



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 1° ottobre 2020  
(OR. en)

11225/20  
ADD 26

JAI 751  
FREMP 81  
AG 45  
POLGEN 168

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	30 settembre 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2020) 325 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE Relazione sullo Stato di diritto 2020 Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Finlandia che accompagna il documento COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Relazione sullo Stato di diritto 2020 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2020) 325 final.

---

All: SWD(2020) 325 final

Bruxelles, 30.9.2020  
SWD(2020) 325 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

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

*che accompagna il documento*

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

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

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -  
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -  
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -  
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -  
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -  
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -  
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} -  
{SWD(2020) 323 final} - {SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 326 final}

## SINTESI

Il sistema giudiziario finlandese è caratterizzato da un livello sistematicamente elevato di indipendenza percepita della magistratura, sia tra le imprese che tra i cittadini. La recente creazione di un'Amministrazione dei tribunali nazionali, organismo indipendente che dal gennaio 2020 ha assunto compiti riguardanti la gestione dei tribunali svolti in precedenza del ministero della Giustizia, mira a rafforzare ulteriormente l'indipendenza della magistratura. Inoltre, una recente ristrutturazione della Procura nazionale intende migliorarne l'efficacia e la coerenza di trattamento delle pratiche giudiziarie. Permangono comunque alcune sfide in materia di digitalizzazione del sistema giudiziario.

Secondo alcuni sondaggi, la Finlandia è percepita come uno dei paesi meno corrotti dell'UE e del mondo. Per combattere la corruzione il paese può contare su una cultura amministrativa di trasparenza e apertura. Le istituzioni pubbliche finlandesi si sono costruite una buona reputazione di amministrazioni trasparenti dotate di un quadro di prevenzione della corruzione affidabile e funzionale. La definizione di un'apposita strategia governativa per combattere la corruzione è in discussione da diversi anni, ma l'adozione non è ancora avvenuta. Attualmente non esistono norme specifiche per regolamentare i contatti degli alti dirigenti con parti terze e lobbisti, né obblighi di comunicazione o divulgazione applicabili a coloro che cercano di influenzare le azioni e le politiche del governo. La Finlandia sta tuttavia lavorando a misure volte ad accrescere l'etica e la trasparenza. In particolare, il paese sta attualmente adottando misure per regolamentare il lobbismo e limitare il fenomeno delle "porte girevoli". Nel marzo 2020 è stato creato un gruppo di lavoro parlamentare incaricato di istituire un registro per la trasparenza relativo al lobbismo, con l'obiettivo di integrare la normativa in materia di trasparenza del governo e di rafforzare la trasparenza amministrativa.

L'elevato livello di libertà di stampa in Finlandia è riconosciuto a livello internazionale. I compiti e i poteri dell'Autorità di regolamentazione dei media sono stabiliti per legge, ma sono segnalate alcune difficoltà per quanto riguarda le risorse. Sebbene manchino attualmente norme specifiche in materia di trasparenza della proprietà dei media, nella pratica esiste un livello ragionevole di trasparenza, assicurato da divulgazioni volontarie e norme generali in materia di pubblicità applicabili alle società a responsabilità limitata. Il governo sta valutando una riforma intesa a estendere ulteriormente l'accesso ai documenti garantito dalla costituzione. Inoltre, il governo ha iniziato a riflettere su misure volte a proteggere i giornalisti in modo più efficace dalle minacce illegali e dagli attacchi online, fenomeno rilevato negli ultimi anni. Non sono state invece segnalate minacce fisiche nei confronti di giornalisti.

Il processo legislativo prevede una procedura articolata in più fasi, comprensiva di valutazione dell'impatto normativo e procedure di consultazione. Per le recenti riforme relative al sistema giudiziario è stato seguito un processo inclusivo che ha coinvolto la magistratura. Inoltre, è attualmente in corso un processo di riforma per chiarire la parziale sovrapposizione dei mandati del cancelliere di giustizia e del difensore civico, due autorità indipendenti essenziali coinvolte nella salvaguardia dei diritti fondamentali. A questo proposito, una proposta legislativa dovrebbe essere presentata al Parlamento nell'autunno 2020. Infine, è stato avviato un programma nazionale per la democrazia al fine di migliorare ulteriormente il quadro per la società civile e la democrazia partecipativa.

## **I. SISTEMA GIUDIZIARIO**

Il sistema giudiziario finlandese è composto dalla magistratura ordinaria, costituita da 20 tribunali distrettuali<sup>1</sup>, cinque corti d'appello e la Corte suprema, e dalla magistratura amministrativa, che consta di sei tribunali amministrativi regionali e la Corte suprema amministrativa. Esistono inoltre tre tribunali specializzati<sup>2</sup>. L'Amministrazione dei tribunali nazionali è l'organismo indipendente responsabile dell'amministrazione dei tribunali, compresa la gestione dei bilanci, degli edifici e dei sistemi TIC<sup>3</sup>. Il Consiglio per le nomine giudiziarie<sup>4</sup>, istituzione indipendente, prepara proposte per la nomina dei giudici da sottoporre al governo, mentre le proposte per i giudici della Corte suprema e della Corte suprema amministrativa sono avanzate dagli stessi tribunali<sup>5</sup>. I giudici sono formalmente nominati dal Presidente della Repubblica<sup>6</sup>. La Procura nazionale è un'autorità statale indipendente<sup>7</sup> guidata da un Procuratore generale, nominato dal Presidente su proposta del ministero della Giustizia, che può essere destituito o sospeso dal governo<sup>8</sup>. L'Ordine forense finlandese è l'organismo pubblico incaricato della vigilanza professionale degli avvocati<sup>9</sup>.

### **Indipendenza**

**Il sistema giudiziario finlandese è caratterizzato da un livello molto elevato di indipendenza percepita.** L'indipendenza percepita di tribunali e giudici è costantemente molto elevata: l'84 % dei cittadini e l'85 % delle imprese la considerano "abbastanza o molto buona". Tali cifre sono rimaste pressoché invariate, con lievi miglioramenti dal 2016 per quanto riguarda i cittadini. Per quanto concerne le imprese, le cifre sono stabili a un livello elevato dal 2010<sup>10</sup>. Nonostante tali livelli elevati di indipendenza percepita della magistratura, la Finlandia ha recentemente intrapreso riforme per rafforzare ulteriormente la tutela strutturale dell'indipendenza della magistratura.

**È stato istituito un nuovo organismo indipendente per salvaguardare l'indipendenza della magistratura.** L'Amministrazione dei tribunali nazionali, insediatasi nel gennaio 2020, è un'agenzia indipendente incaricata dell'amministrazione dei tribunali che ha assunto funzioni precedentemente svolte dal ministero della Giustizia. Tale amministrazione è stata

---

<sup>1</sup> Il numero dei tribunali distrettuali è stato ridotto da 27 a 20 nel 2019, per ripartire più equamente il carico di lavoro e le risorse tra i tribunali distrettuali.

<sup>2</sup> Il Tribunale del mercato, il Tribunale del lavoro e il Tribunale delle assicurazioni. CEPEJ (2020), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States.

<sup>3</sup> Legge sui tribunali, capo 19a, Amministrazione dei tribunali nazionali.

<sup>4</sup> Il Consiglio è composto da dodici membri — nove giudici di diversi gradi di giudizio, proposti dalla magistratura, e tre membri che non sono giudici (un avvocato, un pubblico ministero e un rappresentante del mondo della ricerca e dell'istruzione in campo giuridico). Tutti i membri sono nominati dal governo per un mandato di cinque anni.

<sup>5</sup> Tutti i giudici della Corte suprema e della Corte suprema amministrativa partecipano alla selezione. Legge sui tribunali, capo 11, sezione 7.

<sup>6</sup> Per ogni posto vacante è proposto un solo candidato. Sebbene la proposta non sia vincolante, in pratica è quasi sempre seguita, con una sola eccezione per un giudice dei tribunali ordinari (nel 2000, l'anno in cui è stato istituito il Consiglio per le nomine giudiziarie) e un giudice della Corte suprema (negli anni Settanta).

<sup>7</sup> Legge sulla Procura nazionale (32/2019), capo 1, sezione 2.

<sup>8</sup> La decisione di destituzione può essere impugnata dinanzi alla Corte suprema amministrativa.

<sup>9</sup> Legge sugli avvocati (496/1958).

<sup>10</sup> Grafici 44, 46 e 48 del quadro di valutazione UE della giustizia 2020. Il livello di indipendenza della magistratura percepito è classificato come segue: molto basso (l'indipendenza della magistratura è considerata abbastanza buona o molto buona da meno del 30 % dei rispondenti), basso (dal 30-39 % dei rispondenti), medio (dal 40-59 %), alto (dal 60-75 %), molto alto (da più del 75 %).

istituita mediante le modifiche alla legge sui tribunali adottate nel febbraio 2019<sup>11</sup> ed è indipendente dal ministero della Giustizia. L'obiettivo della riforma, condotta in stretta consultazione con la magistratura<sup>12</sup>, è rafforzare l'autonomia e l'indipendenza dei tribunali, migliorare la qualità dell'amministrazione della giustizia e consentire ai tribunali di concentrarsi sulle proprie funzioni fondamentali anziché su compiti amministrativi<sup>13</sup>. I poteri dell'Amministrazione dei tribunali nazionali comprendono la formulazione al ministero della Giustizia di proposte sulla ripartizione del bilancio dei tribunali e sulla relativa assegnazione ai singoli tribunali, il monitoraggio delle prestazioni dei tribunali, la gestione degli edifici dei tribunali e dei sistemi TIC e l'organizzazione di corsi di formazione per i giudici e altro personale giudiziario (in collaborazione con il Consiglio per la formazione giudiziaria<sup>14</sup>). Essa è inoltre incaricata di stabilire gli organigrammi dei tribunali, sia per i giudici che per altri membri del personale. L'organo decisionale dell'Amministrazione dei tribunali nazionali è il consiglio di amministrazione, composto da otto membri (sei giudici dei diversi gradi di giudizio e due membri non giudici<sup>15</sup>), nominati dal governo su proposta della magistratura (per quanto riguarda i membri giudici), il che significa che la maggioranza dei membri sono giudici scelti dai propri pari di tutti i gradi di giudizio della magistratura, in linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa<sup>16</sup>. Nel giugno 2020 l'Amministrazione dei tribunali nazionali è stata anche accettata come membro a pieno titolo dalla rete europea dei Consigli di giustizia<sup>17</sup>.

## Qualità

**La struttura della Procura è stata riformata per migliorarne l'efficacia.** Da settembre 2019, l'ufficio del Procuratore generale e undici procure locali sono stati fusi in un'unica Procura nazionale<sup>18</sup>. La riforma mira a consentire al Procuratore generale di controllare in modo più coerente l'uniformità delle pratiche giudiziarie, nonché a centralizzare le funzioni amministrative e determinati procedimenti penali<sup>19</sup>. Inoltre, facilita i trasferimenti di cause tra distretti in modo da bilanciare i carichi di lavoro. La riforma ha inoltre istituito un mandato fisso per il Procuratore capo distrettuale (cinque anni) e il nuovo titolo di "Procuratore

---

<sup>11</sup> Legge sui tribunali, capo 19a, Amministrazione dei tribunali nazionali.

<sup>12</sup> Il processo di preparazione è stato avviato nel 2013, con la costituzione di una commissione preparatoria e un ampio processo di consultazione; ministero della Giustizia, Progetto per l'istituzione di un ufficio giudiziario.

<sup>13</sup> Contributo della Finlandia alla relazione sullo Stato di diritto 2020, pag. 6.

<sup>14</sup> Il Consiglio per la formazione giudiziaria è responsabile dell'organizzazione della formazione giudiziaria. È composto da sei giudici, un pubblico ministero, un avvocato, un rappresentante del mondo della ricerca e dell'istruzione in campo giuridico e un rappresentante dell'Amministrazione dei tribunali nazionali. Legge sui tribunali, capo 21.

<sup>15</sup> Un giudice della Corte suprema nominato dalla Corte suprema, un giudice della Corte suprema amministrativa nominato dalla Corte suprema amministrativa e un giudice rispettivamente delle corti d'appello, dei tribunali distrettuali, dei tribunali amministrativi e dei tribunali speciali (nominati dai giudici capo di tali tribunali a seguito di una procedura di manifestazione di interesse); un membro che rappresenta il restante personale giudiziario nominato dai giudici capo previa consultazione delle organizzazioni dei lavoratori e un membro con competenze specifiche nella gestione della pubblica amministrazione. Legge sui tribunali, capo 19a, sezione 8.

<sup>16</sup> Raccomandazione CM/Rec (2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, punti 26-27.

<sup>17</sup> ENCJ, L'Amministrazione dei tribunali nazionali della Finlandia entra a far parte dell'ENCJ.

<sup>18</sup> Legge sulla Procura nazionale (32/2019).

<sup>19</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in Finlandia e dei contributi della Finlandia alla relazione sullo Stato di diritto 2020, pag. 7.

specializzato". Questa riforma non interessa, invece, il numero di pubblici ministeri e i relativi compiti e poteri, compresi quelli del Procuratore generale<sup>20</sup>.

**Permangono alcune sfide in materia di digitalizzazione del sistema giudiziario.** La disponibilità delle sentenze online rimane limitata, in particolare per le sentenze di primo grado<sup>21</sup>. Inoltre, le soluzioni volte a garantire che le sentenze siano pubblicate in un formato leggibile meccanicamente sono pure limitate<sup>22</sup>. Mentre la giurisprudenza della Corte suprema, della Corte suprema amministrativa e, in minor misura, delle corti d'appello e dei tribunali speciali è pubblicata su un sito web del governo, non accade altrettanto per i tribunali distrettuali. Inoltre, sebbene sia possibile presentare una causa e trasmettere le citazioni online, non è possibile seguire le fasi del procedimento con le stesse modalità<sup>23</sup>. Tutti i tribunali dispongono di sistemi di gestione delle cause, attualmente in fase di ammodernamento, anche per migliorare la raccolta dei dati<sup>24</sup>. Tuttavia, strumenti per la produzione di statistiche sulle attività dell'apparato giudiziario sono disponibili attualmente solo nella metà circa dei tribunali<sup>25</sup>.

**I servizi offerti dagli uffici statali responsabili del patrocinio a spese dello Stato sono stati ampliati ed è ora possibile ricevere alcuni servizi a distanza.** Alcuni servizi, come i servizi di consulenza finanziaria e in materia di debiti, un tempo erano gestiti a livello comunale e sono ora prestati da uffici statali preposti al patrocinio a spese dello Stato per contribuire a garantire una prestazione coerente dei servizi in tutto il paese<sup>26</sup>. Inoltre, nel giugno 2019 presso il ministero della Giustizia sono iniziati i preparativi per un servizio di patrocinio a spese dello Stato a chiamata. Il progetto mira a creare un sistema elettronico che offra un efficace patrocinio a spese dello Stato a distanza. Il sistema a chiamata garantisce che un indagato o una parte lesa possa contare su un avvocato anche al di fuori del normale orario di lavoro<sup>27</sup>.

**La nuova Amministrazione dei tribunali nazionali ha svolto un ruolo importante nel sostenere i tribunali durante la pandemia di COVID-19.** Sebbene i tribunali finlandesi non siano stati completamente chiusi durante la pandemia di COVID-19, la loro attività ha comunque subito alcune conseguenze<sup>28</sup>. In questa situazione, l'Amministrazione dei tribunali nazionali ha fornito sostegno ai tribunali, elaborando degli orientamenti sul ricorso alla teleconferenza per sostituire le udienze in presenza, su quando le udienze avrebbero dovuto

---

<sup>20</sup> Il Procuratore generale ha ampi poteri, ivi compreso quello di trasferire senza consenso, di adottare decisioni sulle misure disciplinari e di rimuovere singoli casi assegnati a un procuratore. Grafico 56 del quadro di valutazione UE della giustizia 2019.

<sup>21</sup> Grafico 28 del quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

<sup>22</sup> Grafici 28 e 29 del quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

<sup>23</sup> Grafico 27 del quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

<sup>24</sup> Sono in corso due progetti di sviluppo per i tribunali ordinari e i tribunali amministrativi, che mirano anche a fornire dati migliori al fine di consentire un'assegnazione mirata delle risorse e di definire obiettivi di miglioramento. Contributo della Finlandia alla relazione sullo Stato di diritto 2020, pag. 10.

<sup>25</sup> Grafico 40 del quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

<sup>26</sup> Oikeus.fi, Consulenza in materia finanziaria e di debito e informazioni ricevute nel contesto della visita in loco.

<sup>27</sup> Ministero della Giustizia, Sistema di emergenza: progetto volto a definire un servizio di patrocinio a spese dello Stato a chiamata.

<sup>28</sup> Le statistiche sul numero di cause sospese fornite regolarmente dall'Amministrazione nazionale dei tribunali contano circa 6 000 cause penali, 1 300 cause civili e 300 cause nelle corti d'appello che sono state sospese a giugno 2020. Amministrazione dei tribunali nazionali, Statistiche sulla sospensione.

essere cancellate o rinviate e sulle modalità di distanziamento sociale nei tribunali<sup>29</sup>. L'importanza di tale sostegno è stata sottolineata anche dalla magistratura<sup>30</sup>.

## **Efficienza**

**Il sistema gestisce il carico giudiziario in modo efficiente.** Il sistema giudiziario ottiene risultati nella media per quanto riguarda il tempo stimato per definire sia i contenziosi civili e commerciali, sia quelli amministrativi. Il tasso di ricambio per la prima categoria è leggermente diminuito dal 2016, ma rimane ancora al di sopra del 100 %, mentre il tasso di ricambio per i procedimenti amministrativi ha mostrato chiari miglioramenti, passando dal 79 % nel 2016 al 112 % nel 2018. Il numero di cause pendenti è particolarmente basso per i contenziosi civili e commerciali e nella media per i procedimenti amministrativi, il che dimostra che nel complesso il sistema giudiziario gestisce adeguatamente il proprio carico di lavoro<sup>31</sup>.

## **II. QUADRO ANTICORRUZIONE**

Sebbene la Finlandia non disponga di un'agenzia anticorruzione distinta, diverse autorità e organi sono responsabili congiuntamente della lotta alla corruzione. Il dipartimento per la politica e il diritto penali del ministero della Giustizia sovrintende agli sforzi preventivi, è responsabile della cooperazione internazionale e gestisce la rete nazionale di cooperazione anticorruzione. La polizia dispone di competenze per indagare sulla corruzione e gode generalmente della fiducia dei cittadini. Al momento sono in fase di adozione misure volte a migliorare l'etica e la trasparenza, nonché a disciplinare le attività di lobbying e il fenomeno delle "porte girevoli".

**Nell'indice di Transparency International sulla percezione della corruzione, la Finlandia totalizza un punteggio pari a 86/100 e si colloca al 2° posto nell'Unione europea e al 3° posto a livello mondiale<sup>32</sup>.** Il 22 % dei partecipanti al sondaggio speciale Eurobarometro del 2020 sulla corruzione considera la corruzione diffusa (contro una media UE del 71 %) e solo l'8 % dei cittadini si sente personalmente danneggiato dalla corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26 %)<sup>33</sup>. Per quanto riguarda le imprese, il 37 % ritiene che la corruzione sia diffusa (contro una media UE del 63 %) e il 13 % ritiene che la corruzione rappresenti un problema nell'attività imprenditoriale (contro una media UE del 37 %). Il 38 % dei cittadini ritiene che l'efficacia dei procedimenti penali sia sufficiente per dissuadere dalle pratiche di corruzione (contro una media UE del 36 %), mentre il 53 % delle imprese ritiene che le persone e le imprese condannate per corruzione di un alto funzionario siano punite in modo adeguato (contro una media UE del 31%)<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Amministrazione dei tribunali nazionali, I tribunali rimangono aperti nel rispetto di nuovi orientamenti per proteggere clienti e personale.

<sup>30</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in loco e della dichiarazione della Corte suprema e della Corte suprema amministrativa del 14 aprile 2020, Uno Stato di diritto forte agevola il superamento della crisi.

<sup>31</sup> Grafici 5-15 del quadro di valutazione UE della giustizia 2020.

<sup>32</sup> Transparency International (2020), Indice sulla percezione della corruzione 2019.

<sup>33</sup> Speciale Eurobarometro 502 (2020) sulla corruzione.

<sup>34</sup> Flash Eurobarometro 482 (2019), Atteggiamento delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE.

**La Finlandia dispone già in larga misura del quadro giuridico per combattere la corruzione.** Il codice penale criminalizza vari reati di corruzione<sup>35</sup> e numerose altre leggi comprendono disposizioni relative alla prevenzione della corruzione<sup>36</sup>. Tuttavia, la criminalizzazione del traffico d'influenza rimane oggetto di dibattito nel contesto della riforma del codice penale<sup>37</sup>. Sebbene non siano diffusi casi lampanti di corruzione, le forme più frequenti sono l'offerta o l'accettazione di benefici<sup>38</sup>, i conflitti di interessi e i favoritismi, nonché i contatti non etici nella preparazione del processo decisionale<sup>39</sup>. Se nelle valutazioni internazionali sono state sollevate preoccupazioni circa il tasso di assoluzione per i casi di corruzione all'estero, la Finlandia ha organizzato formazioni specifiche e promosso una maggiore sensibilizzazione per affrontare le carenze procedurali riscontrate nelle forze di polizia, tra i pubblici ministeri e tra i giudici.

**Il governo non ha ancora adottato un progetto di strategia anticorruzione 2017-2021, presentato al ministero della Giustizia nel 2017.** Dopo che la strategia non è stata adottata prima delle dimissioni del governo precedente, un gruppo di lavoro ministeriale sullo Stato di diritto e la sicurezza interna sotto l'egida del nuovo governo ha avviato la preparazione di una successiva strategia anticorruzione per il periodo 2020-2023, che si baserà sul progetto precedente e intende chiarire le responsabilità delle autorità per rafforzare la cooperazione. Il precedente progetto di strategia anticorruzione, elaborato nel 2016, si concentrava su sei temi principali, vale a dire il rafforzamento delle strutture per la lotta alla corruzione, la sensibilizzazione, l'aumento della trasparenza, l'agevolazione dell'esposizione alla corruzione, l'elaborazione di una legislazione in materia di reati di corruzione e la promozione della ricerca sulla corruzione. La prossima strategia mira a tener conto delle raccomandazioni anticorruzione rivolte alla Finlandia nelle valutazioni internazionali. Inoltre, il ministero della Giustizia sta valutando modifiche legislative alla protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità<sup>40</sup>.

**Diverse autorità sono congiuntamente responsabili degli sforzi volti a combattere la corruzione.** Il dipartimento per la politica e il diritto penali del ministero della Giustizia sovrintende agli sforzi preventivi, è responsabile della cooperazione internazionale e gestisce la rete nazionale di cooperazione anticorruzione<sup>41</sup>. La rete coordina le attività nazionali anticorruzione, promuove strategie e politiche nazionali e rappresenta un forum per lo scambio di informazioni tra i ministeri e i portatori di interessi pertinenti<sup>42</sup>. Il ministero delle Finanze, la principale autorità di coordinamento per l'etica della funzione pubblica, ha

---

<sup>35</sup> Il codice penale contiene disposizioni contro la corruzione attiva e passiva, l'appropriazione indebita, la frode e l'abuso d'ufficio, reati per cui possono essere ritenuti responsabili cittadini e imprese. I pagamenti incentivanti sono vietati, mentre l'elargizione di doni e ospitalità dipende dal loro valore, dall'intento e dal potenziale vantaggio ottenuto.

<sup>36</sup> I funzionari pubblici sono soggetti a ulteriori disposizioni più dettagliate contenute nella legge sui funzionari pubblici nel governo centrale (1994/750), nella legge sui funzionari parlamentari (1197/2003) e nella legge sui funzionari pubblici negli enti locali (304/2003). Atti pertinenti in materia di prevenzione della corruzione sono anche la legge sui contratti pubblici (348/2007), la legge sulla concorrenza (948/2011), la legge sui finanziamenti all'elezione di un candidato (273/2009), la legge sui partiti politici (10/1969), la legge sulla tassazione degli utili e dei redditi delle attività professionali (360/1968), la legge sulle procedure amministrative (808/2019), la legge sulla parità tra donne e uomini (609/1986) e la legge sulla non discriminazione (1325/2014).

<sup>37</sup> GRECO, Quinto esercizio di valutazione, Relazione di valutazione, paragrafo 12.

<sup>38</sup> Senza che questo raggiunga necessariamente la soglia per la corruzione.

<sup>39</sup> Contributo della Finlandia alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

<sup>40</sup> Contributo della Finlandia alla relazione sullo Stato di diritto 2020, pag. 18.

<sup>41</sup> GRECO, Quinto esercizio di valutazione, Relazione di valutazione, paragrafo 37.

<sup>42</sup> Consta di due membri del personale a tempo pieno, con un bilancio annuo di circa 250 000 EUR.



pubblicato orientamenti per i funzionari del governo in materia di ospitalità, benefici e doni, compresi i viaggi e le attività secondarie. L'Ufficio nazionale per gli audit verifica le finanze del governo centrale, monitora la politica di bilancio e controlla i finanziamenti ai partiti politici e delle campagne elettorali.

**L'Ufficio investigativo nazionale dispone delle competenze per indagare sulla corruzione.** Le unità della polizia responsabili dei reati finanziari e l'Ufficio investigativo nazionale hanno competenza per indagare sulla corruzione e una rete nazionale di specialisti in casi di corruzione accresce la cooperazione e il coordinamento. Nel marzo 2020 sono stati segnalati 459 investigatori impegnati nella criminalità finanziaria e 60 posizioni a sostegno della prevenzione della criminalità finanziaria all'interno dell'Ufficio. La Procura nazionale non dispone di unità specializzate, ma tutte le procure dispongono di pubblici ministeri specializzati in materia di criminalità finanziaria per trattare i reati di corruzione. Vari distretti dispongono anche di pubblici ministeri specializzati in reati commessi da pubblici ufficiali. Le statistiche ufficiali indicano che in Finlandia il numero di reati legati alla corruzione è basso.

**È in preparazione un codice di condotta per i funzionari pubblici e gli alti dirigenti.** Per quanto riguarda il quadro etico per i funzionari pubblici, vari atti legislativi definiscono i principi generali di una buona amministrazione<sup>43</sup>. Inoltre, il ministero delle Finanze sta adottando misure per elaborare un codice di condotta per le persone incaricate di alte funzioni esecutive, oggetto di una raccomandazione del GRECO<sup>44</sup>. Il progetto di codice di condotta consolida gli orientamenti esistenti in materia di valori, doveri generali, attività secondarie, doni e benefici. Il progetto comprende una sezione riguardante specificamente gli alti dirigenti per quanto concerne la dichiarazione di patrimoni, entrate, passività e interessi. I comportamenti in violazione del codice saranno considerati in contrasto con gli obblighi del funzionario. In tali casi si applicheranno sanzioni specifiche, mentre alcune violazioni possono costituire un reato sanzionato nel codice penale<sup>45</sup>. Il nuovo codice di condotta è previsto per la fine del 2020 e sarà vincolante per tutti i funzionari pubblici, comprese le persone con funzioni esecutive di alto livello. I ministri, tuttavia, non rientreranno nel suo campo di applicazione, poiché la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha mantenuto la responsabilità di disciplinare le questioni etiche per i membri del governo<sup>46</sup>.

**Non esiste una definizione esplicita di conflitto di interessi nella legislazione.** La costituzione stabilisce che un ministro non debba svolgere alcun altro incarico pubblico né altre funzioni che possano ostacolare l'esercizio delle sue funzioni o compromettere la credibilità delle sue azioni in qualità di ministro. La legge sui funzionari pubblici nel governo centrale afferma che un dipendente pubblico non può pretendere, accettare o ricevere un qualsivoglia vantaggio finanziario o di altro tipo se ciò riduce la fiducia nei suoi confronti o in un'autorità. La legge sulle procedure amministrative (sezione 27) e la legge sui funzionari

---

<sup>43</sup> L'attuale codice etico consiste in una serie di "orientamenti etici" contenuti nella legge sui funzionari pubblici nel governo centrale, nella legge sulle procedure amministrative, nella legge sulla trasparenza delle attività del governo e nel codice penale finlandese.

<sup>44</sup> Relazione sulla situazione della Finlandia relativa all'attuazione delle raccomandazioni formulate nel quinto esercizio di valutazione del GRECO, Relazione di valutazione. La raccomandazione del GRECO faceva anche riferimento a un codice di condotta per i ministri.

<sup>45</sup> Ai sensi della legge sui funzionari pubblici nel governo centrale, le sanzioni applicabili sono ammonimento informale, ammonimento scritto, notifica e cancellazione di un rapporto di pubblico impiego (ovviamente in funzione della gravità della violazione).

<sup>46</sup> Relazione sulla situazione della Finlandia relativa all'attuazione delle raccomandazioni formulate nel quinto esercizio di valutazione, Relazione di valutazione, pag. 6.

pubblici nel governo centrale impongono pure altre limitazioni e il ministero delle Finanze ha emanato orientamenti dettagliati sulle attività secondarie. Tuttavia, nonostante le disposizioni vigenti, è stato raccomandato di istituire o rafforzare un sistema formale di riesame delle dichiarazioni dei ministri e delle informazioni fornite da altre persone a cui sono state affidate funzioni esecutive di alto livello<sup>47</sup>.

**La dichiarazione della situazione patrimoniale per gli alti funzionari governativi è disciplinata dalla legge sui funzionari pubblici nel governo centrale<sup>48</sup>.** Tale atto precisa che, prima della nomina, la persona deve rendere conto delle proprie attività commerciali, partecipazioni in società e proprietà, nonché di altri eventuali funzioni, relazioni e impegni pertinenti per valutare l'idoneità dell'interessato all'esercizio delle funzioni richieste<sup>49</sup>. Sebbene il ministero delle Finanze abbia pubblicato orientamenti dettagliati in materia di dichiarazione della situazione patrimoniale, è stato raccomandato alla Finlandia di standardizzare gli obblighi in merito<sup>50</sup>. Nella sua valutazione, il ministero delle Finanze ha definito le misure necessarie per attuare la raccomandazione e riflettuto se ampliare l'ambito di applicazione delle relazioni<sup>51</sup>. I cambiamenti attesi potrebbero entrare in vigore all'inizio del 2021.

**Sono in corso i lavori per l'introduzione di un registro per la trasparenza.** Non esistono attualmente norme specifiche per regolamentare i contatti degli alti dirigenti con parti terze e lobbisti. Inoltre, non vi sono obblighi di segnalazione o comunicazione applicabili a coloro che cercano di influenzare le azioni e le politiche del governo. Tuttavia, nel marzo 2020 è stato istituito un gruppo di lavoro parlamentare incaricato di predisporre un registro per la trasparenza relativo al lobbismo. Il registro, che integrerà la legislazione sulla trasparenza della pubblica amministrazione e rafforzerà la trasparenza amministrativa, sarà messo a punto in consultazione con la società civile per migliorare la trasparenza del processo decisionale e impedire l'esercizio di un'influenza indebita. Se inizialmente coprirà il processo decisionale a livello statale, potrebbe in seguito essere esteso ai governi comunali e regionali. La legislazione risultante, prevista per il 2023, imporrebbe l'obbligo di registrazione alle organizzazioni di lobbismo e ai singoli lobbisti.

**Esistono alcune restrizioni per limitare il fenomeno del "pantouflage" e l'estensione di tali misure è attualmente in fase di preparazione.** Nel 2017 sono stati introdotti per legge dei requisiti applicabili a tutti i funzionari pubblici, ad eccezione dei ministri, dopo la conclusione del servizio pubblico. La legge sui funzionari pubblici nel governo centrale prevede un periodo di restrizione dopo il termine della carica pubblica per gli alti dirigenti della funzione pubblica. Attualmente i ministri non sono interessati da tale obbligo, ma sono soggetti alla raccomandazione di un Comitato consultivo per l'etica del pubblico impiego di riferire l'eventuale intenzione di assumere altri compiti dopo la nomina a ministri<sup>52</sup>. Inoltre, nel dicembre 2019 il governo ha adottato una risoluzione che blocca il "pantouflage" per i ministri. Essa impone ai ministri di informare il primo ministro e il Comitato consultivo del governo in merito a un possibile trasferimento a un'altra posizione durante il mandato da ministro e al Comitato consultivo di valutare se non sia opportuno raccomandare un periodo di restrizione di massimo 6 mesi. L'impegno in tal senso si applica solo a un mandato

---

<sup>47</sup> GRECO, Quinto esercizio di valutazione, Relazione di valutazione, raccomandazione iii).

<sup>48</sup> Legge sui funzionari pubblici nel governo centrale, sezione 8a.

<sup>49</sup> Legge sui funzionari pubblici nel governo centrale, sezione 18.

<sup>50</sup> GRECO, Quinto esercizio di valutazione, Relazione di valutazione, raccomandazione v.

<sup>51</sup> L'opzione proposta consiste nel modificare la sezione 8a della legge sui funzionari pubblici nel governo centrale e aggiornare di conseguenza gli orientamenti e il modulo relativi alla dichiarazione.

<sup>52</sup> Raccomandazione del Comitato consultivo per l'etica del pubblico impiego del 22 settembre 2014.

ministeriale in corso e scade una volta che quest'ultimo sia giunto a termine. Poiché si ritiene che l'introduzione di altri tipi di restrizioni richieda un'azione legislativa, è stato avviato un progetto legislativo in materia. L'obiettivo è stabilire procedure per prevenire ed evitare conflitti di interesse per i membri del governo. La proposta del governo dovrebbe essere presentata nella primavera del 2021. Il ministero delle Finanze sta valutando se gli orientamenti generali debbano essere aggiornati alla luce della raccomandazione del GRECO di stabilire norme, procedure e, ove necessario, normative, e se i periodi di restrizione per i funzionari di massimo livello debbano essere prorogati a 12 mesi<sup>53</sup>.

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

I compiti e le competenze dell'Agenzia finlandese per i trasporti e le comunicazioni (Traficom), l'autorità di regolamentazione dei media, sono sanciti dalla legge. In Finlandia vigono norme generali in materia di pubblicità per le società a responsabilità limitata<sup>54</sup>. Per il momento non esistono, invece, norme specifiche che disciplinino la trasparenza della proprietà dei media. L'accesso ai documenti pubblici è garantito dalla costituzione. L'anno scorso è stata proposta una nuova legislazione<sup>55</sup> per proteggere i giornalisti dalle minacce e dagli attacchi illegali<sup>56</sup>.

#### **A seguito di una recente fusione, l'Agenzia finlandese dei trasporti e delle comunicazioni (Traficom) agisce in qualità di organismo indipendente di regolamentazione dei media.**

Lo scopo della fusione dell'Autorità finlandese di regolamentazione delle comunicazioni (FICORA) e dell'Autorità finlandese per la sicurezza stradale nel gennaio 2019 è stato quello di creare sinergie con il ministero dei Trasporti e delle comunicazioni e di fornire un maggior numero di servizi all'interno di una stessa autorità. Le funzioni, i poteri e le procedure di nomina del capo e dei membri dell'organo collegiale dell'Autorità sono definiti dalla legge<sup>57</sup>. Il governo nomina il direttore generale per un periodo di cinque anni<sup>58</sup>. La legge sui funzionari pubblici nel governo centrale contiene disposizioni relative alla cessazione del rapporto di lavoro di un funzionario che si applicano anche al direttore generale dell'Agenzia. In generale, l'indipendenza e l'efficacia della Traficom appaiono molto buone, come risulta dall'ultima edizione dell'Osservatorio del pluralismo dei media (MPM 2020). Tuttavia, l'Agenzia ha dichiarato di avere scarse possibilità al momento di contribuire efficacemente ai lavori del gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA), a causa di risorse limitate<sup>59</sup>. Il recepimento nazionale della direttiva sui servizi di media audiovisivi (SMA)<sup>60</sup> è attualmente in corso. Oltre alla Traficom, l'Istituto nazionale dell'audiovisivo è un

---

<sup>53</sup> GRECO, Quinto esercizio di valutazione, Relazione di valutazione, raccomandazione iv.

<sup>54</sup> Osakeyhtiölaki 624/2006.

<sup>55</sup> Lakialite LA 33 2019 vp [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA\\_33+2019.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA_33+2019.aspx).

<sup>56</sup> Fin dalla prima pubblicazione nel 2002, la Finlandia si è sempre collocata tra i primi cinque paesi nell'indice annuale della libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere, occupando attualmente il secondo posto.

<sup>57</sup> Legge sull'Agenzia dei trasporti e delle comunicazioni (Labki Liikenne- ja viestintävivien 935/2018).

<sup>58</sup> Sezione 9a della legge sui funzionari pubblici nel governo centrale (Valtion virkamieslaki 750/1994) e sezione 28, prima sottosezione, punto 6, del decreto sui funzionari pubblici nel governo centrale (Valtion virkamiesasetus 971/1994).

<sup>59</sup> In tale contesto va osservato che la direttiva sui servizi di media audiovisivi (SMA) riveduta impone agli Stati membri di assicurare "che le autorità o gli organismi nazionali di regolamentazione dispongano di risorse finanziarie e umane nonché di poteri di esecuzione sufficienti per svolgere le loro funzioni in modo efficace e contribuire ai lavori dell'ERGA". Art. 30, paragrafo 4, della direttiva 2010/13/UE, direttiva SMA, quale modificata dalla direttiva 2018/1808/UE.

<sup>60</sup> Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE.

altro organo governativo indipendente che opera nel settore dei media con il compito di classificare i programmi audiovisivi ai fini della tutela dei minori (legge sull'Istituto nazionale dell'audiovisivo<sup>61</sup>).

**Il Consiglio finlandese per i mezzi di comunicazione di massa (*Julkisen sanan neuvosto*) è un comitato di autoregolamentazione istituito da editori e giornalisti.** Il compito del Consiglio è quello di interpretare le buone prassi professionali e di difendere la libertà di parola e di pubblicazione. Esso si occupa anche dei metodi con cui i giornalisti acquisiscono le informazioni. Il Consiglio si compone di 13 membri e un presidente e non esercita alcuna competenza giuridica o autorità pubblica. La maggioranza dei media finlandesi ha firmato l'accordo di base del Consiglio, in virtù del quale quest'ultimo può trattare direttamente le denunce che li riguardano. In casi limitati, il Consiglio può anche autonomamente avviare un'indagine<sup>62</sup>.

**Non esistono norme specifiche che disciplinino la trasparenza della proprietà dei media, ma la comunicazione volontaria è comune.** Alle società operanti nel settore dei media si applicano le norme generali in materia di pubblicità per le società a responsabilità limitata. Sulla base della legge sulle società a responsabilità limitata<sup>63</sup>, il registro degli azionisti deve essere accessibile a tutti presso la sede sociale della società. Non esiste, invece, una legislazione specifica in materia di trasparenza o di concentrazione della proprietà dei media. Dagli scambi con le autorità finlandesi emerge, tuttavia, che la maggior parte delle società comunica volontariamente la proprietà sul proprio sito web. Le autorità finlandesi riferiscono anche di essere in procinto di attuare la direttiva SMA riveduta, che incoraggia gli Stati membri ad adottare misure legislative in cui si prevede che i fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione rendano accessibili informazioni sul loro assetto proprietario. La direttiva dovrebbe essere attuata nella legge sui servizi di comunicazione elettronica nell'autunno 2020. Sulla base della proposta del governo, i fornitori di servizi di media sarebbero tenuti a rendere accessibili ai cittadini le informazioni relative al loro assetto proprietario.

**La Finlandia vanta una solida tradizione di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche.** L'accesso ai documenti pubblici è garantito dalla costituzione e dalla legge sulla trasparenza delle attività del governo<sup>64</sup>. Ogni cittadino finlandese è autorizzato ad accedere ai documenti governativi, a meno che, per validi motivi, la loro pubblicazione non sia stata specificamente limitata da una legge. La stessa sezione tutela inoltre il diritto di esprimere, pubblicare e ricevere informazioni, pareri e altri messaggi senza che nessuno possa impedirlo preventivamente, a prescindere dal mezzo. Secondo le organizzazioni non governative, il quadro giuridico è generalmente buono, garantendo che le norme sulla trasparenza abbiano in genere voce in tribunale. Questa valutazione resta valida nonostante una tendenza, negli ultimi anni, a un'interpretazione più rigorosa delle norme da parte di alcune autorità, tra cui la polizia e il governo locale<sup>65</sup>. Le tariffe imposte possono ostacolare l'accesso a determinati documenti pubblici. Le autorità finlandesi affermano che le norme attuali potrebbero eventualmente essere riformate in futuro alla luce dei cambiamenti nell'organizzazione del settore pubblico, per cui lo Stato e i comuni hanno privatizzato le loro funzioni. A tal fine, il

---

<sup>61</sup> Laki kansallisesta audiovisuaalisesta Instituutista 1434/2007.

<sup>62</sup> Sito web del Consiglio per i mezzi di comunicazione di massa: <http://www.jsn.fi/en/>.

<sup>63</sup> Capitolo 3, sezione 17 (Osakeyhtiölaki 624/2006).

<sup>64</sup> Sezione 12, sottosezione 2, della costituzione e legge sulla trasparenza delle attività del governo (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999).

<sup>65</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in loco, ad esempio dall'Unione dei giornalisti finlandesi, l'Associazione finlandese dei media e il Consiglio per i mezzi di comunicazione di massa.

ministero della Giustizia ha commissionato uno studio sull'ampliamento del campo di applicazione istituzionale della legge<sup>66</sup>. La modernizzazione delle norme, poi, è necessaria anche per altri motivi, come la digitalizzazione. L'attuale programma del governo solleva la necessità di riesaminare il campo di applicazione istituzionale della legge e di garantire che il principio di trasparenza si concretizzi anche in futuro<sup>67</sup>.

**Il quadro per la protezione dei giornalisti appare solido.** La Finlandia non ha adottato misure specifiche basate sulla raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla protezione del giornalismo e sulla sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media<sup>68</sup>. Tuttavia, dal 2002, anno della sua prima pubblicazione, l'indice annuale della libertà di stampa nel mondo di Reporter senza frontiere ha sempre posto la Finlandia tra i primi cinque paesi. L'MPM 2020 rileva la persistente criminalizzazione della blasfemia e le gravi pene comminabili in caso di diffamazione (aggravata)<sup>69</sup>. Inoltre, nel 2019 è stata pubblicata una segnalazione nella piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti per quanto riguarda le accuse di diffamazione con effetti deterrenti sulla libertà dei media. La sentenza in questione è stata impugnata<sup>70</sup>. Le disposizioni penali in materia di diffamazione e diffusione di informazioni che violano la vita privata sono state tuttavia modificate e nel 2014 è stata rimossa dal codice penale la possibilità di pene detentive, tranne nei casi di diffamazione "aggravata", a seguito di cause dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>71</sup>.

**Il governo sta riflettendo su ulteriori misure volte a proteggere i giornalisti dagli attacchi online.** L'MPM 2020 o la piattaforma del Consiglio d'Europa per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti non hanno segnalato alcuna minaccia fisica nei confronti dei giornalisti. Non mancano campagne di molestie online, ma negli ultimi anni sono state intraprese azioni per combatterle, come la nuova criminalizzazione dello stalking nel 2013<sup>72</sup>. Il ministero dell'Interno ha istituito un gruppo di lavoro (per il periodo 1° giugno 2020-31 dicembre 2020) per affrontare la questione di come contrastare gli attacchi online, intensificare le azioni politiche e fornire una protezione più efficace alle vittime. Inoltre, si sta preparando una politica educativa in materia di protezione dei giornalisti<sup>73</sup>. Il riscontro delle organizzazioni non governative rivela che l'anno scorso<sup>74</sup> è stata proposta una nuova legislazione per proteggere i giornalisti da minacce e attacchi illeciti e che l'indagine e la risoluzione di questi casi sono migliorate.

---

<sup>66</sup> Contributo della Finlandia alla relazione sullo Stato di diritto 2020, pag. 25.

<sup>67</sup> Programma del governo del primo ministro Sanna Marin del 10 dicembre 2019. Finlandia inclusiva e competente — una società socialmente, economicamente ed ecologicamente sostenibile.

<sup>68</sup> Raccomandazione CM/REC(2016)4 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

<sup>69</sup> Media Pluralism Monitor 2020.

<sup>70</sup> Consiglio d'Europa, Piattaforma per la protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti, Finlandia: Il tribunale condanna la giornalista Johanna Vehkoo per diffamazione.

<sup>71</sup> Ad esempio *Juppala c. Finlandia*, n. 18620/03, CEDU 2008 e *Ristamäki e Korvola c. Finlandia*, n. 66456/09, ECHR 2013.

<sup>72</sup> Codice penale, capo 25, sezione 7a.

<sup>73</sup> Contributo della Finlandia alla relazione sullo Stato di diritto 2020 pag. 25.

<sup>74</sup> Lakialite LA 33 2019 vp [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA\\_33+2019.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA_33+2019.aspx).

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

La Finlandia è una democrazia parlamentare con sistema monocamerale, in cui le proposte legislative possono provenire dal governo o dal Parlamento (anche se nella pratica la maggior parte delle leggi si basa su proposte del governo). In assenza di una Corte costituzionale, il Cancelliere di giustizia e la commissione per la legge costituzionale del Parlamento procedono al controllo di legittimità costituzionale ex ante. Inoltre, tutti i tribunali possono svolgere un controllo di costituzionalità ex post in casi concreti<sup>75</sup>. Il Cancelliere di giustizia, il Centro per i diritti umani e il difensore civico parlamentare svolgono un ruolo importante nel sistema di bilanciamento dei poteri.

**Un quadro per la valutazione dell'impatto normativo e un processo di consultazione globale sono parte integrante di un quadro particolarmente inclusivo per legiferare.** La procedura per la preparazione e l'adozione delle leggi è descritta nella "Guida al processo di elaborazione legislativa"<sup>76</sup>, che prevede una procedura a più fasi, comprendente una fase preparatoria, una fase di redazione che include una valutazione dell'impatto normativo e una fase di consultazione (minimo sei settimane). Un Consiglio per l'analisi dell'impatto normativo si esprime sulle proposte del governo e prepara le valutazioni d'impatto. Se il processo richiede una partecipazione più ampia, può essere nominato un organo preparatorio distinto composto dai portatori di interessi, i rappresentanti dei ministeri, gli esperti e i responsabili politici. Tale organo preparatorio è stato istituito per la creazione dell'Amministrazione dei tribunali nazionali<sup>77</sup>, con la partecipazione di membri della magistratura. Per una recente riforma della legge sui procedimenti giudiziari amministrativi<sup>78</sup>, nel processo preparatorio è stata coinvolta una rete di portatori di interessi.

**Nel contesto della pandemia di COVID-19 si è fatto ricorso a poteri emergenziali che sono stati sottoposti a revisione costituzionale.** La legge sui poteri emergenziali, che attribuisce al governo una serie di poteri in uno stato di emergenza, è stata applicata durante la pandemia di COVID-19, tra il 16 marzo e il 16 giugno 2020<sup>79</sup>. I decreti adottati dal governo sulla base di tali poteri devono essere presentati al Parlamento, che può approvarli, modificarli o respingerli. Il governo ha presentato una serie di tali decreti per l'approvazione del Parlamento durante la pandemia di COVID-19<sup>80</sup>, con un riesame da parte della commissione per la legge costituzionale, una commissione parlamentare<sup>81</sup> che valuta la costituzionalità delle proposte presentate al Parlamento e si è espressa su tutti i decreti adottati a norma della legge sui poteri emergenziali, richiedendo talvolta delle modifiche<sup>82</sup>. Inoltre, il Cancelliere di giustizia sta riesaminando la costituzionalità della legislazione di

---

<sup>75</sup> Ai sensi dell'articolo 106 della costituzione, se, in una causa pendente dinanzi a un tribunale, l'applicazione di un atto sarebbe in evidente contrasto con la costituzione, il tribunale attribuisce la preminenza alla costituzione.

<sup>76</sup> Governo finlandese, Guida al processo di redazione legislativa.

<sup>77</sup> Ministero della Giustizia, Progetto per l'istituzione di un ufficio giudiziario.

<sup>78</sup> Ministero della Giustizia, Legge sulle procedure amministrative.

<sup>79</sup> L'applicazione della legge sui poteri emergenziali (1552/2011) è limitata per legge a non più di sei mesi. Il governo ha deciso di interromperne l'applicazione il 15 giugno 2020, revocando lo stato di emergenza dal 16 giugno 2020, e di abrogare tutti i decreti adottati in tale data.

<sup>80</sup> I primi due decreti sono stati presentati al Parlamento il 17 marzo 2020 e sono stati approvati il 18 marzo 2020.

<sup>81</sup> La commissione è composta da membri del Parlamento e ascolta regolarmente il parere di esperti indipendenti in materia di diritto costituzionale.

<sup>82</sup> Cfr. ad esempio la relazione della commissione 2/2020 vp, sul primo decreto di emergenza, in cui la commissione per la legge costituzionale lo considera costituzionale, ad eccezione di una disposizione relativa all'obbligo di lavoro per gli operatori sanitari, che è stata successivamente abrogata.

emergenza e ha avviato almeno dodici indagini di propria iniziativa riguardanti il ricorso ai poteri emergenziali, in cui ha chiesto ulteriori chiarimenti alle autorità<sup>83</sup>.

**È stato avviato un processo di riforma inteso a chiarire i mandati di diverse autorità indipendenti per la salvaguardia dei diritti fondamentali.** La costituzione prevede che il Cancelliere di giustizia e il difensore civico parlamentare siano i due principali custodi della legalità e dei diritti fondamentali, con compiti simili e paralleli per controllare le attività delle autorità pubbliche e verificare la legalità e il rispetto dello stato di diritto nell'esercizio dei pubblici poteri da parte del governo, delle istituzioni pubbliche e dei tribunali<sup>84</sup>, anche se nella pratica esiste una certa specializzazione<sup>85</sup>. Inoltre, a partire dal 2018, il Cancelliere di giustizia garantisce un esame preliminare della legalità dei progetti di atti legislativi da sottoporre al Parlamento. Il difensore civico parlamentare e il Centro per i diritti umani (e la sua delegazione) costituiscono congiuntamente l'Istituzione nazionale per i diritti umani, riaccreditata con status A dall'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani nel 2019. Per fare chiarezza sui mandati e sulla ripartizione delle competenze tra il difensore civico parlamentare e il Cancelliere di giustizia, il governo ha avviato un processo di riforma nel 2018 e una proposta legislativa dovrebbe essere presentata al Parlamento nell'autunno 2020<sup>86</sup>. Entrambe le istituzioni hanno espresso il loro sostegno alla riforma e hanno partecipato alla fase preparatoria<sup>87</sup>.

**È stato avviato un programma nazionale per la democrazia al fine di migliorare ulteriormente il quadro per la società civile e la democrazia partecipativa.** Lo spazio della società civile in Finlandia è considerato aperto<sup>88</sup>. Esistono diversi meccanismi per coinvolgere la società civile nel processo decisionale, come il Comitato consultivo sulla politica della società civile (nominato nel 2017), che promuove l'interazione tra le autorità pubbliche e la società civile. Tuttavia, diverse organizzazioni della società civile hanno riferito che in alcune occasioni le consultazioni si svolgono in modo formalistico o in una fase avanzata del processo<sup>89</sup>. Il programma nazionale per la democrazia 2025, avviato nel 2019, punta a migliorare il quadro per la democrazia partecipativa, compreso il coinvolgimento e la consultazione della società civile. Inoltre, il programma è inteso a rafforzare le condizioni operative della società civile e a promuovere la democrazia e l'educazione ai diritti umani<sup>90</sup>.

---

<sup>83</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in loco e dichiarazioni del Cancelliere di giustizia del 3 aprile e del 19 maggio 2020.

<sup>84</sup> Entrambe le autorità possono agire in giudizio nei confronti di un giudice per condotta illecita.

<sup>85</sup> Il Cancelliere di giustizia è nominato dal Presidente della Repubblica e ha particolari responsabilità di controllo sulle attività del governo. Il difensore civico è eletto dal Parlamento e ha ampio mandato nel dar seguito alle denunce dei cittadini.

<sup>86</sup> Ministero della Giustizia, Chiarimento e valutazione della ripartizione delle responsabilità tra i massimi funzionari incaricati dell'attuazione della legge.

<sup>87</sup> Informazioni ricevute nel contesto della visita in loco e del processo di consultazione per la relazione, ad esempio il contributo di ENNHRI (Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani), alla relazione sullo Stato di diritto 2020, pagg. 83-84.

<sup>88</sup> Valutazione di CIVICUS; le valutazioni si situano su una scala di cinque categorie, definita come segue: aperto, ristretto, ostacolato, represso e chiuso.

<sup>89</sup> Contributo della ENNHRI alla relazione sullo Stato di diritto 2020 pag. 87.

<sup>90</sup> Ministero della Giustizia, Programma nazionale per la democrazia 2025.

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

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

Amministrazione dei tribunali nazionali, I tribunali rimangono aperti, nel rispetto di nuovi orientamenti per proteggere clienti e personale:

<https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/2020/457pl2ptq.html>.

Amministrazione giudiziaria nazionale, Statistiche sulla sospensione:

<https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/qwlqgymkm.html>.

Cancelliere di giustizia (19 maggio 2020), Il Cancelliere della giustizia Tuomas Pöysti chiede chiarimenti in relazione all'epidemia di COVID-19: <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/538/oikeuskansleri-tuomas-poystin-selvityspyynnot-covid-19-epidemian-yhteydessa/>

Cancelliere di giustizia (3 aprile 2020), Inchieste del vicecancelliere di giustizia Puumalainen in occasione dell'epidemia di COVID-19:

<https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/535/apulaisoikeuskansleri-puumalaisen-selvityspyynnot-covid-19-epidemian-yhteydessa/>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), Media Pluralism Monitor 2020:

<https://cmpf.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

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

CIVICUS, Finland country profile: <https://monitor.civicus.org/country/finland/>.

Commissione europea (2019, 2020), Quadro di valutazione UE della giustizia.

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

Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2016), raccomandazione CM/REC (2016)4 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla protezione del giornalismo e sulla sicurezza dei giornalisti e degli altri operatori dei media.

Consiglio d'Europa, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists: <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Corte suprema e Corte suprema amministrativa (14 aprile 2020), Un forte Stato di diritto agevola il superamento della crisi:

<https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2020/04/kkojakhovahvaioikeusvaltiokantaa-ylikriisiajan.html>.

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

ENCJ, L'Amministrazione dei tribunali nazionali della Finlandia, aderisce all'ENCJ: <https://www.encj.eu/node/560>.

Governo finlandese (2020), Contributo della Finlandia alla relazione sullo Stato di diritto 2020.

Governo finlandese, Guida al processo di elaborazione legislativa:

<http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/>.



GRECO (2018), Quinto esercizio di valutazione, "Evaluation Report on Finland on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies".

Lotta alla corruzione in Finlandia, legislazione nazionale.

<https://korruptiontorjunta.fi/en/national-legislation>.

Ministero della Giustizia, Chiarimento e valutazione della ripartizione delle responsabilità tra i massimi funzionari incaricati dell'applicazione della legge suprema:

<https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM044:00/2018>.

Ministero della Giustizia, Legge sulle procedure amministrative:

<https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM014:00/2015>.

Ministero della Giustizia, Progetto per l'istituzione di un ufficio giudiziario:

<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM001:00/2018>.

Ministero della Giustizia, Programma nazionale per la democrazia 2025:

<https://oikeusministerio.fi/en/national-democracy-programme-2025>.

Ministero della Giustizia, Relazione sulla situazione della Finlandia relativa all'attuazione delle raccomandazioni formulate nel quinto esercizio di valutazione.

Ministero della Giustizia, Sistema di emergenza:

<https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM016:00/2019>.

Oikeus, Indagine sulla consulenza in materia finanziaria e di debito:

[https://oikeus.fi/oikeusapu/en/index/financial\\_and\\_debt\\_counselling.html](https://oikeus.fi/oikeusapu/en/index/financial_and_debt_counselling.html).

Programma del governo del primo ministro Sanna Marin del 10 dicembre 2019. Finlandia inclusiva e competente — una società socialmente, economicamente ed ecologicamente sostenibile. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161935>.

Relazione della Commissione 2/2020 vp — M1/2020 vp:

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM\\_2+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_2+2020.aspx).

Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani (2020), Contributo della rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani alla consultazione dei portatori di interessi per la relazione sullo Stato di diritto 2020.

Visita virtuale in Finlandia nel quadro della relazione sullo Stato di diritto 2020.

## **Allegato II: Visita alla Finlandia**

Nei mesi di maggio e giugno 2020 i servizi della Commissione hanno tenuto riunioni virtuali con:

- il Cancelliere di giustizia
- la Commissione per la legge costituzionale
- il Consiglio per i mezzi di comunicazione di massa
- l'Associazione dei giudici finlandesi
- l'Associazione finlandese dei media
- l'Unione dei giornalisti finlandesi
- la Commissione per le nomine giudiziarie
- il Ministero degli Affari esteri
- il Ministero della Giustizia
- l'Ufficio investigativo nazionale
- l'Amministrazione dei tribunali nazionali
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri
- gli Uffici della Procura
- la Corte suprema
- Transparency International Finlandia
- l'Agenzia per i trasporti e le comunicazioni

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

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferenza delle chiese europee
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- Forum civico europeo
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Commissione internazionale dei giuristi
- Federazione internazionale dei diritti dell'uomo
- International Press Institute
- Piattaforma per l'apprendimento permanente
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter senza frontiere
- Transparency International EU