



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 5 февруари 2014 г.
(OR. en)

6113/14
ADD 12

JAI 61
GENVAL 6

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия,
подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор

Дата на получаване: 3 февруари 2014 г.

До: Г-н Uwe CORSEPIUS, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2014) 38 final — Приложение 12

Относно: ПРИЛОЖЕНИЕ ИТАЛИЯ към Доклад на ЕС за борбата с
корупцията

Приложено се изпраща на делегациите документ на Комисията COM(2014) 38 final —
Приложение 12.

Приложение: COM(2014) 38 final — Приложение 12



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

ПРИЛОЖЕНИЕ

ИТАЛИЯ

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

ИТАЛИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ – ОСНОВНИ ЧЕРТИ И КОНТЕКСТ

Рамка за борба с корупцията

Стратегически подход. През последните две десетилетия стратегическият подход на Италия за борба с корупцията се основаваше до голяма степен на репресията. На 6 ноември 2012 г. бе приет нов закон за борба с корупцията, целящ гарантирането на по-балансиран подход към политиките за борба с корупцията и осигуряването на засилен елемент на превенция и подобрена отчетност в публичната администрация.¹ През септември 2013 г. националният орган за борба с корупцията (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) одобри тригодишен национален план за борба с корупцията, изготвен от правителствения отдел на публичната администрация.² Планът за действие следва рисково ориентиран подход и се съсредоточава върху превантивни мерки и мерки за прозрачност за публичната администрация, но включва и няколко мерки, насочени към повишено разкриване на корупционни практики. Предвидени са също така някои показатели за постигнати резултати, но сроковете за изпълнението на мерките не са точно определени. Широката рамка за превенция, осигурена от новата законодателна уредба, поставя значителна тежест върху публичната администрация и изисква значителни усилия за гарантиране на необходимия капацитет за ефективно приложение. Подобни съображения важат и по отношение на капацитета на Националната агенция за борба с корупцията (CIVIT) във връзка с прокарването на амбициозни политики за борба с корупцията.

Нормативна уредба. През юни 2013 г. Италия ратифицира Гражданската конвенция за корупцията и Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа.³ В отговор на сериозните тревоги, свързани с корупцията, отчетени в проучвания на нагласите,⁴ и броя на разследваните случаи на корупция на високо равнище⁵ през 2012 г. италианското правителство инициира нов набор от реформи за борба с корупцията. Правителството поиска вот на доверие, за да гарантира приемането на нов закон за борба с корупцията, приет на 6 ноември 2012 г.⁶ С новия закон се цели промяна в менталитета на италианската публична администрация и се предвижда *inter alia*: засилена координация на политиките за борба с корупцията на централно, регионално и местно равнище, задълбочен подход на превенция, задължение на всички публични институции да приемат и прилагат етични планове, разширен обхват на наказателноправните разпоредби относно престъпления, свързани с корупция, засилени етични правила за служителите на изборна длъжност, прозрачност на публичните разходи, достъп до информация и т.н.⁷ Независимо

1 Закон №190 от 6 ноември 2012 г. относно превенцията и репресията на корупцията и нарушенията в публичната администрация.

2 http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf.

3 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

4 Вж. по-долу в „Проучване на общественото мнение“.

5 Вж. по-долу за повече подробности.

6 Закон №190 от 6 ноември 2012 г. относно превенцията и репресията на корупцията и нарушенията в публичната администрация.

7 Законът предвижда *inter alia* национален орган за борба с корупцията, който отговаря за цялостната политика (задача, които следва да бъде изпълнявана от *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità - CIVIT*), разширява обхвата на корупционните престъпления, криминализира търговията с влияние чрез нова разпоредба, в която се включва също и активната страна на престъплението, криминализира корупцията в частния сектор, както и увеличава наказателните санкции за редица престъпления, свързани с корупция. Той предвижда нови престъпления, свързани с корупция (като „неправомерно склоняване за предоставяне или обещаване на пари или други облаги“ – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), недопускане на публична длъжност на лица, осъдени на последна

от това, законът не предлага решение на някои други проблеми. С него не се въвеждат нови правила относно давностните срокове или нови наказателноправни разпоредби относно невярното счетоводство и „изпирането от страна на извършителите“ („*autoriciclaggio*“). В него не се предвиждат престъпни състави, свързани с купуване на гласове. Той раздробява допълнително наказателноправните разпоредби за даването на подкупи и корупцията, което може да доведе до неясноти на практика и евентуално до по-ограничена компетентност за наказателно преследване.⁸ Освен това новите разпоредби относно корупцията в частния сектор и защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения, все още не са изчерпателни, както е обяснено по-подробно по-долу. В контекста на Европейския семестър за координация на икономическите политики за 2013 г. Съветът препоръча на Италия да укрепи правната уредба за репресия на корупцията, включително чрез изменение на правилата, на които се подчиняват давностните срокове.⁹

Институционална рамка. Дълго време в Италия движещите сили за мерки за борба с корупцията се ограничаваха до правоохранителните органи, прокуратурата, съдебната власт и, до известна степен, Сметната палата. Последният орган играе активна роля както в прилагането на политиките за борба с корупцията, включително по отношение на новия закон за борба с корупцията, така и чрез оперативната си дейност, състояща се от ефективен контрол в съчетание с до голяма степен уникални правомощия за наказателно преследване с цел възстановяване на щети от загуби, понесени от публичната администрация. В доклад на „Прозрачност без граници“ от 2011 г. относно спазването на етичните норми в различните държави се прави оценката, че Сметната палата, правоохранителните органи, съдебната власт и изборните органи имат сравнително добри резултати срещу корупцията.¹⁰ Отчита се обаче, че общият капацитет на публичната администрация, парламента, правителството, агенциите за борба с корупцията, политическите партии, омбудсмана и медиите за контрол над корупцията е по-скоро нисък.¹¹

Проучване на общественото мнение

Проучване на нагласите. Специалното проучване на Евробарометър относно корупцията от 2013 г.¹² показва, че 97 % от отговорилите в Италия (втори по големина процент в ЕС) смятат, че корупцията е широко разпространена в тяхната страна (средна стойност за ЕС: 76 %), като 42 % заявяват, че са лично засегнати от корупцията в ежедневието си (средна стойност за ЕС: 26 %). 88 % от отговорилите в Италия смятат, че даването на подкупи и използването на връзки често са най-лесният начин да се получат някои публични услуги

инстанция за престъпления срещу публичната администрация, и по-голяма отчетност на ръководните длъжности по отношение на превенцията и репресията на корупционните практики. Въвежда се задължение на администрацията да разработи свой собствен план за действие за борба с корупцията, въвеждат се разпоредби за засилена прозрачност на публичните разходи и се улеснява достъпът до информация, разгласяването на активи (т.е. оповестяване на данни относно имущественото състояние на длъжностни лица, на които са поверени политически правомощия – лицата на изборни длъжности и всякакви други лица с правомощия за вземане на решения на национално, регионално и местно равнище). Законът въвежда материална отговорност за накарняване на репутацията на публичната администрация, предвижда етични кодекси, въвежда разпоредби за защита на лицата, които подават сигнали за корупция, и засилва някои разпоредби относно конфликти на интереси и несъвместимост (като например въвеждане на изчаквателни периоди) и дисциплинарни производства.

8 В новият закон са посочени по-специфични и подробно описани престъпления, като се изхожда от текста за отделно престъпление, определено по-общо (напр. в случая на „*concussione*“ и новия престъпен състав „*induzione indebita a dare o promettere utilità*“).

9 Препоръка 2013/C 217/11 на Съвета от 9 юли 2013 г.

10 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy_2011.

11 Заключение от оценката е, че италианската система за спазване на етичните норми не е достатъчно солидна, като се заявява, че корупцията „има възможност да процъфтява почти навсякъде, тъй като държавните институции разполагат със значителна автономия, която не съответства на стандартите за отчетност и спазване на етичните норми“.

12 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

(средна стойност за ЕС: 73 %). Недоверието в публичните институции изглежда широко разпространено. Според същото проучване най-силно е недоверието към следните публични длъжности и сектори: политическите партии; политиките на национално, регионално и местно равнище;¹³ държавните служители, възлагащи обществени поръчки, и тези, които издават разрешения за строителство.

Личен опит в областта на корупцията. Когато става въпрос за пряк опит по отношение на подкупването, Италия има по-добър резултат от средното равнище за ЕС в специалното проучване на Евробарометър относно корупцията (2013 г.), като само 2 % заявяват, че от тях е било поискано или се е очаквало да дадат подкуп през предходната година (средна стойност за ЕС: 4 %).

Проучване сред представителите на бизнес средите. 92 % от отговорилите представители на италианския бизнес в проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представители на бизнес средите относно корупцията¹⁴ считат, че привилегироването и корупцията пречат на конкуренцията в бизнеса в Италия (средна стойност за ЕС: 73 %), като 90% заявяват, че подкупите и използването на връзки често е най-лесният начин да се получат някои публични услуги (средна стойност за ЕС: 69 %), а 64 % смятат, че единственият начин за успех в бизнеса е да разполагаш с политически връзки (средна стойност за ЕС: 47 %). Съгласно Световния индекс за конкурентоспособност за 2013—2014 г. отклоняването на публични средства, дължащо се на корупция, привилегироването при решения на държавни служители и намаляващото общественото доверие в етичните стандарти на политиките са сред най-проблематичните области на управлението в Италия.¹⁵

Съпътстващи проблеми

Вероятно въздействие на корупцията. Италианската сметна палата посочи, че общите преки разходи, свързани с корупцията, възлизат на 60 милиарда евро годишно (което се равнява на приблизително 4 % от БВП). През 2012 г. и 2013 г. председателят на Сметната палата изрази загриженост за въздействието на корупцията върху националната икономика.¹⁶ Тя се отразява на икономиката на страната, която вече бе засегната от последиците от икономическата криза. В доклада от 2012 г. на ad-hoc комисията¹⁷, съставена да анализира и изготви предложения за прозрачност и превенция на корупцията в публичната администрация, се заявява, че настрана от оценката на Сметната палата относно преките разходи във връзка с корупцията, са налице непреки икономически разходи (напр. разходи свързани с административни закъснения, лошо функциониране на публичните длъжности, неефективност или даже безполезност на публичното строителство или предоставените публични услуги, загуба на конкурентоспособност и намалени инвестиции).¹⁸ При мащабното публично строителство тези непреки разходи се изчисляват

13 Що се отнася до регионалните разлики, в изследването на качеството на управлението, възложено от Европейската комисия и публикувано през декември 2010 г., разглеждащо въпросите, свързани с управлението от регионална гледна точка, Италия е поставена сред държавите членки с най-висока степен на разлики на поднационално равнище: т.е. налице са региони, които са доста над или под средните стойности за ЕС по отношение на качеството на управлението. Тези констатации се потвърждават в Европейския индекс на качеството на управление за 2013 г., в който са включени по-голям брой европейски държави, региони и анкетиранни:
<http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

14 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

15 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

16 http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011/.

17 Комисията беше създадена от правителството и нейните членове се набират от системата на магистратите и академичните среди.

18 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861.

на около 40 % от разходите за обществени поръчки. Според проучванията относно развитието на икономиката в сянка тя достига 21,5 % от БВП на Италия през 2012 г.¹⁹

Подаване на сигнали за нарушения. В закона за борба с корупцията бяха въведени за първи път разпоредби за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, за докладване на корупция в публичния сектор. Разпоредбите се прилагат за държавни служители, които докладват за нарушение, при условие че това не представлява клевета или дискредитира, или нарушава неприкосновеността на нечий личен живот. Информацията може да бъде разкрита от служители единствено пред техния висшестоящ, съдебната власт или Сметната палата. Самоличността на лицата, подаващи сигнали за нарушения, не може да се разкрива без тяхно съгласие. Тези разпоредби са обаче твърде общи и не се изчерпателни, тъй като не отчитат всички аспекти на докладването или всички видове защита, която следва да бъде предоставена при тези обстоятелства. Освен това сигнализирането на нарушения в частния сектор остава неуредено. За да се осигури напълно функциониращ механизъм за защита на лица, подаващи сигнали за нарушения, би следвало да се въведат допълнителни мерки, включително яснота относно каналите за докладване, механизмите за защита и повишаването на осведомеността.

Прозрачност при лобиране. Лобирането не се урежда от законодателството в Италия. Не съществуват задължения за регистрация на лобисти или за докладване на контакти между държавни служители и лобисти.

Медии. Докато капацитетът на печатните медии за докладване на корупция е доста висок,²⁰ независимостта и собствеността, главно на електронните медии, бяха изправени през годините пред значителни предизвикателства, което се дължи най-вече на дългогодишна почти монополна ситуация.²¹ Напоследък пазарната конкуренция в тази област леко се е подобрила. Италия отбелязва слаб резултат според индекса на Фрийдъм Хаус „Свобода на пресата“ за 2013 г., който поставя страната в категорията на тези, в които пресата се оценява като „частично свободна“.²²

2. ПРОБЛЕМИ В ЦЕНТЪРА НА ВНИМАНИЕТО

Корупция по високите етажи на властта и връзки с организираната престъпност

Наказателното преследване на корупцията е ключово за надеждността на една ефективна и възпираща уредба за борба с корупцията. Нагласите на обществеността сочат известна загриженост по отношение на възпиращия ефект на санкциите, които се прилагат в тази област. Както е видно от специалното проучване на Евробарометър за 2013 г. относно корупцията, само 27 % от отговорилите в Италия считат, че има достатъчно на брой успешни случаи на наказателно преследване, които да възпират хората от даване и получаване на подкупи.²³

19 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

20 В глобалния доклад за спазване на етичните норми за 2010 г. капацитетът на медиите за докладване на корупция е оценен на 89 при максимален брой 100 точки: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

21 Европейският съд по правата на човека отсъди против Италия по делото Centro Europe 7 srl и Di Stefano/Италия, като заключи, че е налице нарушение на член 10 от Европейската конвенция за правата на човека (свобода на изразяване на мнение), произтичащо от законодателството за радио- и телевизионно разпространение, което не благоприятства пазарната конкуренция: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{"itemid":\["001-111399"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{).

22 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

23 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

В докладите, публикувани от „Група държави срещу корупцията“ на Съвета на Европа (GRECO) и от ОИСП, се посочва, че общата наказателна законодателна уредба е налице. Независимо от това, съществуват редица недостатъци, които допринасят за усещането на царяща почти безнаказаност и действат като препятствие пред успешните наказателни преследвания и приключване на съдебните производства.²⁴

Връзката между политиките, организираната престъпност и предприятията, както и степента на спазване на етичните норми сред избраните и назначените служители са сред най-наболелите въпроси в Италия днес, като това е отразено в броя на разследванията и делата за корупция както на национално, така и на регионално равнище. В проучване, извършено от Центъра за изследване на демокрацията през 2010 г., се твърди, че случаят с Италия е един от най-показателните за тясната връзка между организираната престъпност и корупцията.²⁵ Според проучването по-скоро широко разпространената корупция в социалната, икономическата и политическата сфера е тази, която привлича организираните престъпни групи, отколкото организираната престъпност е основната причина за корупцията. Съгласно италиански прокурори все още са очевидни връзките между мафията и корупцията, включително в региони, които са извън родните територии на организираните престъпни групи.

През последните години вниманието на обществеността беше привлечено от значителен брой разследвания по обвинения за корупция и незаконно финансиране на избори и политически партии, засягащи видни политици и лица, заемащи изборни длъжности, на регионално равнище. Те доведоха до множество оставки, като в един случай имаха за резултат предсрочни регионални избори, както и решения на правителството за разпускане на общински съвети поради твърдения за връзки с мафиотски групи. Само за 2012 г. бяха докладвани наказателни разследвания и досъдебни задържания на редица регионални политици в почти половината от 20-те италиански региона. От 201-те общински съвети, разпуснати в Италия в приложение на Закон 221/1991,²⁶ 28 бяха разпуснати от 2010 г. насам (най-вече в Южна Италия, но също така и някои в Северна) поради твърдения за връзки с организираната престъпност. Налице са и случаи, в които по някои от обвиненията в тези дела имаше изтичане на погасителната давност, преди да се направи каквото и да било заключение в съда.

В последните години поредица от дела за корупция доведе също така до оставката на партийни водачи и високопоставени членове на партиите. В много от тези дела твърденията се отнасят до злоупотреба с партийни средства. Повече от 30 депутати от предишния парламент са били или са разследвани за престъпления, свързани с корупция или незаконно партийно финансиране. Някои от тях са все още в процес на разследване или съдебно производство, а други са осъдени на първа инстанция. За някои делата бяха прекратени поради изтичане на давностните срокове или декриминализиране на деянията. За други от тях давностният срок влезе в сила преди съдът да отсъди по делата с окончателно решение. Един случай, който трябва да се спомене, се отнася до член на парламента, разследван за връзки с Камората – престъпната група Casalesi – с цел финансиране на предизборната му кампания в замяна на упражняване на политическо влияние на национално равнище, особено в областта на рециклирането на токсични отпадъци. Досъдебното задържане на въпросния депутат бе на два пъти отказано в

24 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf).
<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

25 Изследване на връзките между корупцията и организираната престъпност. Център за изследване на демокрацията, 2010 г. http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

26 От тях 75 бяха в Кампания, 49 в Сицилия и 34 в Калабрия.

италианския парламент (т.е. отказ за сваляне на имунитета). По време на парламентарната изборна кампания в началото на 2013 г. бе разпространена петиция, събрала подписите на над 150 000 граждани и на 878 кандидати на изборите, поели ангажимент за повишаване на ефективността на новия закон за борба с корупцията.²⁷

Създаването на правна уредба, която да гарантира ефективното протичане и приключване на съдебни производства по сложни дела, бе възпрепятствано по различни поводи. В редица случаи Парламентът прие или се опита да приеме закони *ad personam*, с които се облагодетелстват политици, които са също и подсъдими в наказателни производства, включително за престъпления, свързани с корупция. Пример за това е проектът на закон за „кратък давностен срок“ (*prescrizione breve*), който би увеличил риска от прекратяване на дела, включващи подсъдими, които преди това не са осъждани.²⁸ Друг пример е законът, който позволява спирането на наказателното производство за срока на заемането на длъжност за нарушения, извършени преди или по време на заемането на длъжност от определена категория високопоставени длъжностни лица.²⁹ Този закон бе счетен впоследствие за противоречащ на конституцията.³⁰ Друг закон, приет през 2010 г., предостави на членовете на Министерския съвет възможността да се позоват на „законна пречка“ в случай на неявяване на съдебни заседания по наказателно производство.³¹ Тези разпоредби бяха обявени за противоречащи на конституцията.³² Декриминализирането на някои правонарушения, като например някои форми на невярно счетоводство през 2002 г.,³³ също може да бъде споменато в тази връзка.

Положителна стъпка беше направена с новия закон за борба с корупцията и приетия впоследствие законодателен указ на правителството от края на 2012 г. по отношение на недопустимостта на заемане на публична служба както на централно, така и на регионално равнище от лица, които са осъдени с окончателно съдебно решение за престъпления, свързани с корупция, или други престъпления срещу публичната администрация.³⁴ Съгласно указа срокът на недопустимост е два пъти по-дълъг от съответното наказание и във всеки случай не по-малък от шест години. В началото на 2013 г. също така беше приет законодателен указ относно забраната (временна или постоянна, в зависимост от вида на наложената санкция) за заемане на публична длъжност от осъдени с окончателни или неокончателни съдебни решения за престъпления срещу публичната администрация, включително корупция.³⁵ Разпоредбите за недопускане на публична длъжност в резултат на закона за борба с корупцията бяха приложени в дело, което доведе до изключване от Сената на бивш министър-председател и член на парламента, осъден за укриването на данъци. Също така в резултат на същите разпоредби бе освободен от длъжност управител на провинция, след като му беше постановена присъда по обвинения за злоупотреба със служебно положение. За приложението на законовите разпоредби за прекратяване на мандата на член на парламента в резултат на окончателна присъда се изисква гласуване на

27 Riparte Il Futuro: <http://www.riparteilfuturo.it/petizione/>.

28 Закон Ех-Сирели: <http://leg16.camera.it/561?appro=715&II+c.d.+%22processo+breve%22+%28A.C.+3137%29>.

29 Закон № 128 от 2008 г.: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

30 Решение на Конституционния съд № 262/2009: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?jsessionid=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>.

31 Закон № 51 от 7 април, 2010 г. относно правилата за законни пречки (Legittimo Impedimento):

32 Решение на Конституционния съд № 23/2011: temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf.

33 Законодателен указ № 61/2002: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>.

34 Законодателен указ № 235 от 31 декември 2012 г.:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006.

35 Законодателен указ № 39 от 8 април 2013 г.:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false.

камарата на парламента, в която членува депутатът, по въпроса за прекратяването на депутатския мандат в резултат на окончателната присъда.

Освен горепосочените разпоредби не съществуват етични кодекси, приложими за лицата, заемащи изборни длъжности на централно и регионално равнище. По отношение на конфликти на интереси няма въведени специфични механизми за извършване на проверка. Подобни кодекси за поведение на служителите, заемащи изборни длъжности, придружени от нормативни разпоредби относно санкции в случай на нарушения на етичните правила, биха укрепили стандартите за етичност и отчетност и биха осигурили по-широк набор от санкции, които нямат наказателноправен характер, за неетично поведение в ущърб на обществения интерес. Това би гарантирало и по-ефективно прилагане на етичните правила посредством решения за саморегулиране предвид особеностите на санкциите, които нямат наказателноправен характер, приложими за лицата, заемащи изборни длъжности, в сравнение с други категории служители в публичния сектор (назначени служители, държавни служители и т.н.).

Финансиране на политическите партии

Финансирането на политическите партии в Италия понастоящем зависи както от публични (които понастоящем могат да достигат 80 % от партийните средства), така и от частни източници. През март 2012 г. GRECO установи „критични слабости“ както в правната уредба на финансирането на политическите партии в Италия, така и в практиката.³⁶ Групата заключи, че настоящите пропуски дават възможност за злоупотреба и следователно няма достатъчно налични гаранции за ефективно откриване и оповестяване на евентуално неправомерно влияние върху финансирането на партиите. Установено беше, че контролът, упражняван от страна на публичните органи по отношение на политическото финансиране, е откъслечен и формален, като се упражнява от три различни институции с ограничени правомощия и без координация помежду им или с правоохранителните органи. Така Съветът на одиторите в Парламента проверява годишните финансови отчети на политически партии, Съветът на контролорите на Сметната палата отговаря за проверка на изборните разходи на политическите партии, а Регионалният съвет за гарантиране на изборите проверява изборните разходи на кандидатите.

GRECO призова политическите партии да изградят свои собствени системи за вътрешен контрол, както и да подлагат своите отчети на независим одит. От политическите партии не се изисква да изготвят консолидирани финансови отчети. Понастоящем финансовите доклади, представени от политическите партии, не предоставят пълен преглед на техните финансови дейности. GRECO препоръча и по-голяма прозрачност в политическите финанси чрез значително понижаване на прага на средствата за индивидуалните кандидати и политическите партии, под който самоличността на дарителя остава неизвестна за обществеността. По подобен начин бе препоръчана забрана на анонимните дарения.³⁷

Настоящите санкции, предвидени в законодателството, се състоят от глоби и спиране на възстановяването на средствата, изразходвани за избори. Незаконното партийно финансиране е предвидено като наказуемо деяние. GRECO отбеляза в доклада си от 2012 г., че настоящият режим за налагане на санкции за неспазване на правилата за финансиране изглежда недостатъчно възпиращ, и препоръча да се извърши преглед на съществуващите административни и наказателни санкции, свързани с нарушения на правила за политическо финансиране, така че да се гарантира, че те са ефективни, пропорционални и възпиращи.³⁸

36 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

37 Понастоящем 50 000 евро.

38 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

През декември 2013 г. правителството прие законодателен указ за постепенното премахване, в разстояние на три години, на публичното финансиране,³⁹ като то бъде заместено с дарения от граждани, които по-късно могат да бъдат приспаднати от техните данъци.⁴⁰ Законодателният указ включва някои насоки относно определянето на строги процедури по отношение на статутите за прозрачност и бюджетите на партиите. Въпреки това, той не отговаря на някои от опасенията, изразени от GRECO по отношение на стриктността на механизмите за вътрешен контрол, равнището на максималните дарения от частни дарители и възпиращия ефект на приложимите санкции. Неотдавна на Сметната палата беше предоставено правомощието да проверява финансирането на регионалните политически групи.

Давностни срокове

Въпросът за давностните срокове постоянно поражда сериозно безпокойство по отношение на общата рамка за разследването и произнасянето на решения по дела за корупция в Италия. Давностният срок, приложим съгласно италианското право, в съчетание с продължителни съдебни производства, правилата и методите за изчисление, приложими към давността, липсата на гъвкавост по отношение на основанията за спиране и прекъсване и наличието на абсолютна давност, която не може да бъде прекъсната или спряна, продължава, както и преди, да води до прекратяване на значителен брой дела.⁴¹ Преразглеждането на съществуващите правила, на които се подчиняват давностните срокове, бе засегнато в специфичните за страната препоръки, отправени от Съвета към Италия през юли 2013 г. в контекста на Европейския семестър, като значителен фактор за засилване на правната уредба за репресия на корупцията.

Според проучване на „Прозрачност без граници“ от 2010 г. относно въздействието на давностните срокове върху наказателното преследване на корупцията в ЕС приблизително една десета от всички производства по дела за корупция са прекратени през разглеждания период (т.е. 2005—2010 г.) поради изтичането на давностни срокове.⁴² Положението не изглежда да се подобрява с времето, въпреки нееднократно изразеното безпокойство от страна на GRECO⁴³ и на ОИСР⁴⁴, в периода между 2009 г. и 2013 г.. Според едно проучване⁴⁵ приблизително 11,14 % от наказателните дела в Италия през 2007 г. са прекратени по време на съдебното производство, а през 2008 г. — 10,16 %. Средната стойност за другите държави членки, посочени в проучването, през същия референтен период е между 0,1 % и 2 %. Данни на ОИСР показват, че към 2011 г. в делата за подкупване на чуждестранни длъжностни лица за 30 от 47 подсъдими (т.е. над 62 %) давността е изтекла.

39 Т.е. намалено до 60 % през първата година след приемането на закона, 50 % — през втората година, 40 % — през следващата година, и в крайна сметка пълното му премахване.

40 <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=71338>.

41 Сред тях е дело срещу бивш министър-председател, прекратено поради изтекла давност през февруари 2012 г. Делото бе по обвинение за корупция в съдебни производства срещу бившия министър-председател, за който се твърди, че е платил 600 000 щатски долара подкуп на чуждестранен адвокат в замяна на показанията му в няколко по-стари съдебни процеса срещу същия подсъдим. Съдебното производство беше продължило пет години преди изтичане на давността. Други подсъдими, участващи в същото престъпление (т.е. активната страна на корупционното деяние) бяха осъдени на първа инстанция (потвърдено при обжалването). Въпреки това, дори и за тях давността изтече по време на второто обжалване. Неотдавна някои обвинения за корупция срещу заместник-председател на регионален съвет в мащабно дело също бяха погасени по давност.

42 Изтекъл срок: Давностни срокове и наказателно преследване на корупцията в страните от ЕС.

43 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf).

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf);
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

44 <http://www.oecd.org/daf/bribery/internationalbusiness/anti-briberyconvention/49377261.pdf>.

45 http://www.transparency.it/upload_doc/SOL.pdf.

За повечето от „класическите“ престъпления, свързани с корупция,⁴⁶ относителната погасителна давност⁴⁷ беше, преди влизането в сила на новия закон за борба с корупцията, приблизително 6 години,⁴⁸ докато абсолютната погасителна давност бе 7,5 години.⁴⁹ Реформата през 2005 г. на правилата за давностните срокове промени правилата за изчисление само за да се установи разлика при удължаването на погасителната давност в зависимост от съдебното минало на подсъдимия.⁵⁰ Утежнени обстоятелства при извършители на престъпления с чисто съдебно минало не следва да водят до по-дълъг давностен срок. Значителна, още по-основна пречка на настоящите правила възниква от факта, че давностният срок продължава да тече след решението на първа инстанция (т.е. до влизането в сила на решението на съда). На фона на твърде дългите съдебни производства това доведе до ситуации, в които дела са прекратени по давност дори след присъда на първа инстанция.

Законът за борба с корупцията от 2012 г. обаче не промени правилата за давност. Новият закон увеличава максималното наказание за някои престъпления, което води до удължаване на давностния срок, поради това, че двете са свързани помежду си. Независимо от това, за някои други нововъведени престъпни състави, като например т.нар. „*concessione per induzione*“ (или „*induzione indebita a dare o promettere utilità*“)⁵¹ разглеждани от юристите като по-често срещани в сравнение с класическото „*concessione*“, наказанията са по-ниски, което води до по-кратък давностен срок⁵². Следва да се вземе предвид фактът, че за текущите производства се прилага по-благоприятният наказателен закон, т.е. тези разпоредби, които биха гарантирали по-кратък давностен срок за обвиняемия.

Министерството на правосъдието създаде работна група (ad hoc комисия) за проучване на въпроса за давностните срокове и наличните алтернативи за реформа в тази област.⁵³ Комисията анализира въздействието на давностните срокове върху дела от 2005 г. до 2010 г. и представи резултатите от своя анализ през април 2013 г. Анализът обхваща най-представителните прокуратури в Италия и отбеляза лек спад (по-малко от 3 %) на процента на делата за корупция, прекратени поради изтичане на давността. По мнението на ad hoc комисията това представлява нормален процент, оправдан отчасти от принципа за законност (т. е. задължително наказателно преследване). GRECO подчерта, че рискът от прекратяване по давност на дела за корупция нараства поради съчетанието от метода на изчисление на давностните срокове и други фактори (като например забавяния, голям обем наказателни производства и сложност на делата за корупция). Групата изтъкна, че увеличаването на размера на санкциите за някои престъпления, свързани с корупция, не може само по себе си да премахне опасенията, и призова за приемането на план с определен график и налични варианти на политиката за справяне с този проблем.⁵⁴

46 Подкупи, търговия с влияние.

47 Така наречената „относителна погасителна давност“ може да се спира или прекъсва, докато „абсолютната“ погасителна давност е по-дълга, но не може да се спира или прекъсва.

48 По-дълга давност за някои престъпления, като например *concessione* – тежко престъпление, свързано с пасивен подкуп, при което длъжностно лице принуждава/заставя/склонява даващия подкуп да извърши подкупно деяние, пране на пари, корупция в съдебната власт – от 12 до 20 години за тежки престъпления.

49 По-дълга давност за някои престъпления, като например *concessione*, пране на пари, корупция в съдебната власт – от 15 до 25 години за тежки престъпления.

50 Закон Ex-Cirielli № 251 от 5 декември 2005 г.

51 Вид активен подкуп, при който в резултат на действията на държавен служител, злоупотребяващ със своята длъжност или с правомощията си, дадено лице дава или обещава неправомерна облага (материална или друга) на служителя или трети лица.

52 Например, що се отнася за *concessione per induzione*, санкциите са от 3 до 8 години, вместо от 4 до 12 години, и погасителната давност спада от 15 на 10 години.

53 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS914317.

54 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

Способност да се гарантира ефективното прилагане на новия закон за борба с корупцията

След приемането през 2012 г. на закона за борба с корупцията правителството прие редица укази за изпълнение. Първият законодателен указ в края на 2012 г. се отнасяше до недопускането на публична служба на публични служители с влязла в сила присъда по някои престъпления срещу публичната администрация, включително корупция.⁵⁵ Два други указа бяха приети през март и април 2013 г. Единият е относно забраната за заемане на някои публични длъжности в случай на (окончателни или неокончателни) присъди за престъпления срещу публичната администрация, включително корупция, и несъвместимостта и забраните за лица, заемащи публична длъжност, да преминават на работа в частния сектор.⁵⁶ Предмет на другия указ е прозрачността и разпространението на информация от публичната администрация.⁵⁷ През 2013 г. правителството одобри етичен кодекс за публичната администрация, изготвен от правителствения отдел за публичната администрация.⁵⁸ Някои други области, обхванати от Закона от 2012 г., като например координиран подход към контролните механизми, все още предстои да бъдат разгледани.

Законът от 2012 г. за борба с корупцията определи *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* (CIVIT) като национален орган за борба с корупцията за Италия, който отговаря за координирането на превантивните политики за борба с корупцията в национален мащаб. Видно е обаче, че CIVIT не разполага с необходимия капацитет за ефективното изпълнение на тази роля. Тя наброява само трима членове и около 30 души помощен персонал, като при последните са чести промените. Самата CIVIT вижда своята роля доста ограничено, по-скоро в отговор на възникнали проблеми, отколкото с действен подход към тях, с акцент върху прозрачността, консултативните функции и проверката от формална гледна точка на стратегически документи, подготвени от административни органи. Задачите по разследване и проверки, посочени в закона за борба с корупцията, изглеждат с нисък приоритет. Правомощията на CIVIT за налагане на санкции са почти несъществуващи, особено когато става въпрос за регионално и местно равнище.

Законът от 2012 г. за борба с корупцията предвижда приемането от страна на всички административни органи на тригодишен план за борба с корупцията и планове за действие за спазването на етичните норми (като се набляга на превенцията). Плановете за действие за спазването на етичните норми трябва да се основават на оценки на риска. Търговските камари на регионално равнище също така разработват многогодишни планове за действие за предотвратяване на корупцията. Голям брой камари вече са изготвили тези планове за действие.⁵⁹

През юли 2013 г. CIVIT прие набор от насоки за актуализиране на тригодишната програма за прозрачност и етика (2014—2016 г.).⁶⁰ През септември 2013 г. CIVIT одобри

55 Законодателен указ, 31 декември 2012 г., № 235: Delle disposizioni Testo Unico in materia di incandidabilità 'E di divieto di ricoprire cariche Governo e di elettive na conseguenti sentenze окончателно di condanna na delitti извън colposi, norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

56 Законодателен указ, 8 април 2013 г., № 39: Disposizioni in materia di inconfiribilità' e incompatibilità' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

57 Законодателен указ, 14 март 2013 г., № 33: Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

58 Кодекс за поведение, одобрен на 4 юни 2013 г. с Указ на президента на републиката 62/2013, който заменя изцяло кодекса за поведение, съдържащ се в министерски указ на правителствения отдел за публичните функции, одобрен на 28 ноември 2000 г.

59 <http://www.unioncamere.gov.it/P42A0C1570S1064/Piani-di-prevenzione-della-corruzione.htm>.

60 Решение № 50/2013 „Насоки за актуализиране на тригодишната програма за прозрачност и етика (2014—2016 г.)“

тригодишен национален план за борба с корупцията, изготвен от правителствения отдел за публична администрация.⁶¹ В плана за действие се определят общите насоки за прилагане на закона за борба с корупцията от публичните администрации. Множество администрации (включително местни) вече са предали на CIVIT своите планове за действие. През 2011 г. и 2012 г. бяха съставени над 100 плана за спазване на етичните норми.⁶²

Всеки административен орган трябва да назначи служител по етичните въпроси, на който в случай на пропуски се търси отговорност както от дисциплинарна, така и от управленска гледна точка. В голямото си мнозинство тези назначения вече бяха направени през 2013 г.

Въпреки че амбицията на новия подход, свързан с политики за спазване на етичните норми в сферата на публичната администрация, заслужава да бъде приветствана, също толкова важно е да се намали рискът от превръщане на това широкомащабно начинание във формален процес, насочен повече към програмни документи и институционална рамка, отколкото към предприемане на по-целенасочени и незабавни действия за отстраняване на съществуващите слабости. Не е ясно дали всички администрации разполагат с необходимия капацитет за изготвяне на съответните планове за действие и за гарантиране на тяхното ефективно прилагане и наблюдение. Това представлява особен проблем по отношение на местните администрации.

През 2012 г. ad hoc комисията, отговаряща за изготвяне на предложения за прозрачност и предотвратяване на корупцията в публичната администрация, направи оценката, че местното управление е една от основните рискови области по отношение на корупцията. Като рискове бяха изтъкнати: връзките между администрацията и политиката (особено по отношение на градоустройствените решения) и между администрацията и частния сектор (напр. увеличено възлагане на дейности на външни изпълнители и процедури на договаряне в резултат на икономическата криза), както и липсата на яснота при разделението на правомощията между различните равнища на управление. Ad hoc комисията предложи редица мерки за отстраняването на тези рискове, включително: ясно разграничаване на правомощията между регионалните съвети и административните органи; по-голяма прозрачност и стриктност при изпълнението на административните процедури; засилени механизми за вътрешен контрол и определяне на приоритетни рискови области, като например градоустройството.⁶³

Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние

Законодателството, приложимо към публичната администрация⁶⁴, и законът от 2012 г. за борба с корупцията съдържат специфични разпоредби, определящи широк обхват от действителни, предполагаеми и потенциални конфликти на интереси, както и последващи действия, включително кадрова въртележка между публичния и частния сектор (т.е. изчаквателен период от три години). Договори или други ангажименти, поети в нарушение на правилата за кадрова въртележка, са нищожни. В случай на нарушение на правилата за кадрова въртележка, на частните субекти, които са поели тези ангажименти, не се възлага каквато и да е обществена поръчка през следващите три години.

61 http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf.

62 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

63 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861.

64 Закон № 215 от 2004 г. относно конфликтите на интереси <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

След приемането през 2012 г. на закона за борба с корупцията през март 2013 г. правителството прие законодателен указ относно прозрачността на информацията в публичната администрация⁶⁵, съгласно който имущественото състояние на избрани и назначени служители и техните роднини до втора степен трябва да бъде направено публично достояние. Указът се основава на принципа, че достъпът до публична информация е правилото и че изключенията следва да бъдат изрично предвидени в закон. Тази система за оповестяване на имущественото състояние е приложима за избрани и назначени служители на централно, регионално и местно равнище, включително и онези, които изпълняват временни задачи от името на публични органи. Освен това законодателен указ, обнародван през май 2013 г., определя правила за несъвместимост и забрана за заемане на някои ръководни публични постове, когато въпросният служител е вече осъждан за престъпления срещу публична администрация на първа инстанция или с окончателно съдебно решение.⁶⁶ Указът предвижда също така несъвместимост между ръководни публични постове и управленски позиции в дружества, които са държавна собственост или контролирани от държавата, или дружества, регулирани или финансирани от публичната администрация, както и несъвместимост между ръководни публични постове и политически назначения.

Въпреки тези похвални правила, няма голяма яснота на правната уредба по отношение на създаването на независим професионален механизъм за проверка и съответна система за санкции, която да действа като възпиращ фактор по отношение на оповестяването на имущественото състояние и конфликтите на интереси при публичните служители на централно, регионално и местно равнище. Не е съвсем ясно как сериозни нарушения в тази област могат да доведат до налагане на санкции, като например освобождаване от длъжност, нито как решенията, взети в подобни случаи, могат да бъдат отменени, а вредите — обезщетени. Същото важи и за оповестяването на имущественото състояние на избрани и назначени служители.

В последната оценка на GRECO относно първия и втория етап на съвместна оценка е включена информация от италианските органи относно ролята на органа за защита на конкуренцията при наблюдението на конфликти на интереси на членовете на правителството (включително техните съпрузи и роднини). Според италианските органи органът за защита на конкуренцията е приел стриктни насоки за тълкуване, които насърчават широкото прилагане на правните разпоредби в тази област. Наличната съдебна практика изглежда потвърждава този подход. Освен това италианските органи съобщиха, че органът за защита на конкуренцията също е използвал подадените финансови декларации, за да определи конкретни рискови сектори, в които появата на конфликти на интереси е по-вероятна (напр. радио и телевизия).⁶⁷ Не е ясно обаче как проверката на декларациите за имуществено състояние и конфликтите на интереси ще се извършва на практика с оглед на закона от 2012 г. за борба с корупцията. CIVIT понастоящем отговаря за гарантиране спазването на изискванията за публикуване и за наблюдение на потенциални нередности, но правомощията ѝ са предимно от регулаторен, консултантски и насочващ характер. Тя няма роля в проверката по същество на конфликтите на интереси и декларациите за имуществено състояние, свързани с публичните служители. GRECO също

65 Законодателен указ № 33 от 14 март 2013 г. Оповестяване, прозрачност и разпространение на административна информация.

66 Законодателен указ, 8 април 2013 г., № 39: Disposizioni in materia di inconferibilita' e incompatibilita' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

67 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

така подчерта, че „въпросът за конфликтите на интереси е доста спорна материя в Италия, която заслужава да се наблюдава внимателно с цел да се запази доверието в системата“.⁶⁸

Обществени поръчки

Обществените поръчки за извършване на строителни работи и за доставки на стоки и услуги в Италия възлизат на около 15,9 % от БВП през 2011 г.⁶⁹ Стойността на поканите за участие в търгове, публикувани в Официален вестник, възлизат през 2011 г. на 18,3 % от общите разходи за извършване на строителни работи и за доставки на стоки и услуги по обществени поръчки. В доклада от октомври 2012 г. на ad hoc комисията, чиято задача е да анализира и изготви предложения за прозрачност и предотвратяване на корупцията в публичната администрация, обществените поръчки бяха изтъкнати като област с високи рискове от корупция.⁷⁰ Използването на процедури чрез договаряне в Италия (по специално без публикуване на известия за обществени поръчки) изглежда по-високо от средното: през 2010 г. на тях се падат 14% от общата стойност на обществените поръчки в сравнение с 6% в ЕС. Това може да бъде фактор, който увеличава риска от корупция и измамни практики.

Според проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представители на бизнес средите относно корупцията⁷¹ 70 % от анкетираните италианци смятат, че корупцията е широко разпространена при организираните от национални органи обществени поръчки (средна стойност за ЕС: 56 %), а 69 % смятат същото за обществените поръчки, организирани от органите на местната власт (средна стойност за ЕС: 60 %). По-специално анкетираните в Италия заявяват, че в обществените поръчки са широко разпространени следните практики: спецификации, съобразени изцяло с определени дружества (52 %); злоупотреба с процедурите чрез договаряне (50 %); конфликти на интереси при оценяване на офертите (54 %); съглашателство при оферирание (45%); неясни критерии за оценка (55 %); участие на оферентите в изготвянето на спецификациите (52 %); злоупотреба с извънредните основания за избягване на състезателните процедури (53 %); и промени в договорните условия след сключването на договор (38 %).

Инфраструктура изглежда една от областите, които са най-уязвими на корупция в обществените поръчки в Италия. Като се имат предвид големите средства, които се влагат в него, този сектор е изложен в по-голяма степен на корупция и проникване от престъпни групи. Освен това видът строителство, доставки и услуги, които трябва да бъдат осигурени в тази област, могат да бъдат извършени от сравнително ограничен брой доставчици, което води до увеличаване на риска от тайни споразумения в ущърб на трета страна. Според емпирични изследвания облагите от корупция в Италия най-често се срещат в етапа след възлагането на обществената поръчка, а именно по отношение на проверките на качеството или приключването на строителството, услугите или доставките.⁷² По няколко случая Сметната палата направи заключението, че процедурата по възлагане на обществени поръчки е изрядна, процедурите са спазени и спечелилата оферта изглежда наистина най-благоприятната, но за разлика от това в етапа на изпълнението качеството на крайния продукт е умишлено занижено. Макар че не са безспорно указание за корупционни практики, подобни нередности, а също и гореспоменатите показатели на Евробарометър, илюстрират уязвимостта на настоящите контролни механизми, по-специално по отношение на етапа на изпълнение на обществените поръчки. Сметната палата посочи също и характерна слабост на своите контролни правомощия: невъзможността да извършва

68 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

69 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

70 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861.

71 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

72 Ecorys, PwC, London Economics, *Public Procurement in Europe: cost and effectiveness*, 2011.

единични проверки без предварително предупреждение, с което вероятно се намалява процентът на разкритите нарушения.⁷³ Не се носи наказателна отговорност за невярно счетоводство,⁷⁴ което засяга отрицателно превенцията на нарушения, особено в етапа на изпълнение.

Само при мащабното публично строителство корупцията (включително косвените загуби) се изчислява в размер на 40 % от общата стойност на обществените поръчки.⁷⁵ Големите строежи, като например свързаните с възстановяването в Акуила след земетресението през 2009 г., световното изложение ЕКСПО 2015, което ще се проведе в Милано, бъдещата високоскоростна железопътна линия Торино—Лион, бяха идентифицирани в публичната сфера като мащабни проекти, които са изложени на висок риск от евентуално отклоняване на публични средства или проникване от страна на организираната престъпност. Високоскоростната железопътна линия е сред най-скъпите инфраструктурни строежи и поражда значителни дискусии при сравнения на цената за единица отсечка. Според проучванията един километър от високоскоростната железопътна линия по маршрута Париж—Лион струва приблизително 10,2 милиона евро, от Мадрид до Севиля — 9,8 милиона евро, от Токио до Осака — 9,3 милиона евро, докато от Рим до Неапол — 47,3 милиона евро, от Торино до Новара — 74 милиона евро, от Новара до Милано — 79,5 милиона евро, и от Болоня до Флоренция — 96,4 милиона евро. Като цяло средната стойност за Италия се изчислява на 61 милиона евро на километър.⁷⁶ Макар разликите в цената да не доказват нищо сами по себе си, те могат да послужат като указание, което трябва да бъде потвърдено с други показатели, за потенциални проблеми, свързани с лошо управление, или нередности в процедурите за обществени поръчки.

Като се има предвид рискът от корупция и проникване на организираната престъпност в обществените поръчки, в Италия се обръща все повече внимание на тези предизвикателства. Прието е ново законодателство, като например законодателство относно проследяване на средствата в областта на обществените поръчки, насърчават се нови проекти за проследяване на финансовите трансакции и за предотвратяване на проникването на мафиотски групи и е увеличен капацитетът на Комитета за координация на надзора на високо равнище на мащабното публично строителство (*grandi opere*).⁷⁷

Допълнителните мерки, предвидени в закона от 2012 г. за борба с корупцията, включваха публикуването онлайн от всички администрации на годишните счетоводни отчети и баланс и разбивка на разходите за публично строителство и услуги, както и подробна информация за текущи и минали тръжни процедури. Законът предвижда и база данни за обществените поръчки, както и задължението на префектите да съставят „бели списъци“ на икономическите оператори, които не са изложени на рискове от проникване от страна на организираната престъпност. Прилагането на тази мярка е в ход.

По отношение на по-общия проблем, свързан с прозрачността на публичните разходи и публичната администрация, италианските органи предприеха значителен брой мерки, с които да гарантират по-голяма прозрачност. В тази връзка заслужава да се отбележи правната инициатива, която представлява Закон № 136 от 2010 г. относно контрола на финансовите потоци, предвиждащ единна специална сметка за всички плащания по изпълнение на договори за обществени поръчки, като така допринася за цялостната

73 Пак там.

74 Понастоящем невярното счетоводство не се счита за престъпление, тъй като беше декриминализирано през 2002 г. То може да бъде сметено обаче за такова, до известна степен, при някои други престъпления.

75 http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011.

76 Ivan Cicconi, *Il libro nero della TAV*

77 <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo>. and <http://www.civit.it>.

превенция на корупцията в тази област.⁷⁸ Освен това законодателен указ от 2012 г. предвижда използването на електронна администрация, рационализирани процедури за подаване на заявления от дружествата, участващи в тръжни процедури, както и назначаването на мениджъри, към които гражданите могат да се обърнат в случай на бездействие на администрацията.⁷⁹

Добри практики – платформи за прозрачност

Bussola della trasparenza⁸⁰: инструмент, управляван от правителствения отдел за публичната администрация и опростяването, който наблюдава наличността и равнището на достъпност на информация на уебсайтовете на министерствата.

Avviso Pubblico (<http://www.avvisopubblico.it/>): мрежа от над 200 регионални, общински и провинциални администрации, работещи заедно с цел активната превенция на корупцията и проникването на мафията в публичните структури.

ITACA⁸¹: асоциация, работеща в областта на прозрачността на обществените поръчки и на публичните разходи като цяло. Нейните членове обхващат почти 90 % от регионалната публична администрация.

SARACI⁸² (Създаване на автоматични процедури срещу криминалното проникване в обществените поръчки): финансиран от ЕС проект за следене на финансовите потоци по веригата на доставка на големи обществени поръчки. Системата ще позволи на публичните органи да предотвратяват проникването на капитали с незаконен произход чрез създаване на база данни на банкови преводи и сигнали за идентифициране на необичайно поведение. Проектът е на пилотен етап в редица региони в Италия.

Linee guida⁸³: Комитетът за координация на надзора на високо равнище на мащабното публично строителство одобри стратегически документ за борба с мафията като превантивна мярка срещу проникване на мафията в програмата за стратегически инфраструктури. Бяха обявени насоки, включително инструкции за проверки за борба с мафията при договори за изпълнение и подизпълнение на строителни работи, доставки и услуги в стратегически инфраструктурни проекти, като например възстановяването на Аbruцо или световното изложение ЕКСПО 2015.

Корупцията в частния сектор

Италия все още не е транспонирала напълно Рамковото решение 2003/568/ЈНА относно борбата с корупцията в частния сектор.⁸⁴ Корупцията в частния сектор не е определена като престъпление в италианския наказателен кодекс, но е обхваната от наказателноправните разпоредби в гражданския кодекс. Законът от 2012 г. за борба с корупцията измени тези разпоредби, като предостави ново определение на корупцията в частния сектор и нови санкции. Те обаче все още не засягат всички пропуски по отношение на обхвата на

78 Закон № 136 от 13 август 2010 г. относно извънредния план за борба с мафията: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>

79 Указът „Semplifica Italia“ от 4 април 2012 г.: http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia_opuscolo.pdf

80 <http://www.magellanopa.it/bussola/>.

81 <http://www.itaca.org/index.asp>

82 <http://www.cbi-org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0>.

83 http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee_guida/.

84 СОМ(2011) 309 окончателен, Втори доклад от 6 юни 2011 г. относно прилагането на Рамково решение 2003/568/ПВП: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

престъпленията, свързани с корупция в частния сектор, и на режима на санкции. Новите разпоредби не определят достатъчно широко ръководните постове в дружество, които могат да направят дружеството отговорно за престъпления, свързани с корупция, извършени от заемащите тези постове. Те не предвиждат отговорност в случай на липса на надзор. Наказателните разпоредби, приложими към юридически лица, изглеждат недостатъчно възпиращи. Действащите разпоредби относно подкупването в частния сектор са следователно с твърде тесен обхват и ограничават приложното поле по отношение на категориите управители в частния сектор, отговорни за престъплението. Освен това наказателното преследване не е *ex officio*, а само при оплакване, с изключение на случаите, когато то води до нарушаване на конкуренцията при доставките на стоки и услуги.

По отношение на счетоводните изисквания към дружествата GRECO отбеляза, че счетоводната система в Италия не съответства на Наказателната конвенция на Съвета на Европа за корупцията. Това е очевидно по-специално по отношение на праговете за отговорност, ограничения обхват на счетоводните изисквания (т.е. прилагат се само за борсови дружества, държавни предприятия и застрахователни дружества), определянето на санкции и приложното поле на престъпните състави, свързани с невярно счетоводство.⁸⁵

Когато става въпрос за подкупване на чуждестранни длъжностни лица, Италия има всеобхватна уредба за съдебно преследване на това престъпление и полага значителни усилия за разследването и наказателното преследване на такива деяния.⁸⁶ Последните разследвания на твърдяни корупционни практики в чужбина, в секторите на отбраната и енергетиката, сочат, че даването на подкупи на чуждестранни длъжностни лица е все още налице, но също така, че правоохранителните органи полагат истински усилия за откриването и разследването на такива случаи. ОИСР посочи оставащите пропуски в режима на санкции, като отбеляза през декември 2011 г., че въпреки съдебното преследване на 60 ответници, както и 9 случая, които са предмет на разследване, окончателни санкции са наложени единствено на 3 юридически и 9 физически лица, като във всички дела — чрез извънсъдебно споразумение (*„partteggiamento“*).⁸⁷ Групата подчерта освен това, че много дела срещу юридически лица са прекратени по давност.

3. БЪДЕЩИ СЪПКИ

Приемането на закона за борба с корупцията през ноември 2012 г. представлява значителна стъпка напред в борбата срещу корупцията в Италия. В него се набляга на политиките за превенция, с които се цели повишаване на равнището на отчетност в публичната администрация и в политическите елити, както и постигане на баланс в борбата с корупцията, чиято тежест понастоящем се носи почти изцяло от правоохраняването. Въпреки значителните усилия обаче на Сметната палата, правоохранителните органи, прокуратурата и съдебната власт, корупцията продължава да бъде сериозно предизвикателство в Италия. Появи се нова вълна от дела за политическа корупция, в които са замесени редица изтъкнати регионални избрани длъжностни лица и се разкриват незаконно финансиране на предизборни кампании и политически партии, както и връзки с мафиотски групи. Делата срещу високопоставени длъжностни лица, по които възпиращи санкции действително са влезли в сила, все още са рядкост. Не са предприети мерки по отношение на опасенията относно пречките, породени от ограничителния режим на давностните срокове, за решаването на делата за корупция. Правната уредба, приложима към конфликтите на интереси и финансирането на политическите партии, продължава да

85 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf)

86 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

87 Пак там.

бъде до известна степен незадоволителна. Обществените поръчки и частният сектор продължават да са сектори, уязвими по отношение на корупцията, въпреки предприетите вече известен брой мерки. Като цяло трябва да се положат допълнителни усилия за гарантиране на ефективното прилагане и мониторинг на правната уредба за борба с корупцията, включително законодателни укази, за да се осигури устойчиво въздействие на място.

Следните елементи се нуждаят от допълнително внимание:

- Укрепване на етичния режим за **избрани и назначени длъжностни лица** на национално, регионално и местно равнище, включително посредством всеобхватни етични кодекси с адекватни инструменти за отчетност и възпиращи санкции за потенциални нарушения на тези кодекси. Разглеждане на въпроса за въвеждане на етични кодекси в политическите партии или етични пактове между политическите партии и групи. Въздържане от приемане на закони *ad personam*. Укрепване на правната уредба и уредбата за изпълнение на **финансирането на партиите**, особено по отношение на по-строги разпоредби по отношение на даренията, консолидиране на сметките на политическите партии, координация и адекватно равнище на правомощия за надзор на финансирането на партиите и прилагане на възпиращи санкции.
- Коригиране на пропуските на **режима на давностните срокове**, както бе поискано в препоръките, отправени до Италия през юли 2013 г. в контекста на Европейския семестър, като се разгледа възможността за изменение на правилата, приложими за изтичането на давността (включително изключване на апелативните инстанции от давностния срок), както и въвеждането на по-гъвкави правила за спиране и прекъсване. Оценка на рисковете от прекратяване по давност на висящи дела за корупция и гарантиране на приоритетно разглеждане на изложените на този риск дела.
- Засилване на правомощията и капацитета на Националната агенция за борба с корупцията (CIVIT), така че да изпълнява силна **координационна роля** и ефективни функции на инспекция и надзор, включително на регионално и местно равнище. Гарантиране на единна рамка за **вътрешен контрол** и използване на външни **независими одити на регионално и местно равнище** по отношение на публичните разходи, включително при изпълнението на обществени поръчки. Гарантиране на еднообразни, независими и системни проверки на конфликти на интереси и на декларациите за имущественото състояние на публичните служители, както и съответна система за санкции, която действа като възпиращ фактор.
- Повишаване на прозрачността в **областта на обществените поръчки**, преди и след възлагането на поръчката, както бе поискано от препоръките, отправени към Италия през юли 2013 г. в рамките на Европейския семестър. Това би могло да се постигне чрез публикуване онлайн от всички административни структури на годишните финансови отчети и счетоводни баланси, както и разбивка на разходите за публичното строителство, доставки и услуги в съответствие със законодателството за борба с корупцията. Разглеждане на възможността за предоставянето на Сметната палата на правомощие да извършва единични проверки без предварително предупреждение. Гарантиране на пълното транспониране и прилагане на Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с **корупцията в частния сектор**. Разглеждане на възможността за разработване на инструменти за превенция и

мониторинг в борбата с корупцията при дружества, осъществяващи дейност в сектори, където мащабни случаи са разкрили слабости по отношение на подкупването на чуждестранни длъжностни лица, като например отбраната и енергетиката.