzionari pubblici entrare in contatto con un lobbista solo se quest'ultimo è registrato. La legge prevede anche l'applicazione di sanzioni, che variano dalle avvertenze ai divieti temporanei di svolgere attività di lobbismo, la cancellazione dal registro al pagamento di somme (v. infra).

Ci sono almeno due aspetti critici da considerare.

Il primo si basa su fondati motivi per ritenere che le disposizioni sul lobbismo

¹⁰⁷ Slovensko združenje lobistov.

della legge sull'integrità e la prevenzione della corruzione non siano state pienamente attuate. La KPK ha rilevato che i funzionari pubblici nella pratica raramente segnalano i contatti con i lobbisti e accettano di incontrare i lobbisti non registrati. Anche le segnalazioni da parte degli enti locali sono molto limitate. Si consideri che nell'aprile 2012, la KPK nel valutare le relazioni sulle attività di lobbismo presentate da lobbisti e funzionari pubblici ha riscontrato che nel 12% dei contatti con i lobbisti le relazioni non corrispondevano¹⁰⁸.

La KPK ha denunciato il rischio di corruzione, conflitti d'interessi e violazione della normativa in materia di lobbismo in diversi casi, compreso un progetto su vasta scala nel settore dell'energia denominato Keter. In sostanza la società Keter che operava nel campo del biogas, ed era per la maggioranza finanziata da banche e da fondi pubblici, aveva imbastito una massiccia campagna pubblicitaria occulta sotto forma di articoli scientifici volta ad influenzare l'opinione pubblica e, in particolare, gli organi politici e amministrativi sulla bontà dell'iniziativa dell'uso del biogas a tutela dell'ambiente. In tal modo ha indotto e influenzato massicciamente le amministrazioni a concedere i fondi e le banche (di cui anche a partecipazione pubblica) a concedere i finanziamenti. I giornalisti che invece avevano rilevato le criticità del piano, le concrete difficoltà nella produzione del biogas e tutta una serie di incongruenze gestionali e finanziarie avevano invece subito forti pressioni e minacce. Alla fine, la società è fallita lasciando ingenti debiti e finanziamenti non restituiti. L'attività relazionale sulla stampa e su altri media svolta dalla società ha rappresentato un'anomalia e un caso di abuso da parte dei lobbisti della stampa e dell'opinione pubblica¹⁰⁹.

Va detto che la legislazione in materia di lobbismo e denuncia dei fatti corruttivi risulta per lo più impotente nel rivelare pratiche illegali e immorali e dare protezione contro indebite influenze, pressioni e minacce che provengono da una zona grigia costituita da una parte sofisticata e per lo più nascosta di reti informali¹¹⁰. La KPK ha altresì avvertito di avere una limitata capacità di intervento in questo campo. Le carenze individuate comprendono il mancato uso del modulo standardizzato richiesto per segnalare i contatti con i lobbisti, che crea difficoltà nella procedura di verifica, e la mancanza di norme sul lobbismo all'estero e i lobbisti stranieri in Slovenia (che attualmente non sono registrati, sebbene da alcune verifiche siano emersi contatti con tali lobbisti). La KPK ha osservato che le sue risorse sono troppo limitate per effettuare una verifica sistematica approfondita di tutte le attività di lobbismo¹¹¹.

Il secondo aspetto invece è dato dal fatto che esiste un margine di miglioramento nell'attuazione della legislazione o addirittura secondo posizioni più radicali esiste la necessità di una apposita legge più completa.

I punti deboli della disciplina di recente rilevati da *Transparency International* e

¹⁰⁸ Secondo la KPK, sono state presentate 216 relazioni sul lobbismo nel 2012 e 171 nel 2011. La KPK ha emesso 19 decisioni amministrative finali sul lobbismo, sulle clausole anticorruzione e su altre prestazioni economiche e ha effettuato 60 procedure per controllare il lobbismo. Cfr. Commissione europea, *Allegato sulla Slovenia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Bruxelles, cit., 22.

¹⁰⁹ B. Vezjak, B. Flajšman, D. Plut, L. Kajfež Bogataj, M. Hanžek, L. Omladic, *Bioplinarne so v Sloveniji za zdaj zlorabljen energetski projekt*, in <http://www.dnevnik.si/mnenja/pisnabralcev/1042431999>; T. Pihlar, *Bioplinarne naprave: energetska priložnost ali velika grožnja okolju in pridelavi hrane*, in: www.dnevnik.si/slovenija/1042400032.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta, *Lobiranje v Sloveniji. Poziv k transparentnemu in eticnemu lobiranju*, Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana, 2014, 19 -21.

che richiederebbero un ripensamento s'individuano in una serie di aspetti cruciali tanto, come detto, da mettere in discussione la valenza della normativa stessa e l'opportunità di generare una legge apposita¹¹². I punti critici sono l'ambito applicativo della disciplina, l'identificazione dei destinatari dell'attività di lobbismo, la figura dei lobbisti onorari appartenenti all'organizzazione per la quale agiscono e la questione sul settore esentato.

Per quanto riguarda l'ambito applicativo della disciplina, la normativa parla del settore pubblico ma non considera le aziende e le società pubbliche le quali sono le più interessate dall'attività di lobbismo. Si consideri il settore ospedaliero, già oggetto di scandali, che è interessato dai gruppi farmaceutici. Inoltre, va anche considerato insufficiente il livello di trasparenza della DUTB¹¹³ che è la *bad bank* che ha acquistato i *non performing loans* di alcune banche a partecipazione pubblica.

Con riferimento all'identificazione dei destinatari del lobbismo si era posto il problema del coordinamento tra la ZIntPK e la legge sui dipendenti pubblici - ZJU attorno alla definizione e all'ambito della nozione di pubblico dipendente. L'art. 4, n. 16, nel fornire la definizione di soggetti destinatari dell'attività di lobbismo indica i funzionari e i pubblici dipendenti di organi statali e locali nonché portatori di pubbliche funzioni che decidono o partecipano al procedimento decisionale. Si nota però che l'ambito non è riferito a tutti i soggetti assunti presso la pubblica amministrazione e ne sarebbero ad es. esclusi anche i professionisti esterni che svolgono attività di consulenza¹¹⁴.

GRECO ha raccomandato di sottoporre a un riesame approfondito le norme sui contatti con i lobbisti da parte dei membri dell'Assemblea nazionale e del Consiglio nazionale¹¹⁵.

Sulla figura dei lobbisti onorari che rappresentano il gruppo di interesse presso il quale sono assunti, e che come tali sono esentati dall'iscrizione nel registro, la maggiore riserva e critica alla previsione normativa (artt. 56.a. e 58) risiede nella incontrollabilità di un settore molto vasto ma interessato dal lobbismo.

Infine, un altro punto debole è dato dall'esclusione dalla figura del lobbismo di quell'attività di pressione avente ad oggetto interessi pubblici e diritti umani. In quest'ambito si nota un potenziale rischio di devianza su interessi settoriali e commerciali e di convincimento indiretto dei pubblici funzionari su aspetti che esulano dai diritti umani o dal mero interesse pubblico non economico. I lobbisti stessi evidenziano una disparità di trattamento poiché accade che dietro tali attività di terzo settore in realtà si celi il lobbismo di tipo economico.

10. La trasparenza e l'accesso ai dati

¹¹² Ibidem.

¹¹³ *Družba za upravljanje terjatev bank.*

¹¹⁴ Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta, *Lobiranje v Sloveniji. Poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju*, cit., 20.

¹¹⁵ GRECO recommended that the implementation of the rules on contacts with lobbyists by members of the National Assembly and of the National Council be subject to a thorough assessment, with a view to improving them where necessary; cfr. GRECO, Eval IV Rep (2012) 1E, 30 May 2013, *Fourth Evaluation Round - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, 5; Id., RC4(2018)3, 5 July 2018, *Fourth Evaluation Round - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second Compliance Report*, p. 3 in [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_EN.pdf)

In base all'art. 39, c. 2, della Cost. “ognuno ha il diritto di ricevere informazioni di carattere pubblico per le quali ha qualche interesse legale fondato sulla legge, salvo nei casi stabiliti dalla legge”. Il principale strumento di attuazione è la legge sull'accesso alle informazioni di interesse pubblico – ZDIJZ-E¹¹⁶. Essa trova attuazione per l'intero settore pubblico (artt.1, 3.a).

A tal fine è previsto un Registro dei soggetti obbligati a rendere informazioni pubbliche – RZIJZ (art. 3.b)¹¹⁷. Il registro è gestito dall'Agenzia della Repubblica di Slovenia per le evidenze pubbliche e servizi – AJPES.

La legge ha subito alcune modifiche, anche a seguito di sollecitazioni di GRECO. In particolare, a differenza di quanto non è ancora avvenuto nella ZIntPK, è stata ampliata la pletera dei soggetti passivi estendendo l'obbligo alle società e ad altri soggetti di diritto privato (banche incluse) che sono direttamente o indirettamente soggetti a prevalente influenza pubblica (artt. 4.a e 6.a).

L'obiettivo della legge è realizzare la trasparenza mediante la pubblicazione dei dati e informazioni, e garantire a chiunque il diritto di accesso. A tal scopo vige il principio del libero accesso alle informazioni di pubblico interesse ed è garantito l'uso delle informazioni e documenti ai quali si accede sui portali (art. 5).

La legge contiene l'elenco delle informazioni che devono essere pubblicate sui siti delle amministrazioni e prevede l'onere delle stesse di pubblicare l'elenco delle informazioni accessibili e provvedere al continuo aggiornamento (artt. 8, 10). Le informazioni accessibili sono le “informazioni di interesse pubblico” (artt. 4 e 4.a) per le quali i richiedenti non hanno necessità di dimostrare l'interesse salvo quelle tutelate dalla privacy, segretate e aventi ad oggetto procedimenti giudiziari (artt. 5.a, 6). In tema di dati segreti va considerata l'apposita legge sui dati segreti - ZTP¹¹⁸ che si riferisce alla tutela della sicurezza nazionale, della difesa, dei rapporti con altri paesi e della segretezza. Prevede il divieto di divulgazione di informazioni segrete che sono classificate in vari livelli (altamente segreto, segreto, confidenziale e ad uso interno).

La legge sull'accesso alle informazioni garantisce in ogni caso l'accesso alle informazioni riguardanti le risorse pubbliche, la tipologia delle funzioni amministrative, gli estremi dell'incarico del funzionario e i dati ambientali.

I dati sull'uso delle risorse pubbliche, i bilanci e i documenti contabili sono accessibili e continuamente aggiornati mediante la loro pubblicazione sul portale delle transazioni *Erar* (già *Supervisor*)¹¹⁹ e su *Statist* che gestisce gli appalti pubblici.

La procedura di accesso è dettagliatamente descritta dalla normativa (artt. 12-26) che prevede le modalità, le tipologie (formale e informale, art. 14), il contenuto essenziale (artt.16-17), il non obbligo di motivazione (art. 17), il soccorso istruttorio in caso di incompletezza della richiesta (art. 18), il rigetto (art. 19), la procedura e il soggetto competente (art. 21), la decisione (art. 22), il termine per il ricorso (art. 23) e le modalità di accesso (art. 25).

Il responsabile per l'esecuzione dei procedimenti di accesso evade le richieste nei termini di venti giorni, in difetto si intendono respinte (artt. 22-25). La decisione sull'accesso non assume alcuna forma provvedimentoale (e nemmeno scritta) ove la richiesta è accolta ma rimane una mera annotazione, mentre lo diventa in caso di espresso rigetto. In questo caso o in caso di silenzio è previsto il ricorso amministrativo al Responsabile per le informazioni, e successivamente è possibile

¹¹⁶ *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja*.

¹¹⁷ *Register zavezancev za informacije javnega značaja*.

¹¹⁸ *Zakon o tajnih podatkih*, in *G.U. RS*, n. 50/06, 9/10 e 60/11.

¹¹⁹ Vedi *supra* in precedenti paragrafi.

esperire il ricorso giurisdizionale al giudice amministrativo (artt. 27, 31). A garantire l'effettività della tutela è altresì prevista l'esecuzione delle decisioni sull'accesso in caso di mancato spontaneo adempimento. L'accesso non deve essere oneroso ed è vietata la discriminazione tariffaria tra le tipologie di informazioni (artt. 34-36.b).

È prevista una serie di sanzioni penali pecuniarie in caso di occultamento, distruzione, rilascio ingiustificato, omessa pubblicazione delle informazioni.

La norma prevede che parte del procedimento di accesso sia solo il richiedente (art. 26.a.). Significa che non vi sono altri interessi coinvolti perseguendo solo il diritto alla trasparenza. Tuttavia, questo principio non trova applicazione laddove vi sia un interesse pubblico superiore all'interesse all'accesso. In questo caso il responsabile pondera gli interessi contrapposti. Oltre a questa ipotesi vi è quella della comparazione degli interessi commerciali delle società pubbliche con l'obbligo di motivazione (art. 26.a.). In entrambi i casi il diritto non è più pieno e incondizionato.

In base ai dati statistici l'88% delle richieste è stato accolto, di cui il 76% con piena soddisfazione.

11. Il sistema sanzionatorio e altri rimedi preventivi e repressivi

Sulla scia di quanto previsto nella decisione quadro 2003/568/GAI¹²⁰ la Slovenia si è in gran parte conformata alle sue previsioni incluse quelle relative alle sanzioni applicabili alle persone fisiche e giuridiche e alla responsabilità delle persone giuridiche.

L'impianto sanzionatorio della ZIntPK (artt. 77-80) è formato da sanzioni pecuniarie e il potere sanzionatorio è demandato alla KPK. Sono soggetti a sanzioni le persone fisiche, le persone giuridiche, le organizzazioni portatrici di interessi (di lobbying).

In base all'art. 77 c. 1 sono sanzionabili: l'omessa partecipazione all'udienza avanti alla KPK come da art.16, c. 7, la pubblicazione dei pareri della KPK senza previa autorizzazione della stessa in violazione dell'art. 16a; la rivelazione dell'identità del denunciante in violazione dell'art. 23; l'omessa comunicazione delle ipotesi di incompatibilità ai sensi dell'art. 26; la mancata ottemperanza al divieto di svolgere attività incompatibili ai sensi dell'art. 26; la violazione dell'art. 30 in materia di accettazione di regali; la violazione dell'art. 31 in materia di mancata comunicazione dei regali ricevuti; la mancata comunicazione dell'ipotesi di incompatibilità dell'art. 35; la violazione dell'art. 36 sul del divieto di svolgere le funzioni dopo la cessazione dall'incarico; la violazione della normativa sul conflitto di interessi di cui all'art. 38; la mancata comunicazione della situazione patrimoniale di cui all'art. 41; la carente o falsa dichiarazione della situazione patrimoniale in violazione degli artt. 42 e 43; l'esercizio dell'attività di lobbista senza previa iscrizione nel registro come richiesto dall'art. 58; la mancata comunicazione dei dati del lobbista da parte dei soggetti che entrano in contatto in violazione dell'art. 68; la violazione dell'art. 69 il quale prevede il divieto di avere contatti con i lobbisti non iscritti nell'elenco; la violazione dell'art. 71 in materia di omessa denuncia delle attività non conformi poste in essere dal lobbista. Per tutte queste ipotesi è prevista una sanzione pecuniaria da 400 a 1200 euro e si applica alle sole persone fisiche.

Invece, è prevista una sanzione pecuniaria da 1000 a 2000 euro e da 400 a

¹²⁰ Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, in G.U. 31 luglio /2003, n. L 192, 54 ss.

100.000 euro, rispettivamente per le persone fisiche e per le persone giuridiche nell'ipotesi di violazione: dell'art. 23 per diffusione dell'identità del denunciante il quale ha presentato denuncia in buona o in malafede; dell'art. 26 c. 5 quando il funzionario che si trova una situazione di incompatibilità non ha ottemperato al provvedimento della KPK di cessazione della situazione di incompatibilità; dell'art. 70 in materia di lobbismo quando sono fornite informazioni non veritiere, incomplete o tendenziose. La sanzione per le persone fisiche aumenta nel massimo a 4.000 euro e rimane invariata per le persone giuridiche quando è violato: l'art. 14 che si riferisce alla omessa previsione della clausola anticorruptiva, all'omessa attivazione della procedura di nullità del contratto per violazione della clausola stessa e alla mancata comunicazione di tutti i dati necessari al fine di verificare i presupposti della clausola; l'art. 16 in ipotesi di rifiuto di consegna della documentazione necessaria richiesta della KPK e nel caso di impedimento alla stessa di accedere alla documentazione; l'art. 23 quando si avvia un procedimento volto a verificare il nome del denunciante, dell'art. 25 per ritorsioni nei confronti del denunciante; l'art. 34 in materia di ricezione dei regali da parte degli organi di governo statale e locale; l'art. 32 per mancata comunicazione degli elenchi dei regali; l'art.36 per omessa denuncia da parte del pubblico dipendente che è a conoscenza delle incompatibilità di altri dipendenti; dell'art. 53 per mancata tenuta del Piano di azione.

Infine, va presa in considerazione la legge sul sequestro e confisca dei proventi illeciti - ZOPNI, che ha l'obiettivo di impedire la ricezione e l'uso dei proventi illecitamente conseguiti o conseguiti senza pagamento di un prezzo o per un prezzo anomalo, a tutela della funzione economica, sociale ed ecologica della proprietà.

Si presume la provenienza illecita del patrimonio quando è frutto di proventi illeciti o leciti ma non giustificati e sproporzionati rispetto al reddito personale (art. 5). Invece si presume la gratuità dei proventi qualora siano stati conferiti senza il pagamento di un prezzo o per un prezzo non congruo al reale valore.

316

La normativa prevede le misure cautelari del sequestro ed altresì la confisca. I presupposti sono dati dall'accertamento fiscale che può essere disposto in presenza di un procedimento di indagine penale o procedimento penale e vi è il sospetto che i beni siano di provenienza illecita. Lo scopo dell'accertamento fiscale è raccogliere i dati e le prove necessarie al sequestro o alla confisca.

Il procedimento è disposto dalla procura penale della repubblica su denuncia di uno dei seguenti soggetti: la polizia, l'agenzia fiscale, la KPK, l'ufficio antiriciclaggio e l'ufficio delle dogane. La sua durata massima è di un anno con possibilità di proroga di ulteriori sei mesi. Trascorso il termine la procedura cessa. Tuttavia, i dati raccolti possono essere utilizzati dall'agenzia fiscale per l'eventuale procedimento tributario (art. 18). A seguito di una novella alla ZOPNI è stato inserito l'art. 17.a. il quale garantisce la partecipazione dell'indagato al procedimento fiscale con diritto di prendere visione del fascicolo e presentare memorie. Gli esiti dell'accertamento fiscale costituiscono la base per l'avvio del procedimento di sequestro e di confisca. Entrambi sono procedimenti giudiziari, sebbene con riti sommari, e nei quali è garantito il contraddittorio. È altresì prevista espressamente la responsabilità dello Stato e il connesso obbligo di risarcimento e restituzione dei frutti prodotti dal patrimonio ingiustamente sequestrato o confiscato. L'azione si prescrive in tre mesi dalla restituzione dei beni.

Infine, è prevista la collaborazione internazionale che trova la sua base in accordi internazionali o della Ue e, in caso di loro assenza, nella legge stessa (la ZOPNI) con il limite della tutela dell'ordine pubblico, della sovranità, dell'interesse nazionale e del giusto processo (artt. 45-54).

11. La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche

Nel contesto europeo il principio di responsabilità penale della *societas* era già una realtà in molti paesi, ed è da tale esperienza giuridica che è scaturita la Convenzione OCSE che ne costituisce la base del principio *societas puniri potest* in un'ottica di rafforzamento della repressione dei crimini dei cd. "colletti bianchi". Anche l'ordinamento sloveno è dotato di un sistema di responsabilità a carico delle persone giuridiche. Vi è la disciplina generale della legge sulla responsabilità delle persone giuridiche - ZOPOKD¹²¹ che ha introdotto nell'ordinamento sloveno una forma di responsabilità delle persone giuridiche per i reati commessi (da persona fisica) nell'interesse o a profitto dell'ente. Vi sono altresì le disposizioni speciali come l'art. 78 della ZIntPK per una serie di violazione della legge stessa e la pena pecuniaria da 400 a 100.000 euro (v. *supra*).

La ZOPOKD trova fondamento normativo nell'art. 33 del codice penale (KZ) il quale demanda ad apposita legge la disciplina sulla responsabilità delle persone giuridiche, e la tipologia di pene e sanzioni da applicare.

Secondo i modelli comparatistici presenti in Europa è da notare che ci sono almeno due macro modelli.

Un primo modello distingue nettamente tra reato presupposto e illecito dell'ente, ma in quest'ultimo non riscontra tutti i caratteri propri dell'illecito penale. In questo modello la responsabilità dell'ente ha natura amministrativa o di terzo genere che la considera amministrativa ma la attrae nell'area penale. Questi sono i modelli rispettivamente da un lato della Germania, Bulgaria e Grecia e dall'altro, il nostro, dell'Austria e della Polonia. Il secondo modello è quello che considera la responsabilità dell'ente come una responsabilità penale operando però una sorta di scissione tra responsabilità e punibilità penale (modello spagnolo agli inizi, sistema slovacco, lettone, ungherese e in parte sloveno).

La giurisprudenza slovena considera la responsabilità dell'ente una responsabilità per il fatto penale solo limitatamente accessoria. Significa che la persona giuridica risponde per la propria parte e che non rileva se l'attore sia penalmente responsabile. Infatti, l'art. 5 prevede che la persona giuridica è responsabile del reato anche se l'autore non è colpevole del reato commesso o se l'atto è stato commesso sotto l'influenza di una forza o minaccia di una persona giuridica. Il c. 2 prevede inoltre che la responsabilità della persona giuridica non esclude la responsabilità penale delle persone fisiche.

La ZOPOKD si compone in due parti e articola due fattispecie. La prima, parte generale, riguarda la responsabilità penale della persona giuridica per i fatti penalmente rilevanti posti in essere dalla persona fisica. A tal proposito l'art. 4 indica i presupposti in presenza dei quali la persona giuridica è responsabile per il fatto compiuto per conto o nell'interesse della stessa da una persona fisica. Le ipotesi sono quattro: 1. esecuzione di delibere, ordini o decisioni illegali degli organi di vertice o controllo; 2. quando gli amministratori o i controllori hanno indotto la persona a delinquere; 3. quando dal comportamento illecito l'ente trae un beneficio patrimoniale; 4. in caso di omesso controllo degli organi di vertice sull'operato degli addetti.

Per questi casi le sanzioni previste sono: pecuniaria, confisca del patrimonio, cessazione della persona giuridica e il divieto di disporre dei titoli di valore. Le misure accessorie possono consistere nella pubblicazione della condanna e nel divieto

¹²¹ *Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja.*

di svolgere attività commerciali in generale (artt. 18 e 19) o nello specifico alcune individuate (art. 20).

La seconda parte, la parte speciale rubricata fatti penalmente rilevanti delle persone giuridiche, prevede la responsabilità delle persone giuridiche per violazione di una serie di reati contenuti nella parte speciale del codice penale e, in particolare, i reati corruttivi di accettazione non autorizzata di regali, dazione non autorizzata di regali, corruzione attiva, traffico di influenze illecite e abuso di influenze. Le altre fattispecie sono in materia di terrorismo; finanziamento del terrorismo; tratta degli schiavi; interruzione di gravidanza; i reati contro i diritti e le libertà fondamentali (di natura razziale, religiosa, privazione della libertà, minacce, tortura, violazione del domicilio, intercettazioni, pubblicazioni di condanne allo scopo di offendere l'onorabilità, violenza sessuale); i reati contro il patrimonio (furto, rapina, contraffazione ecc.); reati contro l'economia (violazione della concorrenza, truffa a danno dei singoli, truffa a danno della Ue, ecc.); i reati contro la giustizia; i reati contro l'ordine pubblico; i reati contro l'ambiente, il paesaggio e i beni naturali; lo spionaggio; la pirateria, ecc.

Per questo tipo di reati è prevista una pena pecuniaria di cinquecentomila euro o di cento volte il danno arrecato o del beneficio del lucro ove la pena sia fino a tre anni di reclusione; in caso di pena superiore ai tre anni, l'aumento è di duecento volte e in caso di pene superiori a cinque anni è prevista la confisca.

12. L'aspetto etico

318

L'approccio della ZIntPK è concentrare buona parte dei suoi sforzi innovativi nelle disposizioni di prevenzione riguardanti i casi di *maladministration*, cercando di promuovere e favorire l'integrità comportamentale dei soggetti coinvolti come base essenziale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni corruttivi. La promozione dell'integrità del pubblico dipendente è stata, dunque, perseguita attraverso misure volte al rafforzamento del piano soggettivo dell'imparzialità, mirando a ridefinire, sotto il piano organizzativo e comportamentale, i processi decisionali all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, l'integrità e la buona gestione non possono essere rette solamente e interamente da norme giuridiche. Queste, infatti, devono coesistere con un complesso corrispondente di norme morali, di stesso contenuto e medesima finalizzazione, che fanno capo ai soggetti preposti alla gestione.

L'etica costituisce la base del comportamento della pubblica amministrazione e, di conseguenza, di ogni amministratore e dipendente della pubblica amministrazione. L'idea di fondo è vedere nella figura del dipendente una persona che adotta un comportamento volto ad instaurare un leale rapporto di collaborazione dell'amministrazione con i cittadini, adeguare la sua condotta al servizio della nazione con disciplina e onore nel rispetto dei precetti di legalità, imparzialità, trasparenza, buon andamento.

Pertanto, si rende necessario costruire una struttura in grado da poter realizzare e preservare i principi della sana amministrazione sulle "quattro E" e passare così da un modo di amministrare basato non solo su delle regole, ma anche sui valori.

A livello dei Paesi dell'OCSE¹²² è stato elaborato il concetto della c.d.

¹²² Recommendation of the OECD Council, *Improving Ethical Conduct in the Public Service*, adottato il 23 aprile 1998, su www.oecd.org/htm, la quale parte dalla constatazione che:

“infrastruttura dell’etica”. Si tratta di un insieme di strumenti, meccanismi e condizioni volti ad incentivare la realizzazione di un adeguato livello di professionalità e qualità nella condotta degli operatori pubblici.

Gli elementi costitutivi essenzialmente sono: 1) un sostegno politico; 2) un impianto normativo; 3) la responsabilizzazione dell’azione amministrativa; 4) un codice etico di comportamento; 5) un’adeguata educazione; 6) la creazione di una serie di presupposti e condizioni che permettano di svolgere le funzioni assegnate; 7) la creazione di organismi di coordinamento, controllo e promozione dei principi etici; 8) una collettività attiva alla quale sia permessa una effettiva partecipazione e il diritto alla critica.

Nel 2001 su indicazione del Consiglio d’Europa il Governo sloveno ha emanato il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici¹²³ il quale non si limita solamente a introdurre una serie di precetti morali, ma costituisce la base per le contestazioni disciplinari (cfr. art. 28).

Inizialmente, vi era solo il menzionato codice di comportamento. Non esisteva alcun codice etico applicabile ai funzionari eletti a livello centrale o locale. GRECO, nel suo quarto ciclo di valutazione, aveva raccomandato di adottare dei codici di condotta o norme di comportamento per i membri dell’assemblea nazionale e il consiglio nazionale e di elaborare un corrispondente meccanismo credibile di vigilanza e applicazione di sanzioni.

In tal senso, si è provveduto, e oggi il pilastro etico si struttura in: Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, Codici etici dei dipendenti degli organi statali, di quelli locali, dei consiglieri degli enti locali¹²⁴, Codice etico della KPK, Codice etico dei magistrati, quello dei pubblici ministeri e Codice etico dei lobbisti¹²⁵. I menzionati codici dei dipendenti statali e locali hanno l’obiettivo di perseguire degli standard di condotta più elevati rispetto al codice di comportamento. A differenza del codice di comportamento che ha forza giuridica precettiva i codici ne sono sforniti e le regole sono di natura morale. Ad es. il Codice etico degli organi statali declina in prima persona dieci principi guida. E precisamente: 1. la legalità, trasparenza e responsabilizzazione; 2. il perseguimento del bene della Nazione; 3. la responsabilità verso l’ambiente e la collettività; 4. l’onestà, la tutela dell’immagine dell’amministrazione, onore e fiducia; 5. perseguire l’interesse esclusivo della Nazione con capacità, preparazione, secondo gli standard più elevati al fine di realizzare l’efficienza, l’efficacia e l’ottimizzazione dell’amministrazione; 6. rispettare i criteri della corretta gestione e dell’utilizzo delle risorse pubbliche per le finalità dedicate; 7.

“(…)OECD Member countries have introduced significant management reforms which have changed the way the public sector operates. However, it is important to ensure that the gains in efficiency and effectiveness are not achieved to the detriment of ethical conduct. New ways of carrying out the business of government are creating situations in which public servants need to be highly attuned to ethical issues, and where there may be few guidelines as to how they should act. Reforms involving decentralisation of power to organisations at sub-national level, devolution of responsibility and greater managerial discretion, increased commercialisation of the public sector and a changing public/private sector interface place public servants more frequently in situations involving conflicts of interest or objectives. At the same time, many countries are finding that the systems that have traditionally governed and guided the behaviour of public servants are insufficient for the new managerial roles public servants are expected to play, and are indeed often in conflict with the demands being made on managers and staff in the new public sector environment. These new situations create dilemmas that need to be resolved, and that require ethical analysis and moral reasoning”.

¹²³ *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*, in *G.U. RS*, n. 8/01.

¹²⁴ *Kodeksi ravnanja izvoljenih predstavnikov na lokalni ravni*, in <https://skupnostobcin.si/kodeks-etike/>.

¹²⁵ Cit. *supra*.

non accettare vantaggi che potrebbero pregiudicare le decisioni. Agire nel rispetto dell'imparzialità, professionalità e indipendenza; 8. avere cura del costante aggiornamento e professionalizzazione al fine di assicurare la qualità del lavoro; 9. instaurare con i cittadini un rapporto di collaborazione e fiducia all'insegna della correttezza e dignità; 10. promuovere l'esecuzione dei principi etici.

A tutt'oggi difettano il codice di comportamento per i membri dell'assemblea nazionale e il consiglio nazionale, in quanto non si riesce ancora a raggiungere la maggioranza per la sua adozione¹²⁶.

¹²⁶ Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta, *Volja za kodeks etike DZ kot kaže le obstaja*, in www.transparency.si/8-novice/386-volja-za-kodeks-etike-morda-le-obstaja dal quale titolo emerge che la volontà di adottare un codice etico è solo teorica.

