



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 5 febbraio 2014
(OR. en)

6113/14
ADD 26

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 26
Oggetto:	ALLEGATO sulla FINLANDIA della relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 38 final Annex 26.

All.: COM(2014) 38 final Annex 26



Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 26

ALLEGATO

sulla FINLANDIA

della

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

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

FINLANDIA

1. INTRODUZIONE - ASPETTI PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. In Finlandia la corruzione non è percepita come una grave minaccia, pertanto non esiste alcuna strategia anticorruzione specifica nazionale. Nel 1996 il Parlamento finlandese ha approvato il primo piano di azione destinato a ridurre la criminalità economica e l'economia sommersa. Attualmente è in corso di attuazione il piano di azione relativo al periodo 2012-2015¹ ma le misure anticorruzione non figurano tra gli obiettivi prioritari. Un altro documento, intitolato *Internal Security Programme 2012* ("Programma sulla sicurezza interna 2012"), descrive i rischi di corruzione negli appalti pubblici e per le imprese finlandesi o i loro rappresentanti quando operano all'estero². Per prevenire la corruzione, questo documento sottolinea la necessità di una maggiore cooperazione internazionale e di misure preventive settoriali specifiche per i funzionari pubblici e le imprese³. Nel 2002 il ministero della Giustizia ha istituito una rete anticorruzione formata da esperti che si riuniscono per discutere e per scambiare informazioni. Sono state espresse alcune riserve riguardo all'efficacia della cooperazione tra i vari organi responsabili per le attività di investigazione e di prevenzione in materia di corruzione, e specialmente tra gli organi di polizia e la magistratura da un lato e le autorità fiscali dall'altro⁴. L'amministrazione fiscale, tuttavia, su raccomandazione dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), ha pubblicato alcune linee guida per i funzionari del fisco nelle quali viene specificato l'obbligo da parte di questi ultimi di denunciare reati penali sospetti, comprese le attività di corruzione transnazionale⁵.

Quadro giuridico. La legislazione anticorruzione è stata gradualmente modificata per uniformarla alle convenzioni internazionali e agli obblighi dell'UE⁶. La Finlandia ha un efficiente sistema giudiziario penale, capace di gestire casi di corruzione ad alto livello e avvantaggiato dall'esistenza di pubblici ministeri istituzionalmente indipendenti. Il principio

¹ Informazioni sul piano d'azione per la riduzione della criminalità economica e dell'economia sommersa sono disponibili al seguente indirizzo:

http://www.intermin.fi/en/development_projects/reducing_economic_crime_and_the_shadow_economy.

² *Un domani più sicuro. Programma sulla sicurezza interna*, 2012, pag. 21:

http://www.intermin.fi/download/37324_STOeng_64s_web_eng.pdf.

³ *Un domani più sicuro. Programma sulla sicurezza interna*, 2008, pag. 77, 86:

<http://www.intermin.fi/julkaisu/252008?docID=25069>.

⁴ Salminen, A; Ikola-Norrbacka, R. e Mäntysalo, V. *Kansallinen integriteettijärjestelmä Suomi*, Perusraportti, Vaasa, Vaasan yliopisto, 2011, pag. 10-11.

⁵ Come indicato nella sezione 28 della legge sull'amministrazione fiscale 2010/503, l'amministrazione fiscale ha il diritto di denunciare alle forze di polizia qualsiasi sospetto di 'reato fiscale o altro reato connesso'. Nelle relazioni relative alla fase 2 e alla fase 3, l'OCSE ha espresso preoccupazioni riguardo al fatto che la legge sull'amministrazione fiscale non 'obbligasse' l'amministrazione fiscale ad informare la polizia di eventuali sospetti. In risposta alle raccomandazioni dell'OCSE, il 21 settembre 2012 la Finlandia ha pubblicato alcuni orientamenti relativi all'obbligo di denuncia di presunti reati, tra i quali anche la corruzione transnazionale; precedentemente (16 giugno 2011) aveva pubblicato un'altra serie di orientamenti con i quali veniva chiaramente esclusa la detraibilità delle tangenti. Gli orientamenti sono disponibili sul sito web dell'amministrazione fiscale. OCSE. *Finland: Follow-up to the Phase 3 Report & Recommendations*, 2013, par. 6: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/FinlandPhase3WrittenFollowUpReportEN.pdf>.

⁶ Ad esempio, sono stati introdotti i reati di corruzione attiva e passiva di un membro del Parlamento. Peurala, J. "Assessing the Corruption Prevention Measures and the Bribery Criminalisation in the Finnish Anti-Corruption Framework". Department of Criminal Law and Procedure, Helsinki University, Finland. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 19 (2011) 319-361, pag. 334.

del libero accesso agli archivi pubblici è sancito dalla costituzione⁷ ed è ribadito nella legge sulla trasparenza delle attività di governo⁸. La Finlandia ha modificato la legge sui partiti politici nel 2010, tenendo conto di tutte le raccomandazioni espresse dal gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO)⁹. Il nuovo quadro giuridico mira a garantire la trasparenza del finanziamento dei candidati alle elezioni, dei partiti politici e di altre entità ad essi affiliate¹⁰.

Quadro istituzionale. L'amministrazione finlandese è considerata trasparente per quanto riguarda le procedure e si contraddistingue per standard elevati, strutture prevalentemente non gerarchiche e un'assenza pressoché totale di politicizzazione delle principali cariche della funzione pubblica. Queste caratteristiche, combinate con altri fattori sociali, contribuiscono a limitare la corruzione nelle istituzioni pubbliche¹¹. Le regole e i codici di comportamento sono contenuti in diversi atti legislativi, tra cui la costituzione e la legge sui funzionari pubblici (750/94). Il manuale *I valori nel lavoro quotidiano - Etica dei funzionari pubblici* contiene spiegazioni e orientamenti in materia di valori e etica per i funzionari della pubblica amministrazione, allo scopo di mantenere gli elevati standard di integrità della Finlandia e di assicurare bassi livelli di corruzione.¹² Il ministero delle Finanze, inoltre, ha pubblicato alcuni orientamenti per i funzionari governativi in materia di ospitalità, vantaggi e doni¹³. La Corte dei conti¹⁴, che opera congiuntamente al Parlamento, è responsabile della revisione dei conti della Finlandia, del monitoraggio e della valutazione della politica di bilancio e del controllo dei finanziamenti di elezioni, partiti politici ed entità affiliate¹⁵. La Corte può quindi verificare sia i bilanci di qualsiasi entità affiliata soggetta a controlli sia l'impiego dei fondi da parte di quest'ultima. In alcuni casi ha anche il potere di imporre sanzioni¹⁶.

Sondaggi d'opinione

Percezione dei cittadini. Secondo lo speciale Eurobarometro del 2013 sulla corruzione¹⁷, la Finlandia figura tra gli Stati dell'UE con il minor tasso di corruzione. Dall'inchiesta risulta che il 29% degli interpellati finlandesi (contro una media UE del 76%) ritiene che la corruzione sia diffusa in Finlandia e il 9% afferma di esserne vittima nel quotidiano (media UE: 26%). Per il 51% dei finlandesi le condotte corruttive attive o passive e l'abuso di potere

⁷ GRECO. *First Evaluation Round. Evaluation Report on Finland* ("Primo ciclo di valutazione. Relazione di valutazione sulla Finlandia"), 2001, pag. 5:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2000\)4_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2000)4_Finland_EN.pdf).

⁸ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 (Legge sulla trasparenza delle attività di governo).

⁹ GRECO. *Third Evaluation Round - Second Compliance Report on Finland* ("Terzo ciclo di valutazione. Seconda relazione di conformità relativa alla Finlandia"), 2011:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)13_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)13_Finland_EN.pdf).

¹⁰ Legge sul finanziamento dei candidati alle elezioni:

<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090273.pdf>.

¹¹ Joutsen, M; Keränen, J. *Corruption and the prevention of corruption in Finland*. Ministero della Giustizia, 2009, pag. 22.

¹² *I valori nel lavoro quotidiano - Etica dei funzionari pubblici*. Manuale per la pubblica amministrazione: http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/06_state_employers_office/20050114Values/Values_in_the_daily_job.pdf.

¹³ http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/

¹⁴ Corte dei conti della Finlandia: <http://www.vtv.fi/en>.

¹⁵ Legge sui partiti politici: sezione 9 e(2).

¹⁶ La Corte dei conti può imporre sanzioni quando si verifici che documenti o informazioni di cui sia stata fatta richiesta non vengano presentati, rettificati o integrati, malgrado un sollecito in tal senso da parte della stessa Corte. Può quindi ricorrere a un'ammenda (*conditional fine*) che può essere comminata un numero illimitato di volte, finché non viene ottenuta l'informazione richiesta.

¹⁷ Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

per interesse personale sono diffusi tra i politici a livello nazionale, regionale o locale (media UE: 56%)¹⁸.

Esperienza diretta della corruzione. Quanto alle esperienze dirette in casi di corruzione, meno dell'1% dei partecipanti a Eurobarometro 2013 afferma di avere ricevuto richieste esplicite o implicite di tangenti nell'ultimo anno (media UE: 4%), mentre il 9% dichiara di conoscere personalmente qualcuno che ha ricevuto o che riceve tangenti (media UE: 12%).

Percezione delle imprese. Il 44% dei dirigenti aziendali finlandesi¹⁹ partecipanti al sondaggio Eurobarometro ritiene che favoritismi e corruzione ostacolano la concorrenza tra le imprese in Finlandia (media UE: 73%), mentre il 17% pensa che la corruzione rappresenti un problema per l'attività d'affari della loro azienda (media UE: 43%)²⁰.

Nel campo degli appalti, secondo il sondaggio Eurobarometro del 2013 sulla corruzione²¹, per il 19% dei finlandesi la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali (contro il 56% della media UE) e il 15% ritiene che essa sia comune negli appalti gestiti dagli enti locali (contro il 60% della media UE).

Tem di fondo

Settore privato. La Finlandia ha recepito pienamente le disposizioni della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relative alla definizione della corruzione attiva e passiva nel settore privato.²² Il gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione ha elogiato gli sforzi compiuti dalla Finlandia nelle indagini sui casi di sospetta corruzione transnazionale e nelle attività di sensibilizzazione riguardo a tale fenomeno sia nel settore pubblico che in quello privato. Tuttavia, secondo l'OCSE, si potrebbe fare di più per far conoscere le attività intraprese dalla Finlandia in materia di lotta contro la corruzione transnazionale in settori ad alto rischio, come l'industria della difesa, e tra le imprese statali, le PMI e i professionisti del settore giuridico, contabile e della revisione contabile²³.

Finanziamento dei partiti politici. Dopo le controversie relative ai finanziamenti della campagna elettorale del 2007,²⁴ la Finlandia ha modificato la legge sui partiti politici nel 2010, per tenere conto di tutte le raccomandazioni espresse dal GRECO²⁵. Tali modifiche hanno sostanzialmente aumentato la trasparenza generale dei finanziamenti politici²⁶.

¹⁸ Tra gli interpellati appartenenti alle forze di polizia e al personale delle dogane solo il 3% ritiene che le condotte corruttive attive o passive e l'abuso di potere per interesse personale siano un fenomeno dilagante (Speciale eurobarometro n. 397).

¹⁹ Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

²⁰ Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

²¹ Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

²² COM(2011) 309 final, 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>.

²³ OCSE. *Finland: Follow-up to the Phase 3 Report & Recommendations* ("Seguito dato alle raccomandazioni della relazione relativa alla fase 3"), 2013, par. 6:

<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/FinlandPhase3WrittenFollowUpReportEN.pdf>.

²⁴ Nel 2008 un deputato confessò di aver consapevolmente violato la legge non rivelando i nomi dei finanziatori della sua campagna elettorale nel 2007. Questa rivelazione provocò una controversia politica costringendo diversi altri deputati, compresi ministri, ad ammettere di aver agito allo stesso modo. Le leggi finlandesi sul finanziamento dei partiti imponevano ai rappresentanti politici nazionali di rivelare le fonti delle donazioni ricevute, senza tuttavia prevedere sanzioni in caso di non ottemperanza.

²⁵ GRECO. *Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Finland* (Terzo ciclo di valutazione. Seconda relazione di conformità relativa alla Finlandia), 2011:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)13_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)13_Finland_EN.pdf).

²⁶ Legge sui finanziamenti elettorali: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090273.pdf>. Legge sui partiti politici: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1969/en19690010.pdf>.

Secondo le relazioni presentate dalla Corte dei conti al Parlamento e relative al monitoraggio dei finanziamenti elettorali durante le elezioni comunali e presidenziali del 2012, il nuovo quadro giuridico crea condizioni favorevoli all'apertura nei finanziamenti dei candidati e dei partiti politici e tende a funzionare correttamente. Sono state tuttavia espresse preoccupazioni riguardo al fatto che la Corte dei conti disponga o no di risorse sufficienti per verificare le informazioni fornite dai partiti politici e dai singoli candidati, e dell'autorità per vigilare sul rispetto della legge da parte dei partiti. Ad esempio, la Corte dei conti non dispone dell'autorità necessaria per richiedere informazioni aggiuntive a terzi, allo scopo di verificare l'accuratezza di una segnalazione e ritiene che questa limitazione si ripercuota negativamente sulla propria capacità di dare seguito alle segnalazioni²⁷.

Conflitti d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale. La legge sui funzionari statali (sezione 8a e 18)²⁸, la legge sui rappresentanti comunali (sezione 18)²⁹ e la legge sul governo locale (sezioni 35 e 36)³⁰ comprendono disposizioni in materia di conflitti di interesse³¹. I funzionari pubblici di grado elevato, prima della nomina sono obbligati a dichiarare qualsiasi coinvolgimento in attività economiche, possesso di azioni societarie, esercizio di attività professionali secondarie, ecc.³² I membri del Parlamento hanno l'obbligo di presentare una notifica di interessi (dichiarazione di rapporti esterni) all'ufficio del Parlamento all'inizio di ciascun mandato parlamentare; le informazioni fornite vengono poi pubblicate sul sito web del Parlamento³³. Non esiste tuttavia alcun obbligo giuridico per i deputati di dichiarare la propria situazione patrimoniale. Il GRECO ha quindi raccomandato alla Finlandia di rendere obbligatorie le disposizioni relative a tali dichiarazioni³⁴. La prevenzione dei conflitti di interesse per i deputati del Parlamento è attualmente disciplinata dall'articolo 32 della Costituzione. Secondo il GRECO questa norma sui conflitti di interesse necessita di ulteriori chiarimenti, necessari per orientare i deputati sulle condotte da assumere quando si trovano di fronte a reali o potenziali conflitti di interesse³⁵.

²⁷ Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet år 2012: http://www.vtv.fi/files/3507/B15_2013rd_Kommunalvalet_2012_netti.pdf. Relazione presentata dalla Corte dei conti al Parlamento, sul monitoraggio dei finanziamenti elettorali durante le elezioni presidenziali del 2012, pag. 20, 28 : http://www.vtv.fi/files/3200/Presidential_election_2012_netti.pdf.

²⁸ <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1994/19940750#L4P18>.

²⁹ <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20030304#L4P18>.

³⁰ <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950365>.

³¹ GRECO. *Second Evaluation Round. Evaluation Report on Finland* ("Secondo ciclo di valutazione. Relazione di valutazione sulla Finlandia"), 2004, pag. 11:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2003\)3_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)3_Finland_EN.pdf).

³² GRECO. *Second Evaluation Round. Evaluation Report on Finland* ("Secondo ciclo di valutazione. Relazione di valutazione sulla Finlandia"), 2004, pag. 11:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2003\)3_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)3_Finland_EN.pdf).

³³ <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/index.htm>; cfr. anche GRECO. *Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of Members of Parliament, judges and prosecutors* ("Quarto ciclo di valutazione. Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e procuratori della Repubblica"), 2013, pag. 17: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)6_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)6_Finland_EN.pdf).

³⁴ GRECO. *Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of Members of Parliament, judges and prosecutors* ("Quarto ciclo di valutazione. Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e procuratori della Repubblica"), 2013, pag. 17:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)6_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)6_Finland_EN.pdf)

³⁵ Ai sensi dell'articolo 32 della costituzione finlandese, è fatto divieto a un rappresentante di occuparsi o di prendere decisioni in merito a questioni che lo o la riguardano personalmente. Può tuttavia partecipare al dibattito su tali questioni in una sessione plenaria del Parlamento. Inoltre, non può occuparsi in sede di commissione di questioni che riguardano il controllo dei suoi obblighi ufficiali. La Costituzione della Finlandia, 11 giugno 1999. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>, cfr. anche GRECO. *Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of Members of Parliament, judges and prosecutors* ("Quarto ciclo di valutazione. Prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici e procuratori della Repubblica"), 2013, pag. 13: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)6_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)6_Finland_EN.pdf).

Segnalazione di illeciti (*whistleblowing*). In Finlandia non esiste alcuna protezione specifica per chi denuncia un illecito. I dipendenti del settore pubblico o privato che riferiscono in buona fede e per ragionevoli motivi azioni sospette alle autorità competenti non sono esplicitamente protetti da ritorsioni discriminatorie o disciplinari. Le autorità finlandesi si basano invece sulle disposizioni in materia di protezione delle vittime e dei testimoni e sulle disposizioni previste dal diritto amministrativo e del lavoro. La protezione dei testimoni assicura tuttavia un livello di tutela ridotto, mentre il diritto del lavoro contiene in linea di principio garanzie contro il licenziamento ma non copre altre forme di discriminazione che possono verificarsi quando vengono segnalati illeciti³⁶. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), l'OCSE, il GRECO e Transparency International hanno quindi incoraggiato la Finlandia a esplorare la possibilità di sviluppare un sistema di protezione globale a favore di chi denuncia illeciti.

Trasparenza delle attività di lobbismo. La normativa finlandese non regola il lobbismo: non è infatti previsto l'obbligo, per i lobbisti, di registrarsi, né l'obbligo di segnalare i contatti tra lobbisti e pubblici ufficiali. Dopo aver ricevuto raccomandazioni dal GRECO, il Parlamento finlandese ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di elaborare orientamenti etici sul conflitto di interessi, compreso in materia di attività di lobbismo per i parlamentari.

2. TEMI IN PRIMO PIANO

Corruzione a livello locale

Gli studi effettuati mostrano che la piccola corruzione è quasi inesistente in Finlandia e che difficilmente i cittadini ricevono richieste di tangenti nei loro rapporti quotidiani con la pubblica amministrazione³⁷. I motivi del basso livello di corruzione nella pubblica amministrazione finlandese sono strutturali e sistemici; i fondamentali della pubblica amministrazione del paese si sono sviluppati durante un lungo arco temporale, durato in alcuni casi diversi secoli. Secondo le autorità finlandesi, la buona reputazione della loro amministrazione si basa sui seguenti principi:³⁸

Una pubblica amministrazione di elevata reputazione - Buone pratiche:

- *un forte senso dello Stato di diritto: i funzionari pubblici e i cittadini danno per scontato che la legge debba essere e sia rispettata;*
- *prevenzione dei conflitti di interesse: il divieto generale e assoluto per qualsiasi funzionario pubblico (o magistrato) di partecipare a un processo decisionale in cui sia in gioco un interesse personale che riguardi il funzionario stesso (o suoi parenti stretti o persone a suo carico);*

³⁶ UNCAC. *Review of Implementation Report on Finland* ("Revisione della relazione di attuazione sulla Finlandia"), ciclo 2010-2011, pag. 43: <http://www.uncaccoalition.org/images/PDF/Full-Report-Finland-English.pdf>.

³⁷ Joutsen, M. e Keränen, J. (2009). *Corruption and the prevention of corruption in Finland* ("Corruzione e prevenzione della corruzione in Finlandia"). Ministero della Giustizia, pag. 22. Salminen, A. et alii (2012). *National Integrity System Assessment - Finland* ("Valutazione del sistema di integrità nazionale"). Transparency International. Lo studio è disponibile al seguente indirizzo: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_finland.

³⁸ Joutsen, M.; Keränen, J. (2009). *Corruption and the prevention of corruption in Finland* ("Corruzione e prevenzione della corruzione in Finlandia"). Ministero della Giustizia, pag. 7-13.

- *il sistema referendario: qualsiasi decisione dev'essere approvata da più di un funzionario;*
- *la semplicità e trasparenza del sistema amministrativo e giudiziario: tutte le parti interessate alla decisione hanno il diritto costituzionale di essere ascoltate dall'autorità competente; tutte le decisioni amministrative e giudiziarie devono essere adottate per iscritto, i motivi sostanziali e legali della decisione devono essere esposti chiaramente e devono essere fornite le istruzioni da seguire in caso di ricorso;*
- *controllo pubblico del lavoro dei funzionari pubblici; chiunque e dovunque può richiedere informazioni su qualsiasi documento in possesso delle pubbliche autorità, a meno che la legge non preveda una specifica eccezione;*
- *educazione e sensibilizzazione agli obblighi previsti dalla legge: i cittadini tendono ad essere correttamente informati sui loro diritti e sulle leggi, e insistono affinché ogni questione sia gestita in maniera adeguata;*
- *e-democrazia innovativa: domande e richieste indirizzate alle autorità possono essere in molti casi trasmesse online;*
- *facilità e accessibilità delle pratiche da seguire per avviare una causa se si ritiene di aver subito un violazione dei propri diritti.*

I pochi reati di corruzione denunciati sono stati di lieve entità ed hanno coinvolto funzionari pubblici di basso livello ai quali sono stati offerti benefici non giustificati, solitamente in denaro, per chiudere un occhio³⁹. L'Ufficio investigativo nazionale ha tuttavia osservato un cambiamento strutturale nei reati di corruzione denunciati. Se da un lato negli ultimi anni sono diminuiti i piccoli reati di corruzione di funzionari pubblici di basso livello, dall'altro lato sono aumentati i reati di corruzione di politici e di funzionari pubblici di alto livello⁴⁰.

Dai pochi studi esistenti sulla corruzione in Finlandia emerge un tipo di corruzione 'istituzionalizzata' e viene citata la 'rete dei vecchi amici'⁴¹. In una relazione del 2009, il ministro della Giustizia definisce la 'rete dei vecchi amici' come la pratica in base alla quale 'vengono scambiati favori tra chi opera all'interno del governo o di un'azienda, sulla base di relazioni informali'⁴². Queste 'reti' sono considerate un problema a livello nazionale e in

³⁹ Il fenomeno di corruzione più denunciato è stato quello della corruzione da strada di un funzionario pubblico da parte di un cittadino privato: ad esempio, un automobilista che, fermato da un agente di polizia per eccesso di velocità o per guida in stato di ebbrezza, chiede che venga ignorata l'infrazione in cambio di denaro. In questi casi normalmente la tangente viene offerta ma non accettata. Leppänen e Muttilainen. 2012. *Reati di corruzione denunciati alle forze dell'ordine in Finlandia nel periodo 2007-2010. Sviluppo di un metodo di monitoraggio e caratteristiche dei reati sospetti*, pag. 107:

[http://www.poliisiammattikorkeakoulu.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/107A1A652A96D5BBC22579E4004CB35A/\\$file/Raportteja100_web.pdf](http://www.poliisiammattikorkeakoulu.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/107A1A652A96D5BBC22579E4004CB35A/$file/Raportteja100_web.pdf). Cfr. anche Ufficio investigativo nazionale. *Corruption Crimes* ("Reati di corruzione"). <http://poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/pages/0A2FDA8FDBE427C1C2257988003B36C7?opendocument>.

⁴⁰ Dei 469 reati di corruzione denunciati alle forze dell'ordine in Finlandia nel periodo 2007-2010, soltanto in 29 casi si è indagato per sospetto versamento di tangenti. Tra i reati più denunciati figurano l'utilizzo illecito di fondi (145 casi segnalati, pari al 31% del totale) e l'uso improprio delle informazioni per motivi finanziari (90 casi segnalati, ovvero il 19% del totale). Ufficio investigativo nazionale. *Corruption Crimes* ("Reati di corruzione"). <http://poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/pages/0A2FDA8FDBE427C1C2257988003B36C7?opendocument>.

⁴¹ Tra gli studi realizzati figurano: Centralkriminalpolisen. *Korruptionsrapport 2008*. RTP 9408/213/07. Projekt 490092 (la relazione è disponibile al seguente indirizzo: [http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Korruptionsrapport08/\\$file/Korruptionsrapport08.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Korruptionsrapport08/$file/Korruptionsrapport08.pdf)); Salminen, A. et al. (2012). Transparency International. *Valutazione del sistema di integrità nazionale della Finlandia* (lo studio è disponibile al seguente indirizzo: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_finland).

⁴² Joutsen, M; Keränen, J. *Corruption and the prevention of corruption in Finland* ("Corruzione e prevenzione della corruzione in Finlandia"). Ministero della Giustizia, 2009, pag. 1.

particolare nelle amministrazioni comunali, perché a causa delle loro dimensioni ridotte si possono sviluppare stretti contatti tra responsabili politici e settore privato⁴³. I membri di tali reti informali non ricorrono necessariamente a pagamenti in denaro per remunerare i servizi, bensì anche allo scambio di favori, informazioni o altri vantaggi.

Il settore pubblico e quello privato hanno subito profonde trasformazioni negli ultimi decenni e i comuni hanno trasferito in maniera crescente alcuni dei loro servizi pubblici verso aziende comunali e private. Il trasferimento di responsabilità per i servizi pubblici dalle autorità pubbliche alle aziende private rende necessario un maggior ricorso alle procedure di appalto pubblico. Al tempo stesso, il libero accesso all'informazione pubblica sancito dalla costituzione finlandese⁴⁴ riguarda soltanto il settore pubblico e non quello privato⁴⁵. Le presunte attività delle 'reti dei vecchi amici', specialmente a livello comunale, e una scarsa trasparenza nei contratti comunali con le aziende private rendono più difficile il controllo pubblico⁴⁶ e riducono l'efficacia del meccanismo di revisione delle decisioni⁴⁷.

Perseguire i casi di corruzione

L'Ufficio investigativo nazionale è una unità di polizia che opera nell'insieme del territorio finlandese ed è responsabile per le indagini su reati organizzati e internazionali di natura complessa, compresi i reati economici e la corruzione. Dal 2007, l'Ufficio investigativo nazionale gestisce una unità anticorruzione la cui funzione principale è accertare i reati di natura economica. Le risorse destinate a tale unità sono comunque limitate⁴⁸. In pratica presso l'Ufficio investigativo nazionale è presente un solo ufficiale, la cui funzione principale è fornire un quadro aggiornato della situazione nazionale in materia di corruzione, e contribuire all'accertamento dei reati di corruzione e alle relative indagini. L'ufficiale si occupa anche di coordinare le procedure anticorruzione tra agenzie governative e partecipa alle attività di cooperazione nazionale e internazionale con le autorità competenti e i soggetti interessati⁴⁹.

L'Ufficio investigativo nazionale ha osservato che il numero estremamente ridotto di presunti reati di corruzione in Finlandia può dipendere da una mancanza di adeguati meccanismi di controllo e di notifica all'interno sia della pubblica amministrazione che delle imprese,

⁴³ La 'rete dei vecchi amici' è un fenomeno ben noto in Finlandia: l'esistenza di tali reti dipende anche dal fatto che molti comuni sono piccoli (anche solo 20-30 mila residenti) e le decisioni vengono prese da un gruppo ristretto di soggetti attivi che hanno vissuto e lavorato per molti anni in quel comune. Non è quindi insolito che sia i responsabili comunali che i soggetti privati che auspicano che vengano assunte determinate decisioni si conoscano e si frequentino anche socialmente. Joutsen, M; Keränen, J. *Corruption and the prevention of corruption in Finland* ("Corruzione e prevenzione della corruzione in Finlandia"). Ministero della Giustizia, 2009, pag. 5.

⁴⁴ Articolo 12, paragrafo 2 della Costituzione finlandese:
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

⁴⁵ (1999/621): <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990621#L3>.

⁴⁶ La legge comunale non contiene alcuna disposizione specifica intesa ad assicurare la trasparenza negli appalti pubblici con gli imprenditori privati: <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950365>.

⁴⁷ Peurala, J. (2011). "Assessing the Corruption Prevention Measures and the Bribery Criminalisations in the Finnish Anti-Corruption Framework" ("Valutare le misure di prevenzione della corruzione e la punibilità della corruzione nell'ambito del quadro anticorruzione finlandese"). Dipartimento di diritto penale e procedura penale, Università di Helsinki, Finlandia. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 319-361, pag. 329.

⁴⁸ Salminen, A; Ikola-Norrbacka, R; Mäntysalo, V. (2011) *Kansallinen integriteettijärjestelmä Suomi*. Peruseraportti, Vaasa, Vaasan yliopisto, pag. 11.

⁴⁹ UNODC. *Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption - Finland, 2010-2011 cycle* ("Meccanismo per la revisione dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione - Finlandia, ciclo 2010-2011"), pag. 43. <http://www.uncaccoalition.org/images/PDF/Full-Report-Finland-English.pdf>.

nonché 'dall'adozione, da parte delle autorità responsabili delle indagini penali, di metodi inefficaci per la repressione e l'accertamento dei reati di corruzione.⁵⁰

Dopo aver ricevuto le raccomandazioni del GRECO, il ministero della Giustizia ha istituito una rete di esperti che si riunisce più volte all'anno per discutere e scambiare informazioni. L'accertamento dei reati di corruzione richiede tuttavia risorse e conoscenze speciali; inoltre alcune forme di criminalità passano per lo più inosservate se non vengono compiuti sforzi per individuare atti sospetti collegati a tali tipologie di reati⁵¹.

3. FUTURE LINEE D'AZIONE

La Finlandia figura tra i paesi dell'UE con i migliori risultati in materia di lotta alla corruzione. Il fenomeno della corruzione non è presente nella vita quotidiana dei cittadini finlandesi. Si sono tuttavia verificati alcuni episodi di corruzione ad alto livello che hanno coinvolto le cosiddette reti 'di vecchi amici', con scambi di favori sulla base di relazioni informali e azioni di pressione da parte di imprenditori che hanno fornito finanziamenti per le campagne elettorali di esponenti politici.

I seguenti aspetti richiedono un approfondimento:

- obbligare **comuni e regioni** a garantire un adeguato livello di trasparenza negli appalti pubblici con gli imprenditori privati;

permettere all'**unità anticorruzione dell'Ufficio investigativo nazionale** di contribuire efficacemente all'accertamento dei reati di corruzione e alle relative indagini, e di coordinare le procedure anticorruzione tra le agenzie

⁵⁰ Ufficio investigativo nazionale. *Corruption Crimes* ("Reati di corruzione"). <http://poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/pages/0A2FDA8FDBE427C1C2257988003B36C7?opendocument>.

⁵¹ UNODC. *Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption - Finland, 2010-2011 cycle* ("Meccanismo per la revisione dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione - Finlandia, ciclo 2010-2011"), pag. 43. <http://www.uncaccoalition.org/images/PDF/Full-Report-Finland-English.pdf>.