



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 5 febbraio 2014
(OR. en)**

**6113/14
ADD 27**

**JAI 61
GENVAL 6**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	3 febbraio 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 38 final Annex 27
Oggetto:	ALLEGATO sulla SVEZIA della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 38 final Annex 27.

All.: COM(2014) 38 final Annex 27



Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 27

ALLEGATO

sulla SVEZIA

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

SVEZIA

1. INTRODUZIONE — ASPETTI PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. La Svezia non ha adottato una propria strategia di lotta alla corruzione ma ha condotto diversi studi di valutazione dei rischi relativi alla corruzione ed elaborato una serie di relazioni in materia. Tra i diversi aspetti trattati nelle valutazioni ricordiamo i rischi di corruzione nel settore degli enti locali, nell'ambito degli appalti pubblici e delle amministrazioni centrali svedesi¹. Il governo ha di recente istituito un gruppo, la cosiddetta "delegazione sui valori", che lavorerà per mantenere la fiducia dei cittadini nella pubblica amministrazione promuovendo una cultura intesa a prevenire la corruzione².

Quadro giuridico. La Svezia dispone di un sistema consolidato tanto sul piano della legislazione, che dell'applicazione della legge e delle autorità giudiziarie per affrontare la corruzione. La legislazione penale svedese copre tutti i tipi di reati di corruzione previsti dalla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa³ e dal relativo protocollo aggiuntivo⁴. Nel 2012 è entrata in vigore una nuova legge anticorruzione che si applica a una più vasta gamma di persone con incarichi pubblici e di soggetti privati rispetto alla legislazione precedente. Tale legge ha inoltre introdotto due nuovi reati: il traffico d'influenza e il finanziamento della corruzione per negligenza⁵. Peraltro, regole e principi di condotta di carattere più generale, tra cui disposizioni sul conflitto di interessi, figurano in diversi testi legislativi come la Costituzione, la legge sulla pubblica amministrazione (1986:223), e la legge sul pubblico impiego (1994:260). Nel 2006 l'Associazione svedese degli enti locali e regionali ha pubblicato una serie di orientamenti sui conflitti d'interessi e la corruzione destinati ai funzionari pubblici dei comuni, delle contee e delle regioni. Questi orientamenti sono stati aggiornati nel 2012⁶. I sei principi previsti dai "Valori comuni dei funzionari pubblici" si basano su disposizioni legislative e regolamentari e forniscono orientamenti sul modo in cui le amministrazioni e i funzionari pubblici dovrebbero svolgere il proprio lavoro⁷.

1 Tra le valutazioni dei rischi condotte di recente dal governo svedese ricordiamo: Bergh, A. et al (2013) "Allmän nytta eller egen vinning?" En ESO-rapport om korruption på svenska. Stockholm: Regeringskansliet, ESO-rapport 2013:2: <http://eso.expertgrupp.se/rapporter/20132-allman-nytta-eller-egen-vinning/>; Riksrevisionen (2013) Statliga myndigheters skydd mot korruption. Stockholm: Riksdagstryckeriet, RiR 2013:2: http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/16836/RiR_2013_2_Anpassad_Myndigheters%20korruption.pdf; Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

2 <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/213443>.

3 Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa (ETS 173). La Svezia ha espresso una riserva in merito all'articolo 17 (giurisdizione) della Convenzione. Relazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) sul terzo esercizio di valutazione in merito alla Svezia e alle incriminazioni (2009), pag. 3: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4_Sweden_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_One_EN.pdf).

4 ETS 191.

5 La legge ha introdotto due nuovi reati e ha riorganizzato tutti i reati in materia di corruzione inserendoli in cinque sezioni all'interno del Capo 10 del codice penale svedese: corruzione passiva (sezione (a)); corruzione attiva (sezione (b)); corruzione di particolare gravità (sezione c)); traffico di influenza (sezione (d)) e finanziamento della corruzione per negligenza (sezione 5(e)). La legge può essere consultata sul seguente sito: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/184838>.

6 Om mutor och jäv. Vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner. Reviderad 2012-09-01. <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5275.pdf?issuusi=ignore>.

7 I sei principi guida sono: democrazia; legalità; oggettività, imparzialità e parità di trattamento; libertà nella formazione delle opinioni e libertà d'espressione; rispetto; efficienza e servizio. Un'introduzione ai

Quadro istituzionale. In linea generale, l'amministrazione pubblica è considerata efficiente e in grado di fornire un'ampia gamma di servizi di qualità elevata sia ai cittadini che alle imprese. In Svezia, i bassi livelli di corruzione - sia in termini di percezione che di esperienza - sono legati alla lunga tradizione di apertura e trasparenza della società e delle istituzioni svedesi e al profondo rispetto per lo Stato di diritto⁸. L'unità nazionale anticorruzione presso la procura generale è stata istituita nel 2002 su raccomandazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO). Essa si occupa principalmente della raccolta di informazioni in materia di corruzione e dello sviluppo di metodi per combattere il fenomeno, ai livelli di governo sia centrale che locale/regionale. Secondo l'unità nazionale anticorruzione, tra il 2003 e il 2009, 280 indagini preliminari hanno condotto a 90 condanne⁹. Per sostenere l'unità nazionale anticorruzione nelle indagini sulla corruzione, compresa quella transnazionale¹⁰, nel gennaio 2012 è stata creata l'unità nazionale di polizia anticorruzione.

Sondaggi d'opinione

Percezione dei cittadini. Secondo lo Speciale Eurobarometro del 2013, la Svezia figura tra i paesi con il più basso tasso di corruzione dell'UE. In base allo speciale Eurobarometro del 2013 sulla corruzione, il 40% dei rispondenti svedesi ritiene che la corruzione sia un fenomeno molto diffuso nel loro paese (contro una media UE del 76%) e il 12% si sente personalmente toccato dalla corruzione nella sua vita quotidiana (contro una media UE del 26%).

Esperienza diretta della corruzione. Meno dell'1% dei rispondenti svedesi afferma di aver ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti negli ultimi 12 mesi (contro una media UE del 4%)¹¹, ma il 18% dei rispondenti ha riferito di conoscere personalmente qualcuno che prende o ha preso una tangente (contro una media UE del 12%).

Percezione delle imprese. Il 36% degli imprenditori svedesi partecipanti a un sondaggio Eurobarometro¹² ritiene che favoritismi e corruzione ostacolano la concorrenza tra imprese in Svezia (contro una media UE del 73%). Il 12% delle imprese svedesi afferma che la corruzione rappresenta un problema nella loro attività economica (contro una media UE del 43%)¹³. La Svezia fa registrare regolarmente indici di competitività tra i più elevati, piazzandosi al primo posto tra gli Stati membri dell'UE nell'indice Europa 2020 e al sesto posto a livello mondiale nell'indice di competitività economica 2012-2013 del Forum economico mondiale.

Nel settore degli appalti pubblici, secondo il sondaggio Eurobarometro del 2013 sulla corruzione nel mondo imprenditoriale¹⁴, la corruzione è considerata un fenomeno assai diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali dal 22% dei rispondenti e negli appalti gestiti dagli enti locali dal 33% dei rispondenti (contro il 56% e il 60% rispettivamente della media UE).

valori comuni per i funzionari pubblici, etica di governo - una valida cultura amministrativa:
<http://www.his.se/Global/Antalld/Shared%20Values%20for%20Civil%20Servants.pdf>.

8 La Svezia applica, sin dall'inizio del XVIII secolo, il principio generale in base al quale tutti hanno il diritto di esaminare, stampare e pubblicare i documenti ufficiali. Primo esercizio di valutazione del GRECO nel 2000.
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)3_Sweden_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)3_Sweden_EN.pdf).

9 Terzo esercizio di valutazione del GRECO tema 1.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4_Sweden_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_One_EN.pdf).

10 <http://polisen.se/Om-polisen/Organisation/Specialkompetenser/Korruptionsgruppen/>.

11 Speciale Eurobarometro 397 del 2013.

12 Flash Eurobarometro 374 del 2013.

13 Flash Eurobarometro 374 del 2013.

14 Flash Eurobarometro 374 del 2013.

Temi di fondo

Settore privato. La Svezia ha recepito le disposizioni della decisione quadro 2003/568/GAI in merito alla definizione della corruzione attiva e passiva nel settore privato nonché alla responsabilità applicabile alle persone fisiche o giuridiche¹⁵. Il Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione riferisce che l'amministrazione fiscale svedese sta compiendo sforzi significativi per individuare e segnalare reati di corruzione transnazionale e la Svezia ha aiutato diversi paesi nelle loro indagini su questo fenomeno. Ciononostante l'OCSE sottolinea che la Svezia deve impegnarsi maggiormente per applicare attivamente le sue norme anticorruzione in materia di corruzione transnazionale e per sensibilizzare maggiormente i propri cittadini circa l'applicazione delle norme in questo campo.

Conflitti d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale. La legge sul Parlamento prevede disposizioni che si applicano ai conflitti di interessi¹⁶ e dal 2008 prevede l'obbligo per i membri del Parlamento di dichiarare la loro situazione patrimoniale. Spetta al parlamentare stabilire se si trovi in una situazione di conflitto di interessi e decidere se partecipare o meno a una seduta della camera o di commissione¹⁷. Il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) ha espresso il timore che il sistema attuale fondato sull'autolimitazione dei deputati non garantisca un livello soddisfacente di trasparenza. A giudizio del GRECO, i parlamentari dovrebbero dichiarare pubblicamente qualsiasi conflitto di interesse - effettivo o potenziale - per consentire ai cittadini di stabilire quando e come i loro interessi possano influenzare il processo decisionale. Il GRECO ha anche proposto di sviluppare l'attuale sistema di dichiarazione patrimoniale per includervi informazioni quantitative sul patrimonio, come ad esempio il valore o il numero approssimativo delle azioni detenute e dei redditi¹⁸.

Segnalazione di illeciti (*whistleblowing*). Le norme a tutela dei pubblici funzionari in merito alla divulgazione di informazioni ai media e all'accesso ai registri ufficiali sono stabilite con precisione nella legge sulla libertà di stampa e nella legge sulla libertà di espressione¹⁹. La legge dispone anche che i funzionari pubblici hanno il diritto all'anonimato e che indagare sull'identità di un funzionario pubblico da parte di un rappresentante dell'autorità o rivelare tale identità da parte del giornalista possono costituire un reato²⁰. Nel settore privato non è prevista una protezione equivalente. Tuttavia, di recente una relazione ufficiale del governo svedese ha proposto una nuova normativa volta a rafforzare la protezione in caso di segnalazione di illeciti nel settore privato per coloro che lavorano in attività e servizi finanziati con fondi pubblici: sanità, istruzione e sicurezza sociale²¹. Inoltre, è stata istituita

15 COM(2011) 309 definitivo, seconda relazione sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del 6 giugno 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:IT:PDF>.

16 Nel capo 2, sezione 11 della legge sul Parlamento (Riksdag) si precisa che "nessuno può assistere a una riunione della camera in cui si deliberi su questioni che lo riguardino personalmente o che riguardino una persona a lui/lei vicina". Al capo 4, sezione 14 della legge sul Parlamento si precisa che "nessuno può assistere a una riunione di commissione in cui si deliberi su questioni che lo riguardino personalmente o che riguardino una persona a lui/lei vicina". GRECO - Quarto esercizio di valutazione. Prevenzione della corruzione nel caso di membri del Parlamento, giudici e procuratori. 2013, pag. 15: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2013\)1_Sweden_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2013)1_Sweden_EN.pdf).

17 GRECO - Quarto esercizio di valutazione. Prevenzione della corruzione nel caso di membri del Parlamento, giudici e procuratori. 2013, pag. 15: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2013\)1_Sweden_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2013)1_Sweden_EN.pdf).

18 GRECO - Quarto esercizio di valutazione. Prevenzione della corruzione nel caso di membri del Parlamento, giudici e procuratori. 2013, pag. 15: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2013\)1_Sweden_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2013)1_Sweden_EN.pdf).

19 SFS 1949:105 e SFS 1991:1469.

20 Andersson, Staffan (2002). La corruzione in Svezia: Esame delle zone di rischio e dei cambiamenti (tesi di dottorato), Università di Umeå, Facoltà di Scienze politiche (ISBN 91-7305-265-5).

21 Relazione ufficiale del governo svedese SOU 2013:79. Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet <http://www.regeringen.se/content/1/c6/22/92/58/66ada80c.pdf>.

una commissione d'inchiesta composta da esperti indipendenti per rivedere e proporre raccomandazioni intese ad accrescere la protezione dei dipendenti che segnalano varie forme di condotta scorretta, irregolarità o illeciti²².

Trasparenza nelle attività di lobbying. La normativa svedese non regola le attività di lobbying: non è infatti previsto l'obbligo specifico di registrare i lobbisti né di segnalarne i contatti con pubblici ufficiali. Le disposizioni in materia di traffico di influenza si applicano alle attività illecite di lobbying.

2. TEMI IN PRIMO PIANO

Finanziamento dei partiti politici

In Svezia i partiti politici a livello nazionale ricevono finanziamenti pubblici di notevole entità dallo Stato e dal Parlamento²³. Il sistema di finanziamento pubblico offre ai partiti politici la possibilità di condurre le loro attività politiche nel lungo periodo senza dover dipendere da altri contributi²⁴. In funzione del livello del sostegno finanziario pubblico, che è legato ai risultati elettorali, alcuni partiti in Parlamento si affidano ai finanziamenti privati per una quota che va fino al 50% negli anni in cui si va alle urne, mentre altri sono finanziati quasi interamente da fondi pubblici²⁵. Per garantire la trasparenza sul finanziamento dei partiti politici, questi ultimi hanno stipulato un Accordo comune volontario²⁶ in base al quale, ad esempio, le fonti di reddito dei partiti devono essere quanto più trasparenti possibile e gli elettori hanno il diritto di sapere come i partiti ed i candidati finanziano le loro attività e campagne. Non sono tuttavia vietate le donazioni anonime ai partiti politici da parte di privati o di persone giuridiche e non esiste alcuna normativa che renda i conti dei partiti politici accessibili al pubblico. L'accordo non comprende tutti i partiti politici che siedono in Parlamento e non comprende quelli presenti a livello comunale e di contea.

In seguito alle ripetute critiche mosse dal GRECO²⁷, e diverse proposte formulate da un comitato di esperti²⁸, nel 2014 il governo svedese ha presentato un progetto di legge per accrescere la trasparenza dei finanziamenti ai partiti politici e ai singoli candidati alle elezioni del Parlamento nazionale o del Parlamento europeo²⁹. Il progetto di legge prevede che un

22 Kommittédirektiv 2013:16 'Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm'
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/20/92/42/967aef41.pdf>.

23 Le stime dell'importo totale del sostegno pubblico ai partiti politici a diversi livelli indicano che il 70-80% di tutte le attività dei partiti è finanziato con fondi pubblici. Terzo esercizio di valutazione del GRECO nel 2009, pag. 12:
[http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4_Sweden_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf).

24 Le stime dell'importo totale del sostegno pubblico ai partiti politici a diversi livelli indicano che il 70-80% di tutte le attività dei partiti è finanziato con fondi pubblici. Terzo esercizio di valutazione del GRECO nel 2009, pag. 12:
[http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4_Sweden_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf).

25 Terzo esercizio di valutazione del GRECO nel 2009, pag. 12:
[http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4_Sweden_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf).

26 L'accordo non è vincolante e non prevede misure sanzionatorie di alcun genere. Terzo esercizio di valutazione del GRECO nel 2009, pag. 12:
[http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4_Sweden_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf).

27 Nel terzo esercizio di valutazione del GRECO del 2009 sul finanziamento dei partiti politici si segnala che in Svezia il sistema di finanziamento dei partiti politici non rispetta le disposizioni previste dalla raccomandazione Rec(2003)4 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle norme comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali:
[http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)4_Sweden_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)4_Sweden_Two_EN.pdf).

28 Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter SOU 2004:22.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/05/55/6bf31419.pdf>.

29 Promemorian Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering Ds 2013:31 (3 June 2013):
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/21/86/59/065771ad.pdf>; Lagrådsremiss. Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (19 dicembre 2013) - disponibile su: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/10/57/f3d6a845.pdf>.

partito o un singolo candidato sia tenuto a presentare ogni anno le informazioni relative alle sue entrate che verranno pubblicate sul sito web del Kammarkollegiet (l'Agenzia svedese dei servizi giuridici, finanziari e amministrativi)³⁰. I partiti politici saranno inoltre tenuti a dichiarare le donazioni superiori a 2 500 EUR³¹ specificando l'identità del donatore e l'importo della donazione. Il progetto di legge è stato oggetto di critiche soprattutto perché non prevede il divieto per i partiti politici di ricevere donazioni anonime e perché non si applica a livello regionale e locale. Il governo svedese ha annunciato che una commissione parlamentare di esperti è stata incaricata di esaminare tali questioni³². L'adozione del progetto di legge è prevista per il mese di aprile 2014.

La corruzione a livello locale

Sono stati segnalati diversi casi di corruzione pubblica all'interno degli enti locali e numerosi studi affermano che i comuni e le contee sono particolarmente vulnerabili alla corruzione³³.

Nel 2012 l'Ufficio nazionale per la gestione pubblica ha avviato uno studio sulla corruzione nel settore dell'amministrazione pubblica svedese³⁴. Nel periodo compreso tra il 2003 e il 2010 l'unità anticorruzione presso l'Autorità responsabile dell'azione penale in Svezia ha ricevuto 130 denunce di casi di corruzione negli enti locali svedesi, su un totale di 723 denunce, e 24 dipendenti comunali sono stati perseguiti per lo più per reati di corruzione³⁵. La maggior parte dei casi di corruzione riscontrati e denunciati a livello comunale riguardavano il settore edile, la gestione delle infrastrutture e il settore dell'assistenza sociale. Benché si siano segnalati casi di corruzione in tutte le contee³⁶, il fenomeno appare più diffuso nei maggiori centri urbani e nei quartieri periferici delle grandi città³⁷.

I 290 enti locali svedesi amministrano una quota consistente delle risorse pubbliche e i poteri di autonomia locale loro conferiti sono relativamente ampi perché essi decidano in maniera autonoma in merito all'allocazione delle loro risorse. Fin dai primi anni '90 gli enti comunali svedesi hanno trasformato una quota sempre maggiore delle loro attività e dei loro servizi

Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (14 gennaio 2014) - disponibile su: <http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

30 Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (14 gennaio 2014) - disponibile su: <http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

31 Halvt prisbasbelopp SEK 22 200. Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (14 gennaio 2014) - disponibile su: <http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

32 Regeringens proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (14 gennaio 2014) pagg. 36, 55: <http://www.regeringen.se/sb/d/17854/a/232254>.

33 Andersson, S. et al. (2012) Motståndskraft, Oberoende, Integritet –kan det svenska samhället stå emot korruption? Stockholm: Transparency International National Integrity System Sverige:

http://files.transparency.org/content/download/215/864/file/2011_NIS_Sweden_SV.pdf; Statskontoret (2012) Köpta relationer –om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>; Bergh, A. et al (2013) Allmän nytta eller egen vinning? Una relazione ESO sulla corruzione in Svezia. Stockholm: Regeringskansliet, ESO-rapport 2013:2:

<http://eso.expertgrupp.se/rapporter/20132-allman-nytta-eller-egen-vinning/>.

34 Statskontoret (2012) Köpta relationer –om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

35 Il numero totale delle denunce che riguardano gli enti locali è rimasto relativamente invariato nel periodo in esame. Statskontoret (2012) Köpta relationer –om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20. p 11. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

36 Il Consiglio nazionale svedese per la prevenzione della criminalità (BRÅ). Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder. Rapport 2013:15. p 22.: <http://www.bra.se/bra/publikationer/arkiv/publikationer/2013-07-02-den-anmalda-korruptionen-i-sverige.html>.

37 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20. p 11: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

pubblici in società municipalizzate e private³⁸. Il trasferimento dell'erogazione di servizi pubblici a società municipalizzate e private ha avuto conseguenze significative sul piano giuridico³⁹, dato che risorse che in precedenza erano gestite e disciplinate dal diritto pubblico ora rientrano nell'ambito del diritto civile⁴⁰. Il principio della libertà di accesso ai pubblici registri (*offentlighetsprincipen*) si applica alle istituzioni pubbliche e alle società di proprietà dello Stato e dei comuni ma non alle società private⁴¹.

In base alla legge comunale vigente⁴², un comune o una contea che dà in appalto delle attività a dei fornitori privati "deve garantirsi di ricevere, in base all'accordo, informazioni che consentano alla collettività di avere un quadro chiaro delle modalità di gestione applicate". Tuttavia, se da un lato alcuni comuni e contee prevedono disposizioni sulla trasparenza nei loro contratti con società private, non vi è alcun obbligo giuridico in questo senso⁴³ e altri enti locali hanno rinunciato a questa opzione⁴⁴. Pertanto, una relazione ufficiale del governo svedese pubblicata di recente ha proposto di modificare la legge comunale inserendovi l'obbligo per i comuni e le contee di fornire informazioni adeguate a garanzia della trasparenza⁴⁵. Una maggiore trasparenza riduce il rischio di corruzione e, in base alla relazione del governo svedese, le modifiche proposte potrebbero contribuire a prevenire reati.

Buone pratiche: il principio dell'accesso del pubblico alle informazioni

Il principio dell'accesso del pubblico alle informazioni è un elemento estremamente importante e trasversale della cultura politica, della costituzione e dell'ordinamento giuridico svedesi⁴⁶. In base a tale principio il pubblico e i mezzi di informazione - giornali, radio e televisione - hanno il diritto di ricevere informazioni sulle attività dello Stato e dei comuni. Esso è fondamentale per garantire un livello elevato di trasparenza ed è pertanto cruciale per un'efficace prevenzione della corruzione.

Il principio dell'accesso del pubblico alle informazioni si declina in diversi modi. Tutti hanno il diritto di leggere i documenti delle autorità pubbliche (accesso ai documenti ufficiali); i funzionari e gli altri operatori che sono alle dipendenze dello Stato o dei comuni hanno il diritto di comunicare ciò che sanno ad esterni (libertà di espressione dei funzionari e di altri soggetti); i funzionari e altri soggetti alle dipendenze dello Stato o dei comuni hanno generalmente il diritto di rivelare informazioni ai giornali, alla radio e alla televisione

38 Statskontoret (2012) Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000-2010. Stockholm: Statskontoret, p 51: http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/Offentliga-sektorns-utveckling_oversikt_2011.pdf.

39 Relazione ufficiale del governo svedese SOU 2013:53. Privata utförare - kontroll och insyn. p 98: <http://www.regeringen.se/sb/d/16889/a/220274>.

40 Erlingsson, Gissur Ó., Andreas Bergh & Mats Sjölin (2008). "La corruzione pubblica nei comuni svedesi - Problemi all'orizzonte?", Studi sugli enti locali 34 (5): 595-608: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03003930802413780>.

41 Andersson, S. et al. (2012) Motståndskraft, Oberoende, Integritet –kan det svenska samhället stå emot korruption? Stockholm: Transparency International National Integrity System Sverige. p 210: http://files.transparency.org/content/download/215/864/file/2011_NIS_Sweden_SV.pdf.

42 Kommunallagen 1991:900, 3 kap. 19a§.

43 A questo proposito, cfr. la relazione ufficiale del governo svedese. SOU 2011:43. Offentlig upphandling från eget företag?! – och visa andra frågor (p 587-588: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/72/89/8e0351ba.pdf>).

44 Relazione ufficiale del governo svedese SOU 2011:43. Offentlig upphandling från eget företag?! – och visa andra frågor (p 587-588: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14253/72/167289/8e0351ba.pdf>).

45 Relazione ufficiale del governo svedese SOU 2013:53. Privata utförare - kontroll och insyn. p 243. Il documento è disponibile sul sito: <http://www.regeringen.se/sb/d/16889/a/220274>.

46 Le norme fondamentali sull'accesso del pubblico ai documenti ufficiali sono sancite da una delle leggi costituzionali - la legge sulla libertà di stampa. Legge sull'accesso del pubblico alle informazioni e sulla riservatezza <http://www.government.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>.

affinché vengano pubblicate o di pubblicare le informazioni personalmente (diritto di divulgare e pubblicare informazioni); il pubblico e i mezzi di comunicazione hanno il diritto di comparire in aula (accesso alle sedute del tribunale); il pubblico può partecipare alle sedute del Riksdag (il parlamento svedese), dell'assemblea comunale, dell'assemblea del consiglio di contea e di altri organi analoghi (accesso alle sedute delle assemblee con poteri decisionali).

Le restrizioni a tale principio sono chiaramente definite nelle leggi e le condizioni per i documenti coperti da segreto e per l'obbligo di riservatezza figurano nella Legge sull'accesso del pubblico alle informazioni e sulla riservatezza, nella Legge sulla libertà di stampa e nella Legge fondamentale sulla libertà di espressione al fine di salvaguardare un numero limitato di importanti interessi pubblici e privati⁴⁷.

Il trasferimento delle responsabilità per i servizi pubblici dalle autorità pubbliche alle società private comporta anche un maggiore ricorso alle procedure relative agli appalti pubblici. Tuttavia, i meccanismi di controllo istituiti al fine di evitare fenomeni di clientelismo e nepotismo nel quadro della concessione di appalti negli enti locali appaiono relativamente deboli⁴⁸. È stato fatto osservare che questi rischi sono più elevati anche a causa di controlli meno indipendenti ed efficaci da parte degli enti locali⁴⁹ e di una minore attenzione dei media per gli enti locali rispetto al livello nazionale⁵⁰.

Inoltre, fino a oggi la legge svedese sugli enti locali non prevede alcun obbligo specifico per i controllori comunali di individuare rischi di corruzione o altre irregolarità⁵¹. Il loro compito principale consiste nel garantire l'affidabilità delle procedure interne di monitoraggio. Il monitoraggio e il controllo interno non prevedono la verifica in loco (ad esempio l'ispezione degli interventi di ammodernamento e riparazione) per accertare che le fatture corrispondano ai lavori realmente effettuati. Il controllo del rispetto delle disposizioni deve essere considerato prioritario e dovrebbe essere effettuato da controllori ed esperti del settore in cui vengono eseguiti i lavori (ad esempio esperti della costruzione)⁵².

Corruzione all'estero

La Svezia ha il numero più elevato di società multinazionali per abitante e ha fatto segnare un aumento costante delle esportazioni verso i mercati emergenti; quella svedese è un'economia

47 Legge sull'accesso del pubblico alle informazioni e sulla riservatezza, <http://www.government.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>.

48 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20. p 219-222. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

49 Nell'ultimo decennio, gli organi incaricati di controllare le attività dei comuni sono stati criticati per la loro scarsa indipendenza. Gli organi di controllo comunali sono eletti dall'assemblea comunale e i loro membri sono designati sulla base dell'affiliazione partitica, con il compito di controllare l'operato dei comuni. Questo comporta quindi anche il controllo dei membri del proprio partito di appartenenza, il che, secondo una relazione del Gruppo di esperti sull'economia pubblica, rende criticabile la struttura del sistema. Relazione del gruppo di esperti sull'economia pubblica. Revision reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet. 2010:6. <http://eso.expertgrupp.se/rapporter/20106-revisionen-reviderad-en-rapport-om-en-kommunal-angelagenhet/>.

50 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20. p 63: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

51 Statskontoret (2012) Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige. Stockholm: Statskontoret, 2012:20: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/201220.pdf>.

52 Il Consiglio nazionale svedese per la prevenzione della criminalità (BRÅ). Den anmälda korruptionen i Sverige. Struktur, riskfaktorer och motåtgärder. Rapport 2013:15. p 65.: <http://www.bra.se/bra/publikationer/arkiv/publikationer/2013-07-02-den-anmalda-korruptionen-i-sverige.html>.

basata sulle esportazioni⁵³. Questo comporta rischi di corruzione all'estero, in particolare lì dove paiono esservi problemi nel far rispettare la legislazione in vigore.

Benché la Svezia abbia ratificato la Convenzione dell'OCSE sulla corruzione⁵⁴, in una valutazione pubblicata nel 2012 questa organizzazione ha sollevato una serie di questioni importanti riguardo all'attuazione della convenzione da parte della Svezia. Nella fattispecie, vi è stato un unico caso di condanna per corruzione di pubblici ufficiali stranieri⁵⁵, e dall'entrata in vigore della Convenzione la Svezia non ha mai ritenuto una società responsabile di questo reato⁵⁶. Secondo i responsabili dell'OCSE incaricati di effettuare la valutazione, alla luce del gran numero di accuse segnalate dai media a carico di società svedesi, delle dimensioni di tali società e dei settori di attività coinvolti (tra cui difesa, comunicazioni, costruzione ed energia), l'assenza di procedimenti potrebbe essere indice di una scarsa efficacia del sistema di giustizia penale nel gestire la corruzione di funzionari pubblici stranieri⁵⁷.

L'evidente debolezza nell'applicazione della legge nei confronti delle società colpevoli di reati di corruzione all'estero si può attribuire, almeno in parte, ai criteri molto stringenti previsti dalle norme di diritto penale che definiscono la responsabilità delle società per le attività di corruzione attraverso imprese controllate, joint-venture ed agenti situati all'estero, al requisito della doppia incriminabilità e al basso livello di sanzioni applicabili alle persone giuridiche⁵⁸.

Ai sensi della legge svedese, per stabilire la responsabilità delle società il magistrato della pubblica accusa deve dimostrare che un individuo ha pagato una tangente⁵⁹. Secondo l'OCSE, mettere al centro dell'attenzione gli individui piuttosto che le società ha portato all'archiviazione di diverse indagini. Ad esempio, un'impresa edile svedese, dopo aver condotto delle indagini interne, ha licenziato diversi dei suoi amministratori con incarichi esecutivi in un paese straniero poiché le loro azioni non "rispettavano gli standard di trasparenza della società"⁶⁰. Nonostante il coinvolgimento di un'impresa statale svedese in un paese straniero, le autorità svedesi hanno archiviato l'indagine perché i presunti responsabili

53 Circa la metà del PIL svedese è generato dalle esportazioni e nel 2011 la quota delle esportazioni globali ascrivibile alla Svezia era pari all'1,2%. Esportare la corruzione? Applicazione per paese della Convenzione dell'OCSE contro la corruzione, relazione sullo stato di avanzamento 2012:

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention.

54 Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali e Raccomandazione del Consiglio del 2009 sul proseguimento della lotta contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali.

55 Nel 2004 due cittadini svedesi sono stati condannati per corruzione di funzionari della Banca mondiale allo scopo di ottenere contratti di consulenza sui progetti finanziati dalla Banca mondiale. Dopo aver effettuato un'indagine, la Banca mondiale ha denunciato il caso alle autorità svedesi.

56 Un tribunale distrettuale ha di recente dichiarato colpevoli due ex dirigenti di un'impresa controllata che opera nel settore delle apparecchiature da costruzione di violazione di sanzioni internazionali per aver offerto compensi sottobanco al regime iracheno nel quadro del programma Oil for Food in Iraq.

57 OCSE (2012) Relazione sulla terza fase dell'attuazione della Convenzione dell'OCSE sulla corruzione in Svezia: OCSE, pag. 10: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

58 L'Allegato I alle Raccomandazioni del 2009 stabilisce che la responsabilità delle persone giuridiche non deve limitarsi "ai casi in cui la persona fisica o le persone fisiche che hanno commesso il reato sono perseguite o condannate". Prevede inoltre che "una persona giuridica non può evitare la responsabilità ricorrendo a intermediari, comprese le persone collegate, per offrire, promettere o consegnare per suo conto una tangente a un funzionario pubblico di un altro paese". OCSE (2012) Relazione sulla terza fase dell'attuazione della Convenzione dell'OCSE sulla corruzione in Svezia. Parigi: OCSE, pag. 16: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

59 Ai sensi della legislazione svedese, non è possibile aggregare l'intento (corruttivo) di più persone fisiche di una società per stabilire il dolo (l'intenzione o la consapevolezza di agire illecitamente) della società stessa. OCSE (2012) Relazione sulla terza fase dell'attuazione della Convenzione dell'OCSE sulla corruzione in Svezia. Parigi: OCSE, pag. 18: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

60 OCSE (2012) Relazione sulla terza fase dell'attuazione della Convenzione dell'OCSE sulla corruzione in Svezia. Parigi: OCSE, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

non erano cittadini svedesi. Le autorità svedesi hanno concluso che la sospetta irregolarità costituiva un atto di "corruzione interna" e l'indagine è stata archiviata a causa della mancanza di competenza giurisdizionale dovuta alla nazionalità dei responsabili. Pertanto, se una società svedese paga tangenti ricorrendo a un cittadino non svedese mediante un agente terzo o un ente giuridico separato, le autorità svedesi in pratica non possono infliggerle alcuna ammenda⁶¹. Queste ultime hanno comunicato che dal 2012 il nuovo reato di "finanziamento della corruzione per negligenza" riguarderà anche i casi di tangenti mediante intermediari. Tuttavia, affinché si applichi il reato di finanziamento per negligenza, il reato deve essere commesso da qualcuno che rappresenti una società svedese e può in pratica escludere una controllata estera⁶².

Il livello delle sanzioni penali nei casi di corruzione estera costituisce un elemento di preoccupazione. Nel 2005 la Svezia ha alzato il livello delle ammende che possono essere inflitte alle persone giuridiche per corruzione estera. Attualmente tali ammende vanno da 5 000 SEK a 10 milioni di SEK (1.1 milioni di euro). Il danno che le accuse di corruzione producono alla reputazione delle imprese in seno alla società svedese può esercitare un forte effetto deterrente. Tuttavia, date le dimensioni e l'importanza delle multinazionali svedesi tra le imprese internazionali, l'ammenda più elevata potrebbe non essere "effettiva, proporzionata e dissuasiva"⁶³.

Inoltre, in base alla legislazione svedese, la doppia incriminabilità è indispensabile ai fini della competenza giurisdizionale basata sulla cittadinanza⁶⁴, inclusa la necessità di ottenere informazioni per mezzo della reciproca assistenza giudiziaria. Per doppia incriminabilità si intende che un'infrazione dev'essere considerata reato secondo la legge dello Stato in cui sarebbe stata commessa oltre che secondo la legge svedese. Per ridurre il rischio che in Svezia i magistrati non avviino procedimenti contro le società svedesi colpevoli di reati di corruzione estera unicamente per motivi di competenza, sarebbe necessario rivedere le disposizioni in materia di doppia incriminabilità⁶⁵.

3. FUTURE LINEE D'AZIONE

La Svezia figura tra gli Stati meno corrotti dell'UE. Ha adottato un approccio ambizioso alla lotta contro la corruzione e negli ultimi anni sono state avviate diverse iniziative volte a contrastare il fenomeno. Sussistono tuttavia alcune aree problematiche come i rischi di corruzione a livello locale e una serie di lacune nel sistema nazionale per l'incriminazione e la condanna di società svedesi per motivi di corruzione estera.

61 Dal 2005 a nessuna società svedese è stata imposta un'ammenda per corruzione estera. OCSE (2012) Relazione sulla terza fase dell'attuazione della Convenzione dell'OCSE sulla corruzione in Svezia. Parigi: OCSE, pag. 17: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

62 Relazione sulla terza fase dell'attuazione della Convenzione dell'OCSE sulla corruzione in Svezia. Parigi: OCSE, pag. 19: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

63 Relazione sulla terza fase dell'attuazione della Convenzione dell'OCSE sulla corruzione in Svezia. Parigi: OCSE, pag. 21: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

64 È necessario stabilire la doppia incriminabilità per applicare la giurisdizione nazionale a tutti i reati contemplati dal codice penale, ad eccezione di alcuni reati come, ad esempio, dirottamenti, atti di sabotaggio marittimo o aereo, sabotaggio di aeroporti, reati contro il diritto internazionale, commercio illecito di armi chimiche, commercio illecito di mine oppure una dichiarazione falsa o inaccurata dinanzi a un tribunale internazionale. Relazione sulla terza fase dell'attuazione della Convenzione dell'OCSE sulla corruzione in Svezia. Parigi: OCSE, pag. 25: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Swedenphase3reportEN.pdf>.

65 Esportare la corruzione? Applicazione per paese della Convenzione dell'OCSE sulla corruzione, relazione di avanzamento 2012: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention.

Occorre dedicare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- Accrescere ulteriormente la trasparenza dei **finanziamenti dei partiti politici** e dei singoli candidati conformemente alle raccomandazioni del GRECO; esaminare l'introduzione con la futura legislazione di un divieto generalizzato di donazioni da parte di donatori la cui identità non sia nota al partito o al candidato interessato e ampliare il campo di applicazione di tali norme affinché coprano i livelli locale e regionale.
- Prevedere l'obbligo per i **comuni e le contee** di garantire un livello di trasparenza sufficiente negli appalti pubblici assegnati a imprenditori privati. Garantire l'indipendenza dei controlli comunali delle attività degli enti locali e dare la priorità al monitoraggio del rispetto delle norme a livello locale.
- Garantire la messa in atto della responsabilità delle persone giuridiche nel caso di corruzione estera qualora il reato sia commesso a mezzo di dipendenti non di alto livello, intermediari, società controllate o agenti terzi tra cui cittadini non svedesi. Accrescere l'entità delle ammende applicabili alle società e ad altri soggetti giuridici. Considerare l'opportunità di rivedere le disposizioni in materia di doppia incriminabilità.