

Brusel 5. února 2014  
(OR. en)

6113/14  
ADD 12

JAI 61  
GENVAL 6

### PRŮVODNÍ POZNÁMKA

---

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	3. února 2014
Příjemce:	Uwe CORSEPIUS, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2014) 38 final Annex 12
Předmět:	PŘÍLOHA ITÁLIE Zprávy o boji proti korupci v EU

---

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2014) 38 final Annex 12.

---

Příloha: COM(2014) 38 final Annex 12



EVROPSKÁ  
KOMISE

V Bruselu dne 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

## **PŘÍLOHA**

### **ITÁLIE**

**Zprávy o boji proti korupci v EU**

---

# ITÁLIE

## 1. ÚVOD — HLAVNÍ CHARAKTERISTIKY A SOUVISLOSTI

### *Protikorupční rámec*

**Strategický přístup.** V posledních dvou desetiletích se strategická protikorupční strategie Itálie spoléhala značnou měrou na represí. Dne 6. listopadu 2012 byl přijat nový protikorupční zákon s cílem zajistit vyváženější přístup k protikorupčním politikám, posílit prevenci a zvýšit odpovědnost v rámci veřejné správy.<sup>1</sup> V září 2013 schválil národní protikorupční orgán (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) tříletý národní protikorupční plán, který zpracoval Úřad pro veřejnou správu.<sup>2</sup> Akční plán používá přístup orientovaný na rizika a zaměřuje se na preventivní opatření a opatření zvyšující transparentnost ve veřejné správě, ale zahrnuje také několik opatření, jejichž cílem je posílit odhalování korupčního jednání. Jsou tam i některé ukazatele výkonnosti, zatímco lhůty pro splnění opatření nejsou podrobně vymezeny. Široký rámec prevence, který přináší nový legislativní rámec, klade značné nároky na veřejnou správu a zajištění potřebné kapacity pro jeho účinnou realizaci vyžaduje velké úsilí. Obdobné úvahy platí, i pokud se jedná o způsobilost národního protikorupčního orgánu (CIVIT) prosazovat ambiciózní protikorupční politiky.

**Právní rámec.** V červnu 2013 Itálie ratifikovala trestněprávní a občanskoprávní úmluvy Rady Evropy pro oblast korupce.<sup>3</sup> V reakci na vážné znepokojení v souvislosti s korupcí, které se projevilo v průzkumech vnímání korupce<sup>4</sup> a v mnoha vyšetřovaných případech korupce na vysokých místech<sup>5</sup>, zahájila italská vláda v roce 2012 nový balíček protikorupčních reforem. Aby zajistila přijetí nového protikorupčního zákona, který byl schválen dne 6. listopadu 2012, vláda vyvolala hlasování o důvěře.<sup>6</sup> Nový zákon usiluje o změnu mentality v italské veřejné správě a stanoví kromě jiného: užší koordinaci protikorupčních politik na centrální, regionální a místní úrovni; lepší prevenci; povinnost všech veřejných institucí přijmout a používat plány integrity; širší působnost ustanovení trestního práva o korupčních trestných činech; přísnější pravidla integrity pro volené úřední osoby; transparentnost veřejných výdajů; přístup k informacím atd.<sup>7</sup>

1 Zákon č. 190 ze dne 6. listopadu 2012 o předcházení a potírání korupce a o nedostacích ve veřejné správě.

2 [http://www.funziopubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funziopubblica.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 Viz níže část „Průzkumy veřejného mínění“.

5 Viz podrobnosti níže.

6 Zákon č. 190 ze dne 6. listopadu 2012 o předcházení a potírání korupce a o nedostacích ve veřejné správě.

7 Zákon mimo jiné stanoví národní protikorupční orgán, který odpovídá za celkovou politiku (tento úkol musí plnit *Commissione indipendente per la Valutazione, La trasparenza e l'integrità – CIVIT*), rozšiřuje znaky trestných činů souvisejících s korupcí, formou nového ustanovení, jež pokrývá také aktivní stranu trestné činnosti, řadí mezi trestné činy nepřímé úplatkářství, zavádí trestnost korupce v soukromém sektoru a zvyšuje trestní sankce za řadu trestných činů v souvislosti s korupcí. Stanoví nové trestné činy korupce (jako „nedovolené vybízení k dávání nebo slibování peněz či jiných výhod“ – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), dále stanoví nezpůsobilost osob, které jsou pravomocně odsouzeny za trestné činy proti veřejné správě, a větší odpovědnost úředníků ve vedoucích funkcích za prevenci a potírání korupčního jednání. Zavádí povinnost veřejné správy zpracovávat vlastní protikorupční akční plán, zavádí ustanovení o větší transparentnosti veřejných výdajů a usnadňuje přístup k informacím, stanoví povinnost přiznávat majetek (například zpřístupněním údajů o majetku úředních osob, jimž je svěřena politická moc, tj. volených úředních osob a dalších osob, které mají právo formulovat politiky na celostátní, regionální a místní úrovni). Zavádí materiální odpovědnost za poškození pověsti veřejné správy, stanoví etický kodex, zavádí ustanovení o ochraně oznamovatelů a zpřísňuje některá ustanovení o střetu zájmů a neslučitelnosti s výkonem funkce (jako například zavedení lhůty pro zákaz výkonu shodného předmětu činnosti po skončení pracovního poměru – tzv. období „vychladnutí“) a o kárném řízení.

Zákon se však některými otázkami vůbec nezabývá. Nezavádí nová pravidla promlčení ani nová trestněprávní ustanovení o falšování účetnictví a „samopraní“ špinavých peněz (*autoriciclaggio*). Neupravuje trestné činy v souvislosti s kupováním hlasů. Dále drobí trestněprávní ustanovení týkající se úplatkářství a korupce, což může v praxi způsobit nejasnosti a žalobcům možná ještě více omezí volné uvážení v trestním stíhání.<sup>8</sup> Kromě toho, jak je podrobněji vysvětleno níže, nová ustanovení o korupci v soukromém sektoru a o ochraně oznamovatelů stále nejsou komplexní. V souvislosti s evropským semestrem pro koordinaci hospodářských politik v roce 2013 Rada doporučila, aby Itálie posílila svůj právní rámec týkající se potírání korupce, včetně revize pravidel upravujících promlčecí lhůty.<sup>9</sup>

**Institucionální rámec.** Hybné síly protikorupčních opatření se v Itálii dlouho omezovaly jen na represivní orgány, žalobce, soudy a do určité míry na Kontrolní úřad. Kontrolní úřad hrál aktivní úlohu při provádění protikorupčních politik, včetně nového protikorupčního zákona, v rámci své operativní činnosti spočívající v účinné kontrole spojené s dosti unikátní pravomocí žalovat o náhradu škody za ztráty vzniklé veřejné správě. Ve zprávě organizace Transparency International o národním systému integrity z roku 2011 se soudí, že Kontrolní úřad, represivní orgány, soudy a volební útvary si v boji proti korupci vedou poměrně dobře.<sup>10</sup> Celková kapacita veřejné správy, parlamentu, vlády, protikorupčních orgánů, politických stran, podniků, ombudsmana a sdělovacích prostředků kontrolovat korupci však byla označena za dosti slabou.<sup>11</sup>

### **Průzkumy veřejného mínění**

**Průzkumy vnímání.** Zvláštní průzkum Eurobarometr v roce 2013 na téma korupce<sup>12</sup> ukázal, že 97 % italských respondentů (druhý nejvyšší procentuální podíl v EU) se domnívá, že korupce je v jejich zemi rozšířená (průměr EU: 76 %), zatímco 42 % respondentů uvedlo, že se jich korupce v každodenním životě osobně dotýká (průměr EU: 26 %). 88 % respondentů se domnívá, úplatkářství a využívání známostí je často nejjednodušším způsobem, jak získat určité veřejné služby (průměr EU: 73 %). Nedůvěra ve veřejné instituce je zjevně rozšířeným jevem. Podle téhož průzkumu se ve veřejném sektoru nejméně věří: politickým stranám; politikům na celostátní, regionální a místní úrovni;<sup>13</sup> úředníkům, kteří zadávají veřejné zakázky a vydávají stavební povolení.

**Zkušenosti s korupcí.** Pokud jde o přímou zkušenost s podplácením, Itálie je pod průměrem EU, který zjistil zvláštní průzkum Eurobarometr na téma korupce z roku 2013, neboť jen 2 % dotázaných uvedlo, že v minulém roce byli požádáni, aby zaplatili úplatek, nebo se to od nich očekávalo (průměr EU: 4 %).

8 Nový zákon stanoví konkrétnější a podrobněji zdůvodněné trestné činy odvozené ze znění jednoho obecněji vymezeného trestného činu (např. *právní věc „concussione“ a nový trestný čin „induzione indebita a dare o promettere utilità“*).

9 Doporučení Rady 2013/C 217/11 ze dne 9. července 2013.

10 [http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy\\_2011](http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy_2011).

11 V hodnocení je závěr, že italský národní systém integrity není dostatečně pevný, a uvádí se, že korupce „může kvést téměř všude, jelikož státní instituce mají značnou autonomii, která neodpovídá normám odpovědnosti a integrity“.

12 Zvláštní průzkum Eurobarometr 397 z roku 2013.

13 Co se týče regionálních rozdílů, studie kvality správy, kterou si zadala Evropská komise, prozkoumala problematiku správy v regionech a její závěry zveřejněné v prosinci 2010 řadí Itálii mezi členské státy s nejvyšší mírou rozdílů na nižší než celostátní úrovni, tj. jsou tam regiony vysoko nad průměrem ale také hluboko pod průměrem kvality správy věci veřejných v EU. Tato zjištění potvrdil index evropské kvality správy z roku 2013, který zohlednil větší počet evropských zemí, regionů a respondentů: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

**Průzkumy u podniků.** 92 % italských respondentů z podnikatelské sféry oslovených v průzkumu Eurobarometr z roku 2013 na téma korupce<sup>14</sup> si myslí, že zvýhodňování a korupce brání v Itálii soutěži v podnikání (průměr EU: 73 %), 90 % respondentů odpovědělo, že podplácení a využívání známostí je často nejjednodušším způsobem, jak získat určité veřejné služby (průměr EU: 69 %) a 64 % uvedlo, že jediným způsobem, jak uspět v podnikání, je mít politické konexe (průměr EU: 47 %). Podle globálního indexu konkurenceschopnosti z let 2013–2014 patří k největším problémům správy věcí veřejných v Itálii zneužívání veřejných finančních prostředků kvůli korupci, zvýhodňování v rozhodnutích vládních činitelů a pokles veřejné důvěry v etické standardy politiků.<sup>15</sup>

## **Souvislosti**

**Odhad dopadu korupce.** Italský Kontrolní úřad upozornil, že celkové přímé náklady korupce činí 60 miliard EUR ročně (což odpovídá přibližně 4 % HDP). V letech 2012 a 2013 zopakoval předseda Kontrolního úřadu obavy týkající se dopadu korupce na národní hospodářství.<sup>16</sup> To mělo vliv na hospodářství země, které již bylo postiženo důsledky hospodářské krize. *Ad hoc* komise,<sup>17</sup> zřízená za účelem analýzy a vypracování návrhů na transparentnost a prevenci korupce ve veřejné správě, ve své zprávě z roku 2012 uvedla, že kromě Kontrolním úřadem odhadovaného dopadu jsou tu ještě nepřímé ekonomické náklady (např. náklady spojené s průtahy správních rozhodnutí, špatným fungováním veřejných úřadů, neefektivností až zbytečností poskytovaných veřejných prací nebo služeb, ztrátou konkurenceschopnosti a nižšími investicemi).<sup>18</sup> U velkých veřejných prací se tyto nepřímé náklady odhadují na cca 40 % hodnoty veřejné zakázky. Studie o vývoji stínové ekonomiky odhadly, že v roce 2012 činila 21,5 % HDP Itálie.<sup>19</sup>

**Whistleblowing.** Protikorupční zákon poprvé zavedl ustanovení o ochraně oznamovatelů korupce ve veřejném sektoru. Tato ustanovení jsou použitelná na státní zaměstnance, kteří oznámí protiprávní jednání za podmínky, že se přitom nedopouštějí urážky na cti či pomluvy, ani neporušují soukromí jiné osoby. Tyto informace mohou zaměstnanci sdělovat pouze svým nadřízeným, soudnímu orgánu nebo Kontrolnímu úřadu. Totožnost oznamovatelů nesmí být odhalena bez jejich souhlasu. Tato ustanovení jsou však poměrně obecná a nekomplexní, neboť nezohledňují všechny stránky oznamování nebo všechny typy ochrany, jež by za těchto okolností měly být poskytovány. Kromě toho zůstává i nadále právně neupraveno oznamování protiprávního jednání (whistleblowing) v soukromém sektoru. K zajištění plně funkčního mechanismu ochrany oznamovatelů bude nutné zavést další opatření, včetně vyjasnění oznamovacích kanálů, mechanismů ochrany a zvyšování povědomí.

**Transparentnost lobbování.** Lobbování není v Itálii právně upraveno. Neexistuje povinnost registrace lobbistů, nebo hlášení kontaktů mezi úředními osobami a lobbisty.

**Sdělovací prostředky.** Tištěná média sice mají poměrně silnou kapacitu oznamovat korupci,<sup>20</sup> ale nezávislost a odpovědnost zejména elektronických médií se během času potýkaly s velkými

14 Bleskový průzkum Eurobarometr 374 z roku 2013.

15 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

16 [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parificazione/parifica\\_2011/](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011/).

17 Komisi zřídila vláda a jejími členy jsou soudci a zástupci akademické obce.

18 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

19 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf).

20 Ve zprávě Global Integrity z roku 2010 dostala schopnost sdělovacích prostředků oznamovat korupci 89 bodů ze 100: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

problémy, zejména kvůli dlouholetému kvazimonopolu.<sup>21</sup> V poslední době došlo na trhu v této oblasti k mírnému zlepšení hospodářské soutěže. Itálie dostala od organizace Freedom House v indexu svobody tisku za rok 2013 nízkou známku, která ji řadí mezi země, kde je tisk hodnocen jako „částečně svobodný“.<sup>22</sup>

## 2. OTÁZKY V CENTRU POZORNOSTI

### *Korupce na vysoké úrovni a spojení s organizovanou trestnou činností*

Stíhání korupce má klíčový význam pro důvěryhodnost účinného a odrazujícího rámce jejího potírání. Vnímání korupce ve veřejnosti naznačuje jisté znepokojení, pokud jde odrazující účinek sankcí uplatňovaných v této oblasti. Jak se projevilo ve zvláštním průzkumu Eurobarometr z roku 2013 na téma korupce,<sup>23</sup> pouze 27 % italských respondentů se domnívá, že stíhání je dostatečně úspěšné a odrazuje od poskytování a přijímání úplatků.

Ze zpráv vydávaných Skupinou států proti korupci (GRECO) a OECD vyplývá, že celkový trestní legislativní rámec byl zaveden. Je zde však řada nedostatků, které přispívají k vnímání jakoby beztrestného klimatu a které jsou na překážku úspěšnému stíhání nebo do konce dovedenému soudnímu řízení.<sup>24</sup>

K věcem, které v Itálii budí největší obavy, patří vztah mezi politiky, organizovanou trestnou činností a podniky i úroveň integrity v řadách volených nebo jmenovaných úředních osob, jak o tom svědčí počet vyšetřování a případů korupce jak na celostátní, tak na regionální úrovni. Ve studii Střediska pro studium demokracie z roku 2010 se tvrdí, že Itálie je názorným příkladem toho, jak úzce je propojen organizovaný zločin a korupce.<sup>25</sup> Podle této studie hlavní příčinou korupce není organizovaná trestná činnost, naopak je to zejména rozšířená korupce v sociální, hospodářské a politické oblasti, která přitahuje organizované zločinecké skupiny. Podle italských státních zástupců jsou vazby mezi mafií a korupcí stále patrné, včetně regionů, které nejsou domovem organizovaných zločineckých skupin.

V posledních letech věnovala veřejnost pozornost značnému počtu vyšetřování údajné korupce a nelegálního financování voleb a stran, do nichž byli zapleteni významní politici a volené úřední osoby na regionální úrovni. Tato vyšetřování vedla k řadě odstoupení, v jednom případě k předčasným regionálním volbám a k rozhodnutím vlády o rozpuštění obecních zastupitelstev pro údajné napojení na mafiánské skupiny. Jen v roce 2012 došlo téměř v polovině z 20 italských regionů k vyšetřování trestných činů a předběžnému zatčení několika regionálních politiků. Z 201 obecních zastupitelstev rozpuštěných v Itálii v souvislosti s uplatňováním zákona č. 221/1991<sup>26</sup> bylo 28 rozpuštěno po roce 2010 (většinou v jižní Itálii, ale některé také na severu) kvůli údajným vazbám s organizovaným zločinem. Došlo i k tomu, že některá obvinění byla v takových případech promlčena, aniž o nich soud rozhodl.

21 Evropský soud pro lidská práva rozhodl ve věci Centro Europe 7 srl a Di Stefano v. Itálie proti Itálii, neboť shledal porušení článku 10 Evropské úmluvy o lidských právech (svoboda projevu) kvůli právním předpisům o vysílání, které jdou proti tržní soutěži: [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 Zvláštní průzkum Eurobarometr 397 z roku 2013.

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 Zkoumání vazeb mezi korupcí a organizovanou trestnou činností. Středisko pro studium demokracie, 2010.

[http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).

26 Z toho 75 v Kampánii, 49 na Sicílii a 34 v Kalábrii.

Řada případů korupce vyústila v posledních letech také v rezignaci vůdců a vedoucích činitelů stran. V mnoha těchto případech zazněla obvinění ze zneužití stranických prostředků. Více než 30 poslanců bývalého parlamentu bylo nebo je vyšetřováno za trestné činy související s korupcí nebo za nedovolené financování stran. Někteří jsou stále ve vyšetřování nebo v soudním řízení a někteří byli odsouzeni v řízení v prvním stupni. Některé případy byly odmítnuty jako promlčené a některé činy přestaly být trestné. U některých věcí zapůsobilo promlčení ještě před jejich pravomocným soudním rozhodnutím. Za zmínku stojí případ, který se týká poslance parlamentu vyšetřovaného za spojení s Camorrou (zločinecká skupina Casalesi) a financování jeho volební kampaně výměnou za uplatnění politického vlivu na celostátní úrovni, konkrétně v oblasti recyklace toxického odpadu. Italský parlament dvakrát odmítl žádost o předběžnou vazbu tohoto poslance (tj. odmítl zrušit jeho imunitu). V průběhu volební kampaně do parlamentu počátkem roku 2013 kolovala petice, kterou podepsalo přes 150 000 občanů a 878 kandidátů, kteří se zavázali účinněji používat nový protikorupční zákon.<sup>27</sup>

Při různých příležitostech bylo bráněno vytvoření právního rámce, který by zajistil účinné projednání a dokončení soudního řízení ve složitých případech. V mnoha případech parlament schválil nebo se pokusil schválit právní předpisy *ad personam* ve prospěch politiků, kteří byli současně žalováni v trestním řízení mimo jiné za trestné činy korupce. Jedním z příkladů je návrh zákona o „krátké promlčecí lhůtě“ (*prescrizione breve*), který by zvýšil riziko odmítnutí právních věcí, v nichž figurovali dosud netrestané obžalované osoby.<sup>28</sup> Dalším příkladem je zákon umožňující pozastavení trestního řízení až do konce funkčního období pro trestné činy spáchané před nebo během funkčního období určité kategorie vysoce postavených úředních osob.<sup>29</sup> Tento zákon byl později prohlášen za protiústavní.<sup>30</sup> Jiný právní předpis, který byl přijat v roce 2010, umožnil členům Rady ministrů využít institut „legitimní překážky“ pro to, aby se nedostavili k soudnímu líčení v trestním řízení.<sup>31</sup> Tato ustanovení byla prohlášena za protiústavní.<sup>32</sup> V této souvislosti lze rovněž zmínit dekriminalizaci určitých deliktů v roce 2002,<sup>33</sup> například některých forem falšování účetnictví.

Pozitivním krokem bylo přijetí nového protikorupčního zákona a legislativní vyhlášky, kterou následně přijala vláda koncem roku 2012; tyto normy se týkaly nezpůsobilosti vykonávat veřejnou funkci na centrální i regionální úrovni pro osoby pravomocně odsouzené za trestné činy korupce nebo jiné trestné činy proti veřejné správě.<sup>34</sup> Podle této vyhlášky běží lhůta nezpůsobilosti dvakrát tak dlouho, než odpovídající sankce, v každém případě však nejméně šest let. Počátkem roku 2013 byla rovněž přijata legislativní vyhláška týkající se zákazu (dočasného nebo trvalého, v závislosti na typu uplatněné sankce) zastávání veřejné funkce těmi osobami, které byly pravomocně nebo nepravomocně odsouzeny za trestné činy proti veřejné správě, včetně korupce.<sup>35</sup> Ustanovení o nezpůsobilosti, která vyplývají z protikorupčního zákona, byla použita v případě, který skončil vyloučením bývalého premiéra a poslance parlamentu, odsouzeného za daňové úniky, ze senátu. Na základě těchto ustanovení byl po odsouzení za

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

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

29 Zákon č. 128 z roku 2008: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

30 Rozhodnutí Ústavního soudu č. 262/2009: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?jsessionid=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>.

31 Zákon č. 51 ze dne 7. dubna 2010 o pravidlech zákonné překážky (Legittimo Impedimento):

32 Rozhodnutí Ústavního soudu č. 23/2011: [temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf](http://temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf).

33 Legislativní vyhláška č. 61/2002: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>.

34 Legislativní vyhláška č. 235 ze dne 31. prosince 2012:

[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006).

35 Legislativní vyhláška č. 39 ze dne 8. dubna 2013:

[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false).

zneužití funkce odvolán z úřadu také prefekt jedné provincie. Provedení zákonných ustanovení o ukončení mandátu poslance parlamentu v důsledku pravomocného odsouzení si vyžádalo hlasování v poslanecké sněmovně, jejímž členem dotyčný poslanec byl.

Kromě výše uvedených ustanovení neexistují etické kodexy pro volené úřední osoby na celostátní ani na regionální úrovni. Nejsou zavedeny žádné zvláštní mechanismy ověřování střetu zájmů. Takové kodexy chování pro volené úřední osoby doplněné o správní předpisy o sankcích použitelných v případě porušení etických pravidel by zvýšily standardy integrity a odpovědnosti a zajistily by širší škálu jiného než trestního postihu neetického jednání, které škodí veřejnému zájmu. Vzhledem ke zvláštnímu charakteru netrestních sankcí použitelných na volené úřední osoby ve srovnání s jinými kategoriemi veřejných činitelů (jmenované úřední osoby, osoby vykonávající služební činnost ve veřejné správě atd.) by bylo zajištěno účinnější uplatňování pravidel integrity také prostřednictvím samoregulačních řešení.

### ***Financování politických stran***

Financování politických stran v Itálii se v současné době spoléhá na veřejné zdroje (mohou tvořit až 80 % prostředků strany) i na soukromé zdroje. V březnu 2012 konstatovala skupina států GRECO „kritické nedostatky“ právního rámce o financování politických stran v Itálii i nedostatky v praxi.<sup>36</sup> Dospěla k závěru, že stávající nedostatky vytvářejí prostor pro zneužívání, a tudíž neexistují dostatečné záruky pro účinné odhalování a zveřejňování potenciálního nepatřičného vlivu na financování stran. Dále bylo konstatováno, že kontrola financování politických stran prováděná orgány veřejné moci je roztržštěná a formální, provádí ji tři různé instituce s omezenými pravomocemi a jejich činnost není koordinována ani mezi nimi ani s donucovacími orgány. Roční účetní závěrky politických stran tak kontroluje Rada auditorů v parlamentu a kontrolori Kontrolního úřadu ověřují výdaje politických stran na volební kampaně, zatímco regionální volební garanční výbor kontroluje volební výdaje kandidátů.

GRECO vyzvala politické strany, aby vyvinuly vlastní systémy vnitřní kontroly a předkládaly své účetnictví k nezávislému auditu. Politické strany nejsou povinny sestavovat konsolidovanou účetní závěrku. Finanční zprávy předkládané politickými stranami neposkytují v současné době úplný přehled o jejich finančních aktivitách. GRECO doporučila zavést do financování politických stran více transparentnosti tím, že se podstatně sníží prahové hodnoty darů pro individuální kandidáty a politické strany, do níž se totožnost dárce nemusí zveřejňovat. Podobně bylo doporučeno zakázat anonymní dary.<sup>37</sup>

Stávající sankce stanovené právními předpisy zahrnují pokuty a pozastavení proplácení výdajů na volební kampaně. Zákon stanoví také trestný čin protiprávního financování politických stran. GRECO ve své zprávě z roku 2012 uvedla, že stávající sankční režim za porušení pravidel financování je zřejmě nedostatečně odrazující a doporučila přezkoumat stávající správní a trestní sankce za porušení pravidel financování politických stran a zajistit, aby byly účinné, přiměřené a odrazující.<sup>38</sup>

V prosinci 2013 přijala vláda vyhlášku o postupném zrušení financování politických stran z veřejných prostředků v průběhu tří let<sup>39</sup> a jeho nahrazení individuálními příspěvky od občanů, kteří si je mohou následně odečíst ze svých daní.<sup>40</sup> Tato vyhláška obsahuje i jisté pokyny k tomu,

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 Nyní je tato prahová hodnota na 50 000 EUR.

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).

39 To jest snížení na 60 % v prvním roce po přijetí zákona, 50 % ve druhém roce, 40 % v následujícím roce a v konečném důsledku úplné zrušení.

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

jak vymezit přísné režimy týkající se zákonných ustanovení o transparentnosti a rozpočtů stran. Nezabývá se však některými obavami skupiny GRECO, pokud jde o důslednost mechanismů vnitřní kontroly, maximální výši soukromých darů nebo odrazující povahu použitelných sankcí. V poslední době byl Kontrolní úřad vybaven pravomocí kontrolovat financování regionálních politických skupin.

## Promlčení

Otázka promlčení způsobuje neustále vážné starosti, co se týče celkového rámce pro vyšetřování a souzení případů korupce v Itálii. Promlčecí lhůty platné podle italského práva v kombinaci se zdoluhavým soudním řízením, pravidla a metody výpočtu promlčecích lhůt, málo pružné důvody pro zastavení a přerušování běhu promlčecích lhůt a existence absolutního promlčení, které nemůže být přerušeno ani pozastaveno, vedlo a stále vede k zamítání velkého počtu věcí.<sup>41</sup> Revize stávajících pravidel upravujících promlčecí lhůty byla nadnesena v doporučeních Rady pro Itálii z července 2013 v souvislosti s evropským semestrem, neboť by mohla významně přispět k posílení právního rámce pro potírání korupce.

Podle studie organizace Transparency International z roku 2010 o dopadu zákonných ustanovení o promlčení v případech stíhání korupce v EU přibližně desetina řízení ve věci korupce skončila během posuzovaného období (mezi roky 2005 a 2010) kvůli uplynutí promlčecí lhůty.<sup>42</sup> Zdá se, že v průběhu času se tato situace nezlepšila, nehledě na znepokojení, která opakovaně vyjadřovala skupina GRECO<sup>43</sup> a OECD<sup>44</sup> od roku 2009 do roku 2013. Podle jedné studie<sup>45</sup> v roce 2007 bylo v Itálii promlčeno v průběhu soudního řízení přibližně 11,14 % trestních věcí a 10,16 % v roce 2008. Průměr ostatních členských států zmíněných ve studii se ve stejném období pohyboval mezi 0,1 % a 2 %. Z údajů OECD vyplývá, že od roku 2011 byla promlčena obvinění z uplácení zahraničních subjektů u 30 ze 47 obžalovaných osob (tj. přes 62 %).

U většiny „klasických“ trestných činů korupce<sup>46</sup> činila relativní promlčecí lhůta<sup>47</sup> před vstupem nového protikorupčního zákona v platnost přibližně 6 let,<sup>48</sup> zatímco absolutní promlčecí lhůta činila 7,5 let.<sup>49</sup> Reforma pravidel o promlčení v roce 2005 změnila pravidla výpočtu jen proto, aby se rozlišovala délka promlčecí lhůty podle trestního rejstříku žalovaného.<sup>50</sup> U dosud netrestaných pachatelů nevedou přitěžující okolnosti k delším promlčecím lhůtám. Velký a

41 Jedné se například o věc vedenou proti bývalému premiérovi, která byla v únoru 2012 zamítnuta jako promlčená. V této věci bylo vzneseno obvinění z korupce v soudním řízení proti bývalému předsedovi vlády, který dal údajně úplatek ve výši 600 000 USD zahraničnímu advokátu za to, že bude svědčit v řadě starších řízení vedených proti témuž žalovanému. Soudní řízení se táhlo pět let a poté zauřadovала promlčecí lhůta. Další obžalovaní, jichž se týkal tentýž trestný čin (tedy aktivní korupce), byli v řízení v prvním stupni odsouzeni (odsouzení bylo při odvolání potvrzeno). Avšak i tady se uplatnilo promlčení při dovolání. V poslední době byla promlčena obvinění z korupce velkého rozsahu proti jednomu místopředsedovi regionální rady.

42 Timed Out: Promlčení a stíhání korupce v zemích EU (Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU countries).

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).

44 [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).

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

46 [http://www.transparency.it/upload\\_doc/SOL.pdf](http://www.transparency.it/upload_doc/SOL.pdf).

47 Úplatkářství, nepřímé úplatkářství.

48 Tzv. „relativní“ promlčecí lhůta může být pozastavena nebo přerušena, zatímco „absolutní“ promlčecí lhůta je delší a její běh nemůže být pozastaven ani přerušen.

49 U některých deliktů je delší, například u *concussione*, což je závažnější forma pasivní korupce, při němž úřední osoba nutí/přiměje/navádí poskytovatele úplatku k trestnému činu úplatkářství, praní peněz, korupci v justici, běží 12 až 20 let při zvlášť závažných formách.

49 U některých deliktů, například *concussione*, praní špinavých peněz, korupce v justici, běží 15 až 25 let při zvlášť závažných formách.

50 Zákon ex-Cirielli č. 251 ze dne 5. prosince 2005.

podstatnější nedostatek současných pravidel vyplývá z toho, že promlčecí lhůta nadále běží i po vynesení rozsudku soudem prvního stupně (do doby, kdy se rozsudek stane pravomocným). Vzhledem k zdlouhavým soudním řízením to způsobovalo zamítání soudních věcí z důvodu promlčení i po vynesení odsuzujícího rozsudku v prvním stupni.

Protikorupční zákon z roku 2012 však neobsahoval změnu pravidel o promlčení. Nový zákon zvyšuje maximální trest za některé trestné činy, což má za následek prodloužení promlčecí lhůty, neboť tyto dvě věci spolu navzájem souvisí. U některých dalších nových deliktů, např. u tzv. „*concessione per induzione*“ (nebo „*induzione indebita a dare o promettere utilità*“)<sup>51</sup>, k nimž podle právních odborníků dochází častěji než ke klasickému „*concessione*“, jsou trestní sazby nižší, což vede ke kratším promlčecím lhůtám<sup>52</sup>. Je třeba také brát v úvahu skutečnost, že na neukončená trestní řízení se použije příznivější trestněprávní úprava, tj. taková, která žalovanému zajišťuje kratší promlčecí dobu.

Ministerstvo spravedlnosti ustavilo pracovní skupinu (*ad hoc* komisi) za účelem prozkoumání právních ustanovení o promlčení a dostupných alternativ reformy v této oblasti.<sup>53</sup> Komise analyzovala dopad právních ustanovení o promlčení na případy z let 2005 až 2010 a výsledky své analýzy představila v dubnu 2013. Analýza se týkala nejreprezentativnějších státních zastupitelstev v Itálii a vykazala mírný pokles (nižší než 3 %) podílu promlčených případů korupce. Podle názoru *ad hoc* komise se jedná o normální podíl, který lze zčásti zdůvodnit zásadou legality (tj. povinného stíhání). GRECO zdůraznila, že riziko promlčených případů korupce zvyšuje kombinace metody výpočtu promlčecích lhůt a dalších faktorů (například protahované řízení, přetížení trestního řízení a složitost korupčních věcí). Zdůraznila, že zvýšení trestních sazeb za některé trestné činy korupce samo o sobě nemůže odpovídajícím způsobem řešit obavy, a požadovala, aby k řešení tohoto problému byl do konkrétně stanoveného termínu schválen plán a možné varianty politiky.<sup>54</sup>

### **Schopnost zajistit účinné provádění nového protikorupčního zákona**

Po přijetí protikorupčního zákona z roku 2012 schválila vláda řadu prováděcích vyhlášek. První legislativní vyhláška z konce roku 2012 se týkala nezpůsobilosti úředních osob pravomocně odsouzených za některé trestné činy proti veřejné správě, včetně korupce, zastávat veřejnou funkci.<sup>55</sup> Další dvě vyhlášky byly přijaty v březnu a dubnu 2013. Jedna se týkala zákazu výkonu některých veřejných funkcí v případě odsouzení (pravomocného či nepravomocného) za trestné činy proti veřejné správě, včetně korupce, a neslučitelnosti a zákazu pro osoby zastávající veřejné funkce přecházet do soukromého sektoru.<sup>56</sup> Druhá se týkala transparentnosti a šíření informací ze strany veřejné správy.<sup>57</sup> V roce 2013 schválila vláda etický kodex pro veřejnou správu, který

51 Formy aktivní korupce, při které úřední osoba zneužívá své pravomoci tím, že jinou osobu přiměje poskytnout nebo přislíbit neoprávněnou výhodu (materiální či jinou) jí nebo třetí osobě.

52 Například pokud jde o *concessione per induzione*, trestní sazba je od 3 do 8 let, namísto 4 až 12 let, a promlčecí lhůta se zkrátí z 15 na 10 let.

53 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS914317](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).

55 Decreto Legislativo 31 dicembre 2012, n. 235: Testo unico delle disposizioni in materia di 'incandidabilità' e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

56 Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 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 Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33: Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

vypracoval Úřad pro veřejnou správu.<sup>58</sup> Některé další oblasti, které upravuje zákon z roku 2012, jako je koordinovaný přístup v případě kontrolních mechanismů, je třeba ještě zvážit.

Protikorupční zákon z roku 2012 určil, že *Commissione indipendente per la Valutazione, La trasparenza e l'integrità* (CIVIT) je národní protikorupční orgán Itálie, jehož úkolem je koordinace preventivních protikorupčních politik v celostátním měřítku. Zdá se však, že CIVIT postrádá nezbytnou kapacitu pro účinné plnění této úlohy. Má jen tři členy a přibližně 30 pracovníků aparátu, kteří se často mění. CIVIT chápe svou úlohu velmi omezeně, především jako reaktivní, a nikoli proaktivní, se zaměřením na transparentnost, poradenství a formální kontrolu strategických dokumentů, které vypracují úřady. Vyšetřovací a inspekční úkoly, o nichž se zmiňuje protikorupční zákon, mají patrně nízkou prioritu. CIVIT nemá téměř žádné sankční pravomoci, zejména na regionální a místní úrovni.

Protikorupční zákon z roku 2012 předpokládá, že všechny správní orgány přijmou tříletý národní plán boje proti korupci a akční plány integrity (zaměřené na prevenci). Akční plány integrity musí vycházet z posouzení rizik. Víceleté akční plány pro předcházení korupci zpracovávají také regionální obchodní komory. Velký počet komor již tyto akční plány připravil.<sup>59</sup>

V červenci 2013 přijal CIVIT soubor pokynů pro aktualizaci tříletého programu pro transparentnost a integritu na roky 2014–2016.<sup>60</sup> V září 2013 schválil tříletý národní protikorupční plán, který zpracoval Úřad pro veřejnou správu.<sup>61</sup> Akční plán stanoví obecné směry pro provádění protikorupčního zákona veřejnými správami. Mnoho orgánů veřejné správy (včetně místních) úřadu CIVIT své akční plány již odevzdalo; více než 100 plánů integrity bylo zpracováno v letech 2011 a 2012.<sup>62</sup>

Každý správní orgán jmenuje osobu odpovědnou za otázky integrity, která by byla v případě zjištěných nedostatků volána k odpovědnosti jak kázeňsky, tak manažersky. Valná většina těchto osob byla jmenována už v roce 2013.

Zatímco ambicióznost nového přístupu k politikám integrity v rámci veřejné správy je vítána, stejně tak je důležité, aby se zmírnilo riziko, že se tato aktivita velkého rozsahu promění na formální proces, který se bude více zajímat o programové dokumenty a institucionální parametry místo toho, aby lépe cílenými a okamžitými opatřeními řešil stávající slabiny. Není jasné, zda mají všechny orgány veřejné správy potřebnou kapacitu k tomu, aby vypracovaly odpovídající akční plány a zajistily jejich účinnou realizaci a monitorování. Zvláště se to týká místních samospráv.

V roce 2012 *ad hoc* komise odpovídající za přípravu návrhů týkajících se transparentnosti a předcházení korupci ve veřejné správě usoudila, že jedna z hlavních rizikových oblastí se týká místních samospráv. Zvláště upozornila mezi jiným na tato rizika: vztahy mezi veřejnou správou a politickou sférou (zejména pokud jde o rozhodnutí o územních plánech měst) a mezi veřejnou správou a soukromým sektorem (např. vyšším využíváním outsourcingu a jednáních řízení v důsledku hospodářské krize) a nevyjasněné rozdělení pravomocí mezi různými úrovněmi správy věcí veřejných. *Ad hoc* komise navrhla řadu opatření k řešení těchto rizik, včetně: jasného vymezení kompetencí mezi regionálními radami a orgány veřejné správy; větší transparentnosti

58 Kodex chování, který byl schválen dne 4. června 2013 výnosem prezidenta republiky č. 62/2013, v celém rozsahu nahrazuje Kodex chování obsažený v ministerské vyhlášce Úřadu pro veřejnou správu ze dne 28. listopadu 2000.

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

60 Rozhodnutí č. 50/2013 „Pokyny k aktualizaci tříletého programu pro transparentnost a integritu na léta 2014-2016“.

61 [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](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).

a kázně při provádění správních postupů; posílení mechanismů vnitřní kontroly a určení prioritních oblastí se zvýšeným rizikem, jako je např. územní plánování ve městech.<sup>63</sup>

### ***Střety zájmů a majetková přiznání***

Právní předpisy použitelné pro veřejnou správu<sup>64</sup> a protikorupční zákon z roku 2012 obsahují zvláštní ustanovení, která vymezují široký rozsah skutečných, zdánlivých a potenciálních střetů zájmu a následných opatření, včetně praktik „otáčivých dveří“ (tříletých období k „vychladnutí“). Zakázky či jiná pověření v rozporu s pravidlem „otáčivých dveří“ jsou neplatné od samého počátku. V případě porušení pravidla „otáčivých dveří“ nedostanou soukromé subjekty, které takové ujednání uzavřely, v následujících třech letech žádné zakázky od veřejné správy.

Po přijetí protikorupčního zákona z roku 2012 přijala vláda v březnu 2013 legislativní vyhlášku o transparentnosti informací ve veřejné správě<sup>65</sup>, podle níž se musí zveřejňovat majetek volených a jmenovaných úředních osob a jejich příbuzných do druhého kolena. Vyhláška vychází ze zásady, že přístup k veřejným informacím je pravidlem a jakékoli výjimky z tohoto pravidla by měly být výslovně stanoveny zákonem. Tento systém majetkových přiznání se vztahuje na volené nebo jmenované úřední osoby na ústřední, regionální a místní úrovni, včetně těch, kteří jménem veřejné správy vykonávají dočasné úkoly. Kromě toho legislativní vyhláška vydaná v květnu 2013 stanoví pravidla neslučitelnosti a zákaz zastávat určité vedoucí pozice ve veřejné správě, pokud byla dotyčná úřední osoba odsouzena za trestné činy proti veřejné správě, ať již v řízení v prvním stupni nebo pravomocným rozhodnutím soudu.<sup>66</sup> Stanoví také neslučitelnosti mezi vedoucími pozicemi ve veřejné správě a vedoucími pozicemi ve státních a státem ovládaných podnicích nebo ve společnostech regulovaných či financovaných veřejnou správou, stejně tak jako neslučitelnosti mezi vedoucími pozicemi ve veřejné správě a politickými nominacemi.

I přes tato chvályhodná pravidla, právní rámec se ne příliš jasně vyjadřuje, pokud se jedná o zřízení nezávislého profesionálního mechanismu ověřování a odpovídajícího systému sankcí, který by na úřední osoby na ústřední, regionální a místní úrovni působil jako odrazující prostředek proti neoznamování majetku a střetům zájmu. Není zcela jasné, jak závažné delikty v této oblasti mohou mít za následek sankce, jako je odvolání z funkce, ani to, jak lze rušit rozhodnutí přijatá v těchto situacích a jak lze zajistit náhradu škod. Totéž platí pro majetková přiznání volených nebo jmenovaných úředních osob.

V posledním hodnocení skupiny GRECO, které se týká prvního a druhého kola společného hodnocení, jsou odkazy italských orgánů na úřad pro hospodářskou soutěž a jeho úlohu při sledování střetu zájmů členů vlády (včetně jejich manželů/manželek a příbuzných). Podle italských orgánů úřad pro hospodářskou soutěž přijal pokyny pro striktní výklad, který prosazuje širokou působnost zákonných ustanovení v této oblasti. Dostupná judikatura podle všeho toto pojetí potvrzuje. Italské orgány kromě toho uvedly, že úřad pro hospodářskou soutěž také s pomocí jemu předkládaných finančních přiznání určil odvětví, u nichž je větší pravděpodobnost střetu zájmů (například rozhlas a televize).<sup>67</sup> Není však jasné, jak se budou v praxi ověřovat

63 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

64 Zákon č. 215 z roku 2004 o střetu zájmů: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

65 Legislativní vyhláška č. 33 ze dne 14. března 2013 Zveřejňování, transparentnost a šíření správních informací.

66 Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di incompatibilita' 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).

majetková přiznání a prohlášení o střetu zájmů vzhledem k protikorupčnímu zákonu z roku 2012. CIVIT dnes odpovídá za zajištění toho, aby byly dodržovány požadavky na zveřejňování, a za sledování možných nesrovnalostí, ale jeho pravomoci mají hlavně regulační, poradenskou nebo usměrňující povahu. Nehraje žádnou úlohu při ověřování podstaty střetu zájmů a majetkových přiznání úředních osob. GRECO také zdůraznila, že „otázka střetu zájmů je v Itálii velice kontroverzní a zaslouhuje si pečlivý dohled, aby se udržela důvěryhodnost systému“.<sup>68</sup>

### **Zadávání veřejných zakázek**

Podíl veřejných prací, zboží a služeb na italském HDP v roce 2011 činil přibližně 15,9 %.<sup>69</sup> Hodnota výzev k předkládání nabídek zveřejněných v Úředním věstníku dosahovala 18,3 % celkových výdajů na veřejné práce, zboží a služby v roce 2011. Ve zprávě z října 2012 *ad hoc* komise, jejímž úkolem bylo analyzovat a připravit návrhy týkající se transparentnosti a předcházení korupci ve veřejné správě, bylo zadávání veřejných zakázek vypíchnuto jako oblast s vysokým rizikem výskytu korupce.<sup>70</sup> Zdá se, že využívání jednacích řízení je v Itálii mnohem častější (zvláště bez uveřejňování oznámení o zahájení zadávacího řízení) než průměrné: v roce 2010 bylo tímto způsobem uděleno 14 % hodnoty zakázek, kdežto průměr v EU činil jen 6 %. Tímto způsobem se může zvyšovat riziko korupčního a podvodného jednání.

Podle průzkumu Eurobarometr z roku 2013 o korupci,<sup>71</sup> 70 % italských respondentů uvádí, že při zadávání veřejných zakázek ve správě celostátních orgánů je korupce rozšířena (průměr EU: 56 %) a 69 % si myslí, že je tomu tak u zakázek spravovaných místními orgány (průměr EU: 60 %). Italští respondenti konkrétně uvedli, že při zadávání veřejných zakázek se široce vyskytují tyto praktiky: specifikace šité na míru určitým společností (52%); zneužití jednacího řízení (50 %); střet zájmů při hodnocení nabídek (54 %); předkládání nabídek založených na koluzních dohodách (45 %); nejasná kritéria výběru nebo hodnocení (55 %); zapojení uchazečů do tvorby specifikací (52 %); zneužívání důvodů nouze ve snaze vyhnout se soutěžnímu řízení (53 %); a změny smluvních podmínek po uzavření smlouvy (38 %).

Zdá se, že infrastruktura je jednou z oblastí, která je nejvíce zranitelná korupcí v souvislosti s veřejnými zakázkami v Itálii. Vzhledem k vysokým finančním objemům je toto odvětví více vystaveno korupci a infiltraci organizovaných zločineckých skupin. Druh poskytovaných prací, dodávek a služeb se v těchto oblastech navíc týká dosti omezeného počtu poskytovatelů, což zvyšuje riziko koluze. Podle empirického výzkumu se korupce v Itálii nejčastěji vyskytuje po zadání zakázky, zejména v souvislosti s kontrolou kvality nebo dokončením prací, služeb nebo dodávek.<sup>72</sup> Kontrolní úřad při několika příležitostech konstatoval, že veřejné zakázky jsou zadávány řádně, postupy se dodržují a vítězné nabídky jsou podle všeho nejvýhodnější, ale kvalita dodávek je ve fázi realizace naopak záměrně šizena. Byť to nutně nesevřdí o korupčních praktikách, uvedené nekalosti a ukazatele z průzkumu Eurobarometr názorně ilustrují slabiny stávajících kontrolních mechanismů, zejména pokud se týká fáze provádění veřejných zakázek. Kontrolní úřad poukázal též na slabiny týkající se jeho kontrolních pravomocí: nemůže provádět *ad hoc* kontroly bez předchozího varování, což může snižovat míru odhalování nesrovnalostí.<sup>73</sup>

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](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](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

71 Bleskový průzkum Eurobarometr 374 z roku 2013.

72 Ecorys, PwC, London Economics, *Zadávání veřejných zakázek v Evropě: náklady a efektivita (Public Procurement in Europe: cost and effectiveness)*, 2011.

73 Tamtéž.

Falšování účetnictví se netrestá,<sup>74</sup> a to se negativně projevuje na prevenci nesrovnalostí zejména v realizační fázi.

Odhaduje se, že jen u velkých veřejných stavebních projektů připadá na korupci (včetně nepřímých ztrát) až 40 % celkové hodnoty veřejné zakázky.<sup>75</sup> Velké stavební projekty, jako například rekonstrukce v L'Aquile po zemětřesení v roce 2009, světová výstava EXPO 2015, která se bude konat v Miláně, nebo budoucí vysokorychlostní železniční trať Turín-Lyon, byly identifikovány ve veřejné sféře jako velké veřejné projekty, kterým hrozí vysoké riziko možného zneužití veřejných prostředků nebo infiltrace organizovaného zločinu. Vysokorychlostní železnice patří mezi nejdražší projekty infrastruktury a vyvolávají široké diskuze o srovnání jednotkových cen. Podle výzkumu stojí jeden kilometr vysokorychlostní železniční tratě na trase Paříž – Lyon přibližně 10,2 mil. EUR, z Madridu do Sevilly to je 9,8 mil. EUR; z Tokia do Osaky 9,3 mil. EUR, zatímco z Říma do Neapole 47,3 mil. EUR, z Turína do Novary 74 mil. EUR; z Novary do Milána 79,5 mil. EUR a z Boloně do Florencie 96,4 mil. EUR. Průměrné náklady v Itálii se odhadují na 61 mil. EUR za kilometr.<sup>76</sup> Třebaže rozdíly v nákladech samy o sobě nic nedokazují, mohou být spolu s dalšími údaji indikátorem možného špatného hospodaření nebo nekalých praktik v zadávání veřejných zakázek.

Vzhledem k rizikům korupce a infiltrace organizovaného zločinu při zadávání veřejných zakázek věnuje Itálie těmto otázkám stále větší pozornost. Přijala nové právní předpisy, například o dohledatelnosti finančních prostředků při zadávání veřejných zakázek, podpořila nové projekty na sledování finančních transakcí a na zabránění infiltrace mafiánskými skupinami a posílila kapacitu Výboru pro koordinaci dozoru velkých veřejných zakázek na stavební práce (*grandi opere*).<sup>77</sup>

Protikorupční zákon z roku 2012 dále stanoví povinnost všech orgánů veřejné správy zveřejňovat na internetu roční účetní závěrky a rozvahy, rozpisy nákladů na veřejné práce a služby, jakož i podrobné informace o probíhajících a minulých nabídkových řízeních. Zákon rovněž počítá s databází veřejných zakázek a prefektům stanoví povinnost sestavovat „bílé listiny“ těch ekonomických subjektů, u nichž nehrozí rizika infiltrace organizovaným zločinem. Provádění tohoto opatření probíhá.

Pokud jde o širší problematiku transparentnosti veřejných výdajů a veřejné správy, italské orgány uskutečnily značný počet opatření, aby zajistily větší transparentnost. V této souvislosti stojí za zmínku zákon č. 136 z roku 2010 o kontrole finančních toků, který stanoví jeden účelový účet pro všechny platby prováděné při plnění veřejných zakázek, což přispívá k celkové prevenci korupce v této oblasti.<sup>78</sup> Jedna vyhláška z roku 2012 kromě toho stanoví využívání elektronické správy, racionální postupy podávání žádostí pro společnosti, které se účastní nabídkového řízení, a jmenování vedoucích pracovníků, na něž se mohou občané obracet v případě nečinnosti správního orgánu.<sup>79</sup>

---

74 Trestný čin falšování účetnictví vlastně neexistuje, protože v roce 2002 byla zrušena jeho trestnost. Může však být do určité míry postihováno na základě jiných trestných činů.

75 [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parificazione/parifica\\_2011](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>.

78 Zákon č. 136 ze dne 13. srpna 2010 týkající se mimořádného plánu pro boj s mafií: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>

79 Vyhláška „Semplifica Italia“ ze dne 4. dubna 2012: [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia\\_opuscolo.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia_opuscolo.pdf)

### **Osvědčené postupy – platformy pro transparentnost**

**Bussola della trasparenza**<sup>80</sup>: jedná se o nástroj v rukou Úřadu pro veřejnou správu a zjednodušení, kterým se sleduje dostupnost a přístupnost informací na internetových stránkách ministerstev.

**Avviso Pubblico** (<http://www.avvisopubblico.it/>): jde o síť více než 200 regionálních, obecních a provinčních správních orgánů, které spolupracují na tom, aby aktivně předcházely korupci a infiltraci mafie do veřejných struktur.

**ITACA**<sup>81</sup>: sdružení usilující o transparentnost v zadávání veřejných zakázek a veřejných výdajů obecně. Její členská základna pokrývá téměř 90 % regionální veřejné správy.

**CAPACI**<sup>82</sup> (Creation of automated procedures against criminal infiltration in public contracts - zřízení automatických postupů proti pronikání trestné činnosti do veřejných zakázek): projekt na sledování finančních toků v dodavatelském řetězci velkých veřejných zakázek financovaný z prostředků EU. Tento systém umožní orgánům zamezit pronikání kapitálu nezákonného původu vytvořením databáze bankovních převodů a varování s cílem zjistit neobvyklé chování. Tento projekt se nachází v pilotní fázi v řadě regionů Itálie.

**Linee guida**<sup>83</sup>: Výbor pro koordinaci vysoce postaveného dozoru nad velkými veřejnými zakázkami na stavební práce schválil protimafiánský strategický dokument jako preventivní opatření proti infiltraci mafie do programu pro strategické infrastruktury. Byly vydány pokyny včetně instrukcí pro protimafiánské kontroly smluv a subdodavatelských smluv na práce, dodávky a služby v oblasti strategických projektů infrastruktury, jako je rekonstrukce Abruzzo nebo World Expo 2015.

### **Korupce v soukromém sektoru**

Itálie dosud plně neprovedla rámcové rozhodnutí 2003/568/SVV o boji proti korupci v soukromém sektoru.<sup>84</sup> Italský trestní zákoník nezná trestný čin korupce v soukromém sektoru, která je ale předmětem trestněprávních ustanovení v občanském zákoníku. Protikorupční zákon z roku 2012 tato ustanovení novelizoval, nově vymezil korupci v soukromém sektoru a stanovil nové sankce. Dosud však neřeší všechny nedostatky, které se týkají skutkové podstaty trestných činů korupce v soukromém sektoru a sankčního režimu. Nové předpisy dostatečně široce nedefinují vedoucí funkce v obchodní společnosti, jejichž držitelé mohou spácháním korupčních trestných činů způsobit trestněprávní odpovědnost své společnosti. Neupravují odpovědnost v případech nedostatečného dohledu. Sankční režim pro právnické osoby se zdá být nedostatečně odrazující. Stávající právní předpisy o úplatkářství v soukromém sektoru jsou tedy příliš úzké a zužují okruh možných kategorií vedoucích pracovníků v soukromém sektoru, které nesou trestněprávní odpovědnost. Úplatkářství navíc není stíháno z úřední povinnosti, ale pouze na základě stížnosti, kromě případů, kdy způsobuje narušení hospodářské soutěže v oblasti zadávání zakázek na zboží a služby.

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

84 KOM(2011) 309 v konečném znění, Druhá zpráva o provádění rámcového rozhodnutí 2003/568/SVV ze dne 6. června 2011: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf).

Co se týče požadavků na účetnictví podniků, GRECO poznamenala, že účetní systém v Itálii nevyhovuje Trestněprávní úmluvě Rady Evropy o korupci. Je to zřejmé, zejména pokud jde o prahové hodnoty pro odpovědnost, omezený rozsah účetních požadavků (pouze pro kotované společnosti, státní podniky a pojišťovny), nastavení sankcí a skutkovou podstatu trestných činů falšování účetnictví.<sup>85</sup>

Pokud jde o zahraniční úplatkářství, Itálie má komplexní rámec stíhání tohoto trestného činu a vyvinula výrazné úsilí o vyšetřování a stíhání těchto deliktů.<sup>86</sup> Nedávná vyšetřování údajného korupčního jednání v zahraničí v oblasti obrany a energetiky naznačují, že zahraniční úplatkářství stále existuje, ale současně také to, že represivní orgány se přesvědčivě snaží o odhalování a vyšetření těchto případů. OECD poukazuje na přetrvávající nedostatky sankčního režimu a v prosinci 2011 konstatovala, že ačkoli bylo stíháno 60 obžalovaných a 9 případů je v šetření, pravomocné sankce byly uloženy jen 3 právníkům a 9 fyzickým osobám, přičemž ve všech případech dohodou („*partteggiamento*“).<sup>87</sup> OECD také zdůraznila, že mnoho případů vedených proti právníkům osobám bylo zamítnuto jako promlčené.

### 3. BUDOUCÍ KROKY

Přijetí protikorupčního zákona v listopadu 2012 představuje významný krok vpřed v boji proti korupci v Itálii. Zdůrazňuje politiky prevence, jejichž cílem je zlepšit úroveň odpovědnosti ve veřejné správě a v řadách politické elity a vyvážit protikorupční zátěž, která v současnosti padá téměř výhradně na bedra donucovacích orgánů. I přes značné úsilí Kontrolního úřadu, donucovacích orgánů, státních zastupitelství a soudů však korupce zůstává v Itálii vážným problémem. Objevila se nová vlna případů politické korupce s účastí řady předních volených úředních osob v regionech, které odhalily nezákonné financování volebních kampaní a politických stran, jakož i vazby s mafiánskými skupinami. Řízení proti vysoce postaveným úředním osobám, v nichž byly skutečně uloženy odrazující sankce, jsou nadále vzácná. Nebyly vyřešeny obavy ohledně překážek, jež představuje restriktivní režim promlčecích lhůt pro soudní řešení korupčních věcí. Do určité míry neuspokojivý zůstává rámec použitelný pro střety zájmu a financování politických stran. Zadávání veřejných zakázek a soukromý sektor jsou nadále odvětví zranitelná korupcí i přes řadu již přijatých opatření. Celkově je třeba vyvinout další úsilí k zajištění účinného provedení a sledování protikorupčního právního rámce, včetně legislativních vyhlášek, které by zajistily udržitelný dopad na situaci v terénu.

Následující body vyžadují další pozornost:

- Posílit režim integrity pro **volené a jmenované úřední osoby** na celostátní, regionální a místní úrovni, mimo jiné prostřednictvím komplexních etických kodexů s odpovídajícími nástroji pro zajištění odpovědnosti a odrazujících sankcí za potenciální porušení těchto kodexů. Zvážit přijetí etických kodexů v politických stranách nebo etických paktů mezi politickými stranami a skupinami. Zdržet se přijímání zákonů *ad personam*. Posílit právní rámec pro **financování politických stran** a jeho provádění, zejména pokud jde o přísnější ustanovení o darech, konsolidaci účetních závěrek politických stran, koordinaci a dostatečnou úroveň pravomocí pro dohled nad financováním politických stran a uplatňování odrazujících sankcí.

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 Tamtéž.

- Řešit nedostatky v režimu **promlčecích lhůt**, jak to požadují doporučení určená Itálii z července 2013 v souvislosti s evropským semestrem a v tomto směru zvážit změnu pravidel použitelných na běh promlčecích lhůt (včetně vyloučení odvolacích instancí z promlčecí lhůty) a zavést pružnější pravidla pro pozastavení nebo přerušování. Vyhodnotit riziko, že nevyřízené případy korupce budou promlčeny a zajistit prioritní vyřízení věcí, u nichž takové riziko hrozí.
- Posílit pravomoci a kapacitu národního protikorupčního orgánu (CIVIT) při plnění silné **koordinační úlohy** a provádění účinných inspekčních a kontrolních funkcí, mimo jiné i na regionální a místní úrovni. Zajistit jednotný rámec pro **vnitřní kontroly** a využívat externí **nezávislé audity na regionální a místní úrovni**, pokud jde o veřejné výdaje, včetně realizace veřejných zakázek. Zajistit jednotné, nezávislé a systematické ověřování střetu zájmů, majetková přiznání úředních osob a odpovídající systém sankcí, který by působil jako odrazující prostředek.
- Zvýšit transparentnost **zadávání veřejných zakázek**, a to před zadáním i po něm, jak požadují doporučení určená Itálii z července 2013 v souvislosti s evropským semestrem. Toho by mohlo být dosaženo, kdyby všechny struktury správy zveřejňovaly na internetu roční účetní závěrky a rozvahy, jakož i rozpis nákladů veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby podle předpisů týkajících se boje proti korupci. Zvážit vybavení Kontrolního úřadu pravomocí provádět *ad hoc* kontroly bez předchozího upozornění. Zajistit plné provedení rámcového rozhodnutí 2003/568/SVV o boji proti **korupci v soukromém sektoru**. Zvážit vytvoření protikorupčních preventivních a monitorovacích nástrojů pro společnosti, které působí v odvětvích, kde velké případy odhalily zranitelnost vůči zahraničnímu úplatkářství, jako je obrana nebo energetika.