

Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 6

ALLEGATO

sull'ESTONIA

della

relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

ESTONIA

1. INTRODUZIONE — CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. Dal 2004 l'Estonia attua una pianificazione strategica della politica anticorruzione. La strategia per il periodo 2008-2012 includeva 8 obiettivi, 21 misure e oltre 60 attività con programmi di lavoro e indicatori misurabili. I costi di attuazione sono stati previsti nei bilanci dei ministeri competenti¹. Nell'ottobre 2013 è stata adottata una nuova strategia per il periodo fino al 2020 incentrata sulla prevenzione e la formazione². Ulteriori sviluppi comprendono l'istituzione di un gruppo di lavoro parlamentare sull'etica, dibattiti parlamentari e pubblici sull'immunità e un codice di condotta per i parlamentari. Nel contempo, i casi relativi al finanziamento dei partiti politici e al traffico di influenze rivelano che la corruzione continua a essere un problema in Estonia. Recentemente alcune proposte civiche e parlamentari hanno fornito un nuovo impulso alla riforma anticorruzione. Nel novembre 2012, in risposta a una serie di controversie sulla corruzione, è stata pubblicata "Carta 12", una petizione per il rafforzamento della trasparenza del finanziamento dei partiti e la limitazione dell'influenza di interessi particolari³. In risposta, il presidente ha convocato una tavola rotonda che ha invitato i cittadini a proporre modifiche intese ad aprire il sistema dei partiti a una maggiore concorrenza, a migliorare la trasparenza del finanziamento dei partiti e a limitare l'influenza politica sulle nomine nella pubblica amministrazione. Tali iniziative hanno già prodotto alcuni risultati e, sebbene resti da vedere quale sarà il loro esito finale, dimostrano la possibilità di un impegno pubblico a favore di una riforma.

Quadro giuridico. Il codice penale, che ha subito una completa revisione nel 2002 per poi essere ulteriormente modificato, costituisce una base alquanto solida per qualificare come reato gli atti di corruzione⁴. In Estonia è in corso il processo di riforma del quadro anticorruzione. Tra gli esempi possono essere menzionate le modifiche del 2012 della legge sui partiti politici, della legge sul pubblico impiego, della legge anticorruzione e delle audizioni delle commissioni costituzionali parlamentari sulla riforma del finanziamento dei partiti⁵. Sono in fase di riesame anche le disposizioni sull'immunità parlamentare, dopo che il cancelliere di giustizia ha respinto varie richieste dei pubblici ministeri di proporre al parlamento di abolire le immunità dei parlamentari⁶. In seguito al lavoro di esperti giuridici, il ministero della Giustizia sta preparando progetti di modifiche per snellire il codice penale, anche per quanto riguarda la corruzione nel settore privato. Nell'ottobre 2013, il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) ha segnalato i progressi compiuti dall'Estonia nell'ambito della

¹ <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35712/ANTI+CORRUPTION+STRATEGY+2008-2012.pdf>; cfr. anche la relazione sui risultati 2008 (2009) <http://www.korruptsioon.ee/strateegia>.

² <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59029/Estonian+Anti-Corruption+Strategy+2013-2020.pdf>.

³ <http://petitsioon.ee/harta12>.

⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%295_Estonia_One_EN.pdf.

⁵ <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>

http://www.rigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12

<http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=2012X15.htm&query=anti%2Dcorruption+act&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>

⁶ Il cancelliere di giustizia è un funzionario indipendente il cui compito è garantire la costituzionalità delle leggi e la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. Inoltre esso propone al parlamento di revocare l'immunità dei parlamentari, del presidente, dei ministri o dei giudici della Corte suprema e prepara una dichiarazione delle accuse sulla base di una richiesta dei pubblici ministeri. Il cancelliere di giustizia esamina il fascicolo penale, tuttavia non verifica o valuta gli elementi di prova né tratta la questione della colpevolezza. <http://oiguskantsler.ee/en/other-tasks>.

perseguibilità penale⁷. In seguito alle modifiche introdotte al fine di includere gli arbitri nella definizione di funzionario pubblico, il GRECO ha invitato l'Estonia a firmare e a ratificare il protocollo aggiuntivo della convenzione penale sulla corruzione (ETS 191)⁸. Il GRECO ha anche preso atto che i progetti di modifiche riguardanti il traffico di influenze, se adottati, risponderrebbero alle preoccupazioni ancora irrisolte da esso nutrite⁹.

Quadro istituzionale. Il dipartimento per la politica penale del ministero della Giustizia coordina la definizione e l'attuazione della politica anticorruzione, occupandosi anche della raccolta dei dati, della formazione e della valutazione d'impatto. L'attività di contrasto è affidata al servizio di sicurezza interna, alla polizia e alla guardia di frontiera (ministero dell'Interno). Inoltre, il ministero delle Finanze coordina i corsi di formazione in materia di etica e integrità. I ministeri della Giustizia e delle Finanze collaborano tra loro per definire nuovi programmi di formazione per i dipendenti pubblici per tenere conto delle norme aggiornate contro la corruzione. Il governo intende inoltre rivedere le prassi di un'ampia serie di autorità pubbliche riguardanti i codici di condotta, i comitati etici e la formazione in materia di etica. Il ministero delle Finanze sta conducendo uno studio sui metodi di valutazione interna dei rischi presso gli organismi dell'amministrazione centrale. Due commissioni parlamentari permanenti e due commissioni ristrette hanno lavorato alla redazione, all'iter legislativo o all'attuazione della legge anticorruzione. Nel maggio 2011 è stato costituito un comitato di vigilanza separato sul finanziamento dei partiti ai sensi della legge sui partiti politici.

Sondaggi d'opinione

Sondaggi sulla percezione. Nel sondaggio speciale Eurobarometro 2013 sulla corruzione, il 65% degli intervistati estoni ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante (contro una media UE del 76%) e il 22% degli intervistati sostiene di subire personalmente la corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26%). Inoltre, il 31% degli intervistati (la percentuale più bassa nell'UE) ritiene che i livelli di corruzione siano aumentati negli ultimi tre anni. Circa il 40% degli estoni (una delle percentuali più elevate nell'UE) ritiene che i successi giudiziari siano sufficienti per dissuadere le pratiche corruttive¹⁰. Un sondaggio del ministero della Giustizia ha rilevato una tendenza positiva negli atteggiamenti dell'opinione pubblica nei confronti della corruzione nel periodo compreso tra il 2006 e il 2010, con una riduzione del numero degli intervistati che affermano di essere disposti a pagare una tangente a un funzionario e dichiarano che la corruzione è diffusa come mezzo per evitare sanzioni¹¹.

Esperienza della corruzione. Nel sondaggio speciale Eurobarometro 2013 sulla corruzione, il 4% degli intervistati estoni afferma di essere stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti negli ultimi dodici mesi (contro una media UE del 4%).

Il parere delle imprese. Nel sondaggio Eurobarometro 2013 sulle imprese, il 19% delle imprese estoni ritiene che la corruzione sia un problema per l'attività imprenditoriale

⁷ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910_Second_ADD_Estonia_EN.pdf.

⁸ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=191&CM=&DF=&CL=ITA>.

⁹ I progetti di modifiche della sezione 298.1 del codice penale introdurrebbero il reato di traffico attivo di influenza, includerebbero la richiesta di un vantaggio nel reato di traffico passivo di influenza e non richiederebbero più che l'influenza effettiva o presunta dell'autore del traffico di influenza sia considerata "illegale". I progetti di modifiche sono stati proposti al parlamento nel gennaio 2014: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#ogJLGuTi>.

¹⁰ Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

¹¹ Corruzione in Estonia: studio di tre gruppi mirati. Studi di politica penale 13. Tallinn: dipartimento di politica penale del ministero della Giustizia e Università di Tartu, 2010: www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf.

(una percentuale inferiore alla media UE, del 43%) e il 17% ritiene di non essere riuscito ad aggiudicarsi un appalto pubblico negli ultimi tre anni a causa di episodi di corruzione (contro una media UE del 32%). Inoltre, il 57% delle imprese ritiene che la corruzione sia diffusa (contro una media UE del 75%)¹².

Contesto

Settore privato. Nell'indice di competitività globale (*Global Competitiveness Index*), l'Estonia si colloca al 32° posto su 148 paesi¹³. In base alla seconda relazione d'attuazione della Commissione, l'Estonia non ha recepito integralmente le disposizioni della decisione quadro 2003/568/GAI, ha recepito parzialmente le disposizioni sulla responsabilità delle persone giuridiche e ha incluso tutte le entità senza fini di lucro¹⁴. Per quanto riguarda la corruzione attiva, la legislazione estone non contempla l'offerta di tangenti o intermediari. Circa la corruzione passiva, essa omette il riferimento agli intermediari, alla "richiesta" di una tangente o all'espressione "vantaggio indebito"¹⁵.

Conflitti d'interessi e dichiarazione della situazione patrimoniale. La legge anticorruzione impone ai funzionari pubblici l'obbligo di dichiarare i loro interessi economici, ivi compresi la situazione patrimoniale e i doni ricevuti. Le dichiarazioni devono essere presentate entro quattro mesi dall'assunzione dell'incarico e in seguito annualmente. Devono essere conservate per sette anni¹⁶. Il compito di verificare le dichiarazioni spetta tra l'altro alla commissione ristretta e ai servizi di audit interno e di gestione del personale del parlamento. La direzione delle imposte e delle dogane amministra il registro degli interessi economici. Il ministero della Giustizia mette a disposizione materiali di formazione online in materia di conflitto d'interessi.

Segnalazione degli illeciti (*whistleblowing*). L'Estonia non dispone di una legge specifica sulla segnalazione degli illeciti. La legge anticorruzione modificata vieta ai funzionari di occultare la corruzione e richiede ai vari organi di tutelare la riservatezza degli informatori in buona fede. Agli informatori e ai soggetti che si presume abbiano compiuto ritorsioni contro di loro, nei settori pubblico e privato, si applica l'onere della prova condiviso¹⁷. Tuttavia, secondo il sondaggio Eurobarometro del 2013, il 90% degli estoni che hanno dichiarato di aver vissuto o assistito a un caso di corruzione nell'ultimo anno non lo ha segnalato. Inoltre, il 58% degli intervistati ha affermato che non saprebbe se segnalare un caso di corruzione se lo avesse vissuto o ne fosse stato testimone (contro una media UE del 44%). Dai dati del servizio di sicurezza interna relativi al periodo 2004-2012 emerge che ogni anno sono al massimo 46 le chiamate al numero di assistenza telefonica contro la corruzione, il che indica la necessità di iniziative di sensibilizzazione¹⁸. Dal 2004

¹² Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

¹³ http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf.

¹⁴ Riguardo alla responsabilità delle persone giuridiche, l'articolo 14, paragrafo 1, del codice penale stabilisce quanto segue: nei casi previsti dalla legge, una persona giuridica è ritenuta responsabile di un atto commesso nell'interesse della persona giuridica dal suo organo, da un suo membro o da un suo alto funzionario o rappresentante competente. Per quanto concerne la corruzione privata, l'articolo 288, paragrafo 2, del codice penale così dispone: nei reati penali di cui agli articoli 293-298 del presente codice, "un funzionario" è anche un arbitro o una persona fisica la cui posizione ufficiale consiste nella capacità di gestire una persona giuridica di diritto privato o di agire nell'interesse di una persona giuridica di diritto privato o di un'altra persona fisica.

¹⁵ COM(2011) 309 definitivo, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0309&rid=1>.

¹⁶ Legge anticorruzione, articoli 12-16:
<http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=2012X15.htm&query=anti%2Dcorruption+act&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>.

¹⁷ Legge anticorruzione, articolo 6.

¹⁸ Ufficio per i reati di corruzione: www.politsei.ee; ministero della Giustizia: www.korruptsioon.ee; servizio di sicurezza interna: www.kapo.ee.

sono disponibili tre linee di assistenza telefonica dirette gestite dall'ufficio per i reati di corruzione della polizia criminale centrale, dal ministero della Giustizia e dal servizio di sicurezza interna.

Trasparenza delle attività di lobbismo. La normativa dell'Estonia non regola il lobbismo: non è previsto l'obbligo specifico per i lobbisti di registrarsi, sebbene le norme sulla redazione dei testi legislativi prevedano un certo grado di trasparenza¹⁹. Il GRECO ha raccomandato l'introduzione di norme sui contatti dei parlamentari con i lobbisti. Il parlamento si impegna a dare seguito alla raccomandazione del GRECO sulla definizione e l'applicazione di un codice di condotta per i parlamentari che preveda limitazioni delle loro attività anche dopo che essi hanno lasciato l'incarico²⁰. Il ministero della Giustizia ha talvolta commissionato delle valutazioni d'impatto dei rischi di corruzione nella redazione dei progetti di legge.

2. PRINCIPALI ASPETTI

Finanziamento dei partiti politici

Dal 2003 l'Estonia consente le donazioni politiche solo da parte di persone fisiche. In seguito alle raccomandazioni del GRECO, sono state introdotte alcune modifiche alla legge sui partiti politici entrata in vigore nell'aprile 2011 con le quali è stato istituito il comitato di vigilanza sul finanziamento dei partiti politici²¹. Il cancelliere di giustizia, l'ufficio nazionale di audit e il comitato elettorale nazionale nominano uno dei sette membri del comitato di vigilanza; i partiti rappresentati in parlamento nominano gli altri quattro, per un periodo di cinque anni. La legge prevede inoltre l'obbligo per i partiti di riferire in merito ai soggetti ad essi collegati (come gruppi d'interesse, fondazioni, organizzazioni sindacali e altre istituzioni affiliate a un partito o altrimenti sotto il suo controllo) e amplia la definizione di tali soggetti. Altre modifiche hanno vietato l'uso delle quote associative per eludere le norme in materia di trasparenza riguardanti le donazioni e hanno rafforzato il requisito per i partiti e i candidati di pubblicare resoconti finanziari dettagliati e di restituire le donazioni illegali. Attualmente esistono tre tipi di resoconti: resoconti sulle donazioni, presentati ogni trimestre e pubblicati online, resoconti fiscali annuali sui partiti e sulle organizzazioni collegate, anch'essi pubblicati online e verificati prima della presentazione se il partito ha ricevuto finanziamenti pubblici, e resoconti sulle spese per le campagne elettorali, presentati al Comitato entro un mese dalle elezioni. Il GRECO ha accolto con favore le riforme del quadro giuridico per il finanziamento dei partiti politici e ha incoraggiato le autorità a garantire che le nuove normative e i nuovi meccanismi siano effettivamente applicati nella pratica²².

Sono venuti alla luce problemi sul finanziamento dei partiti politici quando un ex parlamentare ha ammesso pubblicamente di aver versato donazioni anonime a un importante partito politico. Da un'indagine successiva è emerso che i membri del partito avevano depositato contanti sui loro conti personali e avevano poi trasferito gli importi nelle casse del partito. Il caso è stato oggetto di accesi dibattiti in parlamento e ha comportato le dimissioni del ministro della Giustizia nel dicembre 2012. I dibattiti pubblici si sono concentrati anche sul presunto utilizzo da parte di funzionari eletti a livello locale

¹⁹ Disposizioni governative sulla tecnica normativa di redazione atti legislativi, disposizioni parlamentari sulla redazione di testi legislativi nelle procedure legislative.

²⁰ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)5_Estonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)5_Estonia_EN.pdf).

²¹ <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.

²²

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910_Second_ADD_Estonia_EN.pdf.

di fondi comunali per le loro campagne²³. Questi e altri casi relativi al finanziamento dei partiti politici hanno dato luogo a richieste di riforma e all'istituzione di una piattaforma per la partecipazione civica denominata Rahvakogu (Assemblea del popolo).

Buona prassi: piattaforma online Rahvakogu per la partecipazione civica

La piattaforma Rahvakogu (Assemblea del popolo) è emersa dopo la pubblicazione del manifesto "Carta 12" e in seguito alla relativa tavola rotonda convocata dal presidente. Organizzata da volontari, la piattaforma online www.rahvakogu.ee raccoglie proposte di modifica delle leggi sulle elezioni e sui partiti politici e altre idee riformatrici. Rahvakogu combina discussioni online e dirette su cinque argomenti: il sistema elettorale, la concorrenza tra i partiti politici e la democrazia interna ai partiti stessi, il finanziamento dei partiti politici, il rafforzamento del ruolo della società civile nella politica nei periodi tra le elezioni e la depoliticizzazione della pubblica amministrazione.

Sono state raccolte e discusse proposte online fino alla fine di gennaio 2013. Gli analisti hanno poi raggruppato le proposte e le osservazioni, aggiungendovi analisi d'impatto. Nel marzo 2013, nel corso di alcune riunioni pubbliche sono stati decisi i temi da scegliere. Molte delle proposte presentate sul portale Rahvakogu riguardavano il finanziamento dei partiti politici. Circa l'86% dei rappresentanti pubblici ha chiesto di rafforzare il controllo delle finanze dei partiti, l'85% concorda sul fatto di qualificare come reato le donazioni anonime o occulte e il 78% è favorevole alle norme attuali che limitano le donazioni politiche alle persone fisiche, escludendo le imprese. Nell'aprile 2013, il presidente dell'Estonia ha presentato al parlamento 16 proposte del portale Rahvakogu. Successivamente, tutte le proposte sono state discusse e molte sono state adottate, destando grande interesse nella società civile e nei mezzi d'informazione.

Rahvakogu ha anche i suoi detrattori, che ne hanno messo in discussione l'indipendenza politica. Anche se resta ancora da vedere quali saranno i risultati finali, l'iniziativa ha contribuito a canalizzare il malcontento dell'opinione pubblica in un processo di riforma costruttivo.

Il parlamento ha valutato le proposte provenienti da un'ampia serie di fonti per migliorare la regolamentazione del finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali. Le modifiche della legge anticorruzione effettuate nel 2012 hanno introdotto miglioramenti, fra cui un registro delle dichiarazioni di interesse per i funzionari eletti e nominati. L'Estonia ha inoltre ampliato la serie di sanzioni applicate per le violazioni delle norme sul finanziamento dei partiti politici, fra cui sanzioni amministrative che possono essere utilizzate senza dover far ricorso alla più complessa procedura penale. Il GRECO ritiene tuttavia che gli importi delle sanzioni (fino a 6 400 EUR) potrebbero essere considerati relativamente leggeri²⁴ e che in ogni caso risultino bassi rispetto ai costi delle campagne elettorali. Sebbene le modifiche summenzionate abbiano consentito di ottenere alcuni miglioramenti nell'individuazione e nella prevenzione delle irregolarità nel finanziamento dei partiti, il quadro legislativo è stato indebolito sotto altri aspetti. Nell'aprile 2011, con l'entrata in vigore delle modifiche della legge sui partiti politici, è stata depenalizzata l'accettazione di donazioni illegali²⁵. Il compito di indagare su tali casi è passato dal servizio di sicurezza interna al comitato di vigilanza sul finanziamento dei partiti. Tuttavia, la limitata capacità amministrativa e analitica compromette la capacità del comitato di vigilanza di verificare le informazioni

²³ Esempi recenti di dibattiti includono Põhja-Tallinn e Tartu.

²⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%291_Second_Estonia_EN.pdf.

²⁵ <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=X1022K10.htm&query=Political+Parties+Act+&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>

presentate nei resoconti sul finanziamento delle campagne elettorali e le donazioni²⁶. I casi emersi hanno posto in evidenza la mancata realizzazione di controlli per verificare se le donazioni provenivano effettivamente dai presunti donatori o se corrispondevano al loro reddito. Sebbene il comitato di vigilanza abbia accesso alle risorse amministrative del parlamento, potrebbe essere necessario procedere a ulteriori riassegnazioni e determinare priorità per consentire un esame efficace del finanziamento delle campagne elettorali e delle donazioni.

Prima delle elezioni locali svoltesi nell'ottobre 2013, il comitato di vigilanza sul finanziamento dei partiti ha richiesto il monitoraggio mediatico delle campagne per confrontare i risultati con i dati dei sondaggi e i resoconti ufficiali dei partiti²⁷. Il comitato ha anche inviato istruzioni dettagliate e ha organizzato attività di formazione per i partiti sulla comunicazione delle spese per le campagne elettorali. Il comitato ha istituito un registro di contabilità elettronico per consentire di ridurre gli errori e il carico di lavoro.

Le modifiche della legge sui partiti politici del gennaio 2014 hanno esteso l'ambito dei dati finanziari nel registro di contabilità elettronico²⁸. Dette modifiche hanno anche imposto limiti all'indebitamento dei partiti politici, in seguito a controversie sui fondi dovuti dai partiti ad agenzie pubblicitarie, tipografie e imprese di mezzi di comunicazione²⁹. Un altro passo avanti è rappresentato dal fatto che le modifiche hanno stabilito un tetto di 1 200 EUR all'anno per le donazioni e hanno aumentato le sanzioni applicate in caso di accettazione di donazioni illegali.

Appalti pubblici

Il portale estone per gli appalti elettronici e relativi servizi elettronici come, ad esempio, la registrazione delle imprese, la gestione del portale e la centralizzazione della contabilità del settore pubblico, favoriscono la trasparenza³⁰. Dal 2003 tutti i bandi di gara vengono pubblicati in formato elettronico nel registro statale degli appalti pubblici, che è un portale per le offerte elettroniche. La legge sugli appalti pubblici prevede l'ulteriore sviluppo del registro statale e degli appalti elettronici (aste elettroniche, sistema per gli acquisti elettronici, cataloghi elettronici, ecc.)³¹. Nell'ottica di future procedure di appalto completamente elettroniche, la legge richiede la presentazione elettronica delle offerte per il 50% di tutti gli appalti pubblici a partire dal 2013. Nel 2012, circa il 15% degli appalti pubblici si è svolto per via elettronica, il triplo rispetto al 2011. Le comunicazioni elettroniche promuovono la trasparenza e migliorano la gestione della qualità. Il portale per gli appalti elettronici include anche informazioni sulle decisioni pertinenti del ministero delle Finanze e sulle violazioni più frequenti della legge sugli appalti pubblici. Tuttavia, le amministrazioni locali non sono tenute a inviare documenti elettronici per il registro statale degli appalti pubblici se il valore dei contratti è inferiore a determinate soglie.

²⁶ *Transparency International Estonia e Open Estonia Foundation (2012) "Party and Campaign Financing Regulations in Estonia"* (normative in materia di finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali in Estonia) – Tallinn, pagg 6-7.

Disponibile all'indirizzo: http://transparency.ee/cm/files/political_parties_financing_in_estonia.pdf.

²⁷ Comunicato stampa del comitato di vigilanza sul finanziamento dei partiti (2013): "Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon laseb valimiste meediakampaaniat põhjalikult monitoorida" (il comitato imporrà un monitoraggio sistematico delle campagne elettorali mediatiche). Il comunicato, pubblicato il 18 settembre 2013, è disponibile all'indirizzo: <http://www.erjk.ee/et/uudised/18-septembril-2013-erakondade-rahastamise-jarelevalve-komisjon-laseb-valimiste>.

²⁸ http://www.riigikogu.ee/index.php?op=emsplain&page=pub_file&file_id=36a544db-9fa0-4dab-969c-5a84162bd03b&.

²⁹ http://www.riigikogu.ee/public/Valimisvolad_2009-2011_valimiskampaaniatest_seisuga_31.12.12.pdf.

³⁰ <http://www.riso.ee/en/node/102> <https://ettevotjaportaal.rik.ee/index.py?chlang=eng>.

³¹ <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=XXX0005K3.htm> &query=Public+Procurement+Act+&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no.

Nonostante i progressi compiuti con gli appalti elettronici, permangono alcuni rischi di corruzione, ad esempio possibili accordi segreti tra politici, funzionari e imprenditori, la creazione di un vantaggio concorrenziale attraverso la condivisione di informazioni, la falsificazione di informazioni nelle fatture, l'abbassamento dei prezzi dell'offerta e ulteriori richieste di servizi, o la suddivisione dei contratti in parti più piccole per ridurre gli obblighi di informativa³². Da casi recenti emerge che tra i settori vulnerabili figurano la pianificazione urbanistica e l'edilizia, la sanità e la concessione di licenze. In un caso, il servizio di sicurezza interna ha emesso un ammonimento e ha applicato una sanzione amministrativa di 120 EUR nei confronti di un funzionario del governo la cui organizzazione non governativa (ONG) si era aggiudicata contratti per un valore di 12 000 EUR³³. L'importo delle sanzioni suscita dubbi circa l'effetto dissuasivo delle sanzioni amministrative. Analogamente, il sindaco di Tallinn (che è anche a capo di un partito politico) ha ricevuto una sanzione di 575 EUR per non aver dichiarato un prestito di 173 000 EUR ottenuto da una società registrata a Panama.

Secondo l'ufficio nazionale di audit, le autorità locali hanno una limitata consapevolezza della necessità di prevenire la corruzione e necessitano di assistenza. Alcuni funzionari avevano utilizzato risorse delle amministrazioni locali per concludere operazioni con imprese a cui erano legati³⁴. Dopo aver verificato dieci autorità locali, l'ufficio nazionale di audit ha riscontrato che otto di esse avevano violato la legge anticorruzione, consentendo ad esempio a funzionari di effettuare operazioni con imprese a cui erano legati. Solo un comune aveva assicurato un'adeguata attività ispettiva per prevenire le violazioni. L'ufficio nazionale di audit ha raccomandato l'emanazione di linee guida nazionali più chiare per la creazione di sistemi di controllo interno per prevenire la corruzione, e una maggiore trasparenza sulle operazioni comunali³⁵. Un passo avanti è stato compiuto nel 2013, con una nuova applicazione online che rende disponibili i dati finanziari delle autorità locali estoni³⁶. Un'altra verifica dell'ufficio nazionale di audit ha destato preoccupazione riguardo alla vigilanza esercitata dal ministero delle Finanze sui contratti aggiudicati da imprese e fondazioni statali³⁷.

Nel luglio 2013 una relazione finanziata dalla Commissione europea coordinata da *Transparency International* ha evidenziato i rischi di corruzione ai livelli più alti e più bassi del sistema di distribuzione dei fondi dell'Unione europea³⁸. Secondo la relazione, entro la fine del 2012 in Estonia sono stati individuati 339 violazioni o procedimenti in corso per presunte violazioni delle norme dell'UE sui finanziamenti, per un importo totale di 35 milioni di EUR. Di tale importo, il 52% non era stato pagato dall'UE o è stato recuperato o

³² Riguardo ai rischi di corruzione nell'amministrazione locale, cfr. ufficio nazionale di audit, *Local government associations make the same errors in their economic activities as municipalities, towns and cities* (le associazioni delle amministrazioni locali commettono gli stessi errori dei comuni e delle città nello svolgimento delle loro attività economiche) <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557/GetPage/1/557Year/1/ItemId/637/amid/557/language/en-US/Default.aspx>.

³³ Le accuse di corruzione sono state ritirate dopo che la Corte suprema ha respinto un ricorso del servizio di sicurezza interna, confermando la sentenza di grado inferiore. Kohtuotsus Eesti Vabariigi Nimel, tribunale della contea di Harju, 18 marzo 2013, Tallinn. Decisione di procedura generale n. 913012000002 del 25.6.2012.

³⁴ <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/654/language/en-US/Default.aspx>.

³⁵ Mattson, T. (2012) *Local authorities breach laws and conclude transactions presenting risk of corruption* (Le autorità locali violano le leggi e concludono operazioni che presentano un rischio di corruzione). SAO. 5.11.2012. <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/654/amid/557/language/en-US/Default.aspx>.

³⁶ www.riigipilv.ee.

³⁷ Ufficio nazionale di audit, *Organisation of public procurement in public undertakings and public foundations* (Organizzazione degli appalti pubblici nelle imprese pubbliche e nelle fondazioni pubbliche). Tallinn, 5 febbraio 2013. <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2273/Area/18/language/en-US/Default.aspx>.

³⁸ Tõnnisson, K. e Muuga, M. (2013) *Korruptsiooniriskid Euroopa Liidu vahendite rakendamisel* (Rischi di corruzione nell'attuazione dei fondi dell'Unione europea).

compensato. La parte restante non è stata richiesta o non è ancora stata rimborsata. Nel 2012 sono stati registrati 185 casi di violazione o sospetta violazione, di cui 110 sono rimasti irrisolti. Sebbene riguardino irregolarità nel senso più ampio del termine e non necessariamente la corruzione, tali violazioni illustrano le vulnerabilità complessive nella gestione dei fondi dell'UE e, più in generale, i punti deboli nel sistema degli appalti pubblici. La relazione fa anche riferimento alla politicizzazione degli incarichi nella pubblica amministrazione. La complessità delle linee guida e delle normative (come la legge sugli appalti pubblici) può gravare sulle risorse delle istituzioni pubbliche, alcune delle quali risentono del frequente avvicendamento del personale.

Il servizio del ministero delle Finanze che vigila sugli appalti pubblici ha una capacità limitata rispetto all'organo che controlla l'uso dei fondi strutturali dell'UE. Nel 2012 il ministero delle Finanze ha annunciato solo 76 procedure di controllo (lo 0,8% degli appalti pubblici). Non esistono banche dati centralizzate sui casi di corruzione individuati né linee guida per la valutazione dei rischi di corruzione negli appalti pubblici.

Responsabilità e integrità dei funzionari eletti e nominati

Un sistema adeguato per garantire la responsabilità e l'integrità dei funzionari eletti serve da esempio e costituisce una componente importante nella prevenzione della corruzione ad alto livello. Esiste una serie di misure per promuovere la trasparenza nel parlamento estone. Quando decide di avviare un iter legislativo, il parlamento pubblica sul suo sito Internet il contenuto di un progetto di legge, le modifiche proposte e tutti gli altri materiali pertinenti, consentendo alle parti interessate di inviare osservazioni alla commissione competente. Da febbraio 2012 sono in vigore linee guida relative alle buone prassi nell'iter legislativo³⁹. Le consultazioni pubbliche sono condotte attraverso una banca dati elettronica⁴⁰, che funge da repertorio per i progetti di legge e i documenti di accompagnamento, fra cui i commenti di ministri e altri. Il governo ha pubblicato un opuscolo sulle buone prassi relative alle consultazioni pubbliche. Inoltre, le commissioni parlamentari pubblicano online i registri dei terzi interessati che decidono di compilare un questionario. I vari organi hanno l'obbligo di motivare l'accettazione o il rifiuto delle modifiche proposte.

Le riunioni delle commissioni parlamentari si svolgono in pubblico se più della metà dei membri esprime un voto favorevole in tal senso. Alle sedute delle commissioni possono essere invitati esperti od ospiti, fra cui quelli con interessi di parte o legami con singoli parlamentari. Il GRECO ha preso atto dell'assenza di informazioni complete (attraverso la registrazione o la pubblicazione) su tutti coloro che possono aver influenzato una specifica procedura o la partecipazione di un parlamentare alla stessa, nonché della rarità dei casi di ritiro di parlamentari dal processo decisionale. Pertanto, il GRECO incoraggia l'Estonia a rafforzare la trasparenza delle riunioni delle commissioni parlamentari, in particolare quando sono aperte alla partecipazione di terzi⁴¹.

In Estonia è stata a lungo discussa la necessità di un codice di condotta per i parlamentari. Un gruppo di lavoro ha preparato un progetto di codice che però non è stato approvato⁴². Secondo il GRECO, tale codice è necessario per affrontare i problemi cui finora è stata rivolta scarsa

³⁹ http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=dokumentide_detailid&pid=6c4446b4-6f77-4621-aab1-a4c66c738798&

⁴⁰ <http://eelnoud.valitsus.ee>.

⁴¹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295_Estonia_EN.pdf.

⁴² Nel gennaio 2012, la commissione parlamentare ristretta sull'applicazione della legge anticorruzione ha sostenuto una proposta di *Transparency International Estonia* sulla redazione di un codice di condotta ed è stato istituito un gruppo di lavoro costituito da esponenti di vari partiti. Tuttavia, il comitato parlamentare ha ritenuto la legge anticorruzione sufficiente per prevenire la corruzione tra i parlamentari.

attenzione, come i conflitti d'interessi, il sistema delle "porte girevoli", i doni, l'ospitalità e altri vantaggi, nonché le attività esterne. L'adozione del codice, unitamente a corsi di entrata in servizio più mirati, e la continua offerta di consigli e pareri contribuirebbero a sensibilizzare maggiormente i parlamentari sulla prevenzione della corruzione. Per garantire l'efficace applicazione delle disposizioni del codice nella pratica, il GRECO ha consigliato di adottare un efficace meccanismo di vigilanza e di sanzioni, raccomandando inoltre di sviluppare in seno al parlamento dettagliate linee guida che contengano esempi pratici di conflitti d'interessi che i parlamentari possono riscontrare.

Inoltre, il GRECO ha ripetutamente messo in discussione l'efficacia della commissione parlamentare ristretta sulla legge anticorruzione, che ha il dovere di esaminare le dichiarazioni di interessi economici di cui è depositaria: ha raccomandato che la commissione adotti un metodo meno formalistico e più proattivo e rigoroso per la trattazione di tali dichiarazioni⁴³.

Più di recente l'attenzione dell'opinione pubblica è stata richiamata sul rischio di influenza politica sulle nomine nella pubblica amministrazione. Qualche tempo fa è sorta una controversia sulla selezione del direttore dell'ufficio di polizia e della guardia di frontiera avvenuta nel febbraio 2013. In risposta alle preoccupazioni dell'opinione pubblica, la legge sul pubblico impiego modificata prevede concorsi aperti con il coinvolgimento di comitati di selezione indipendenti⁴⁴.

Nel marzo 2013 è emerso che i membri di un partito politico impiegati dall'amministrazione comunale di Tallinn avevano accettato di versare una percentuale del loro salario al partito. A quanto risulta, il sindaco ha chiesto le dimissioni di quattro funzionari comunali che non avevano effettuato il contributo concordato; due dei funzionari si sono dimessi. Il caso ha suscitato discussioni pubbliche sulla politicizzazione della funzione pubblica.

Secondo *Transparency International*, spesso le nomine per i consigli di amministrazione delle imprese comunali sono effettuate in base all'affiliazione a un partito⁴⁵. Esistono requisiti e restrizioni applicabili alla nomina dei membri dei consigli di amministrazione⁴⁶. Tuttavia, i dibattiti si sono concentrati sulla responsabilità delle imprese statali e sul loro presunto uso improprio come mezzo finalizzato al traffico di influenza o per ricompensare i donatori dei partiti politici. L'attenzione dell'opinione pubblica è stata ulteriormente attirata sulla questione da altri casi, tra i quali un possibile conflitto d'interessi riguardante il presidente di un comitato di vigilanza che gestiva anche organizzazioni sportive sponsorizzate dal porto di Tallinn. Tenendo conto di tali preoccupazioni, la Rahvakogu ha proposto, nell'ambito delle sue delibere, una regolamentazione più approfondita del ruolo e della responsabilità dei membri dei consigli di amministrazione delle imprese statali⁴⁷. Attualmente esistono informazioni limitate sulle operazioni, le nomine e i possibili conflitti d'interessi in dette imprese. Una verifica condotta dall'ufficio nazionale di audit nel 2013 su nove grandi imprese statali ha destato preoccupazione riguardo alle procedure di nomina dei membri dei consigli di amministrazione, rilevando scarsi progressi dall'ultimo controllo del 2007. Attualmente, il ministero dell'Economia sta esaminando una proposta di istituzione di un'impresa di riferimento per tutte le imprese statali al fine di accrescere l'efficienza e di depoliticizzare i consigli di amministrazione.

⁴³ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295_Estonia_EN.pdf.

⁴⁴ http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12.

⁴⁵ La valutazione del sistema di integrità nazionale di *Transparency International* fa riferimento alla "politicizzazione di incarichi non politici nel settore pubblico, che è più grave nelle amministrazioni locali".

http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/estonia_nis_executive_summaryrecommendations.pdf.

⁴⁶ Articolo 80 della legge sui beni statali. <https://www.riigiteataja.ee/akt/105042013007>.

⁴⁷ <https://www.rahvakogu.ee/pages/sundpolitiseerimine-poliitikud-noukogudes>.

Nell'agosto 2013, cinque funzionari sono stati condannati previo patteggiamento per aver partecipato a un sistema di corruzione riguardante la parte scritta dell'esame per la patente di guida. Il capo di un ufficio della motorizzazione locale è stato condannato a una pena detentiva di oltre tre mesi⁴⁸.

3. EVOLUZIONE FUTURA

I livelli di corruzione in Estonia sono generalmente considerati bassi nel raffronto internazionale e la piccola corruzione influisce raramente sulla vita quotidiana dei cittadini. Sarebbero utili ulteriori sforzi per accrescere la trasparenza nel finanziamento dei partiti politici e negli appalti pubblici nonché la responsabilità dei funzionari eletti e nominati.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- controllare in maniera efficace le **donazioni ai partiti politici** e applicare sanzioni dissuasive in caso di violazione;
- potenziare ulteriormente la vigilanza sugli **appalti pubblici** e sull'attuazione dei contratti pubblici in cui sono coinvolti fondi nazionali o dell'Unione europea; sviluppare linee guida per il controllo della conformità ai requisiti anticorruzione a livello di amministrazioni locali e garantire che le sanzioni amministrative pertinenti siano dissuasive; offrire corsi di formazione adeguati alle autorità locali;
- adottare un **codice di condotta parlamentare** corredato di un efficace meccanismo di vigilanza e di sanzioni e garantire un'efficace verifica delle dichiarazioni degli interessi economici; condurre un'approfondita analisi indipendente sul rischio di politicizzazione delle nomine nella pubblica amministrazione e nelle imprese statali, compreso a livello locale.

⁴⁸ Verdetto del tribunale della contea di Viru, KOHTUOTSUS kriminaalasja numero 1-13-6854 (1391300021), Riigi Teataja (Gazzetta ufficiale), 2.8.2013, https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=1-13-6853/1. Base giuridica: articolo 202, paragrafo 2, del codice di procedura penale. Estinzione dell'azione penale in caso di mancanza di interesse pubblico o di irrilevanza della colpa, <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X60027K9&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=kriminaalmenetluse+seadustik>.