



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 5. februar 2014
(OR. en)

6113/14
ADD 12

JAI 61
GENVAL 6

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	3. februar 2014
til:	Uwe CORSEPIUS, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2014) 38 final Bilag 12
Vedr.:	BILAG ITALIEN til Rapporten om bekæmpelse af korruption i EU

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2014) 38 final Bilag 12.

Bilag: COM(2014) 38 final Bilag 12



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

BILAG

ITALIEN

til

Rapporten om bekæmpelse af korruption i EU

ITALIEN

1. INDLEDNING – VIGTIGSTE KARAKTERISTIKA OG TENDENSER

Rammen for bekæmpelse af korruption

Strategisk tilgang. I de sidste to årtier har Italiens antikorrupsionsstrategi i betydelig grad bygget på bekæmpelsessiden. Den 6. november 2012 blev der vedtaget en ny korruptionsbekæmpelseslov, der har til formål at sikre en mere afbalanceret strategi for korruptionspolitikker og tilvejebringelse af en øget forebyggelsesindsats og øget ansvarlighed inden for den offentlige administration¹. I september 2013 godkendte den nationale korruptionsbekæmpelsesmyndighed (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) den treårige korruptionsbekæmpelsesplan, der er udarbejdet af ministeriet for offentlig forvaltning². Handlingsplanen bygger på en risikoorienteret tilgang og fokuserer på forebyggende og gennemsigtige foranstaltninger for den offentlige administration, men omfatter også nye foranstaltninger til afsløring af korrupt praksis. Der opstilles også en række resultatindikatorer, mens fristerne for gennemførelsen af foranstaltninger ikke er fastsat i detaljer. Den omfattende forebyggelsesramme, som den nye lovgivningsramme udgør, medfører en betydelig byrde for den offentlige administration og kræver en betydelig indsats for at sikre den nødvendige kapacitet til effektiv gennemførelse. Tilsvarende overvejelser gør sig gældende for den nationale korruptionsbekæmpelsesmyndighed (CIVIT) med henblik på at fremme ambitiøse korruptionsbekæmpelsespolitikker.

Retlig ramme. Italien ratificerede Europarådets civil- og strafferetskonventioner om korruption i juni 2013³. Som reaktion på alvorlige bekymringer vedrørende korruption, der er afspejlet i holdningsundersøgelser⁴ og i antallet af undersøgte korruptionssager på højt plan⁵, iværksatte den italienske regering et nyt sæt korruptionsbekæmpelsesreformer i 2012. Regeringen foretog en tillidsafstemning for at sikre vedtagelsen af en ny lov om korruptionsbekæmpelse, der blev vedtaget den 6. november 2012⁶. Den nye lov har til formål at ændre mentaliteten i den italienske offentlige forvaltning og bl.a. tilvejebringe en styrket koordinering af korruptionsbekæmpelsespolitikkerne på centralt, regionalt og lokalt plan, en forbedret forebyggelsesstrategi, en forpligtelse for alle offentlige institutioner til at vedtage og anvende integritetsplaner, en bredere vifte af strafferetlige bestemmelser om korruptionsrelaterede lovovertrædelser, forbedrede regler for valgte embedsmænds integritet, gennemsigtighed i de offentlige udgifter, adgang til oplysninger osv.⁷ Der er dog visse spørgsmål, som ikke er blevet

1 Lov nr. 190 af 6. november 2012 om forebyggelse og bekæmpelse af korruption og uregelmæssigheder i den offentlige forvaltning.

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 Se nedenfor under "Opinionsundersøgelser".

5 Se flere detaljer nedenfor.

6 Lov nr. 190 af 6. november 2012 om forebyggelse og bekæmpelse af korruption og uregelmæssigheder i den offentlige forvaltning.

7 Loven går bl.a. ud på at oprette en national korruptionsbekæmpelsesmyndighed med ansvar for den overordnede politik (en opgave, der skal udføres af *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità - CIVIT*), samtidig med at den udvider viften af korruptionslovovertrædelser, kriminaliserer misbrug af indflydelse gennem en ny bestemmelse, der også dækker det aktive aspekt af lovovertrædelser, kriminaliserer korruption i den private sektor og øger strafferammen for en række korruptionsrelaterede lovovertrædelser. Loven omhandler nye korruptionslovovertrædelser (såsom "ubehørig tilskyndelse til at give eller love penge eller andre fordele" – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), manglende

taget op i loven. Den indfører ikke nye regler om forældelse eller nye strafferetlige bestemmelser om regnskabsforfalskning og hvidvaskning af egne penge ("*autoriciclaggio*"). Den omhandler ikke lovovertrædelser i form af stemmekøb. Den opdeler de strafferetlige bestemmelser om bestikkelse og korruption yderligere, hvilket kan føre til misforståelser i praksis og eventuelt til mere begrænsede skønsbeføjelser for anklagemyndigheden⁸. Endvidere er de nye bestemmelser om korruption i den private sektor og beskyttelse af whistleblowere endnu ikke altomfattende, sådan som der er redegjort nærmere for i det følgende. I forbindelse med det europæiske semester 2013 for samordning af de økonomiske politikker henstillede Rådet, at Italien styrker sin lovgivning om bekæmpelse af korruption, herunder ved at revidere reglerne om forældelsesfrister⁹.

Institutionel ramme. Drivkræfterne i Italiens korruptionsbekæmpelsesforanstaltninger har længe været begrænset til retshåndhævelse, retsforfølgning, dommere og anklagere og, i nogen grad, revisionsretten. Sidstnævnte har spillet en aktiv rolle i gennemførelsen af korruptionsbekæmpelsespolitikker, herunder med hensyn til den nye lov om korruptionsbekæmpelse, og gennem sin operationelle virksomhed, der består i en effektiv kontrol kombineret med en ret enestående beføjelse som anklagemyndighed for inddrivelse af erstatninger for tab, som den offentlige forvaltning har lidt. I Transparency Internationals nationale integritetsrapport fra 2011 blev det vurderet, at revisionsretten, de retshåndhævende myndigheder, dommere og anklagere og valgmyndighederne havde opnået forholdsvis gode resultater i kampen mod korruption¹⁰. Det blev dog konkluderet, at den offentlige forvaltnings, parlamentets, regeringens, korruptionsbekæmpelsesmyndighedernes, de politiske partiers, erhvervslivets, ombudsmandens og mediernes samlede evne til at kontrollere korruption var ret dårlig¹¹.

Opinionsundersøgelser

Undersøgelser af befolkningens opfattelse af problemet med korruption. Den særlig Eurobarometerundersøgelse vedrørende korruption fra 2013¹² viste, at 97 % af de italienske respondenter (det næsthøjeste procenttal i EU) mener, at korruption er udbredt i deres land (EU-gennemsnit: 76 %), mens 42 % oplyste, at de er personligt berørt af korruption i deres dagligdag (EU-gennemsnit: 26 %). 88 % af de italienske respondenter mener, at bestikkelse og udnyttelse af forbindelser ofte er den nemmeste måde at opnå visse offentlige tjenester på (EU-gennemsnit: 73 %). Der synes at herske udbredt mistillid til offentlige institutioner. Ifølge samme

valgbarhed af personer, der i sidste instans dømmes for lovovertrædelser mod den offentlige forvaltning, og øget ansvarlighed for personer i ledende stillinger med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af korrupt praksis. Den pålægger forvaltningen en forpligtelse til at udvikle sin egen handlingsplan for korruptionsbekæmpelse og indfører bestemmelser om større gennemsigtighed i de offentlige udgifter og letter adgangen til information, oplysning om formueforhold (dvs. offentliggørelse af oplysninger om, hvor velhavende embedsmænd, der har fået overdraget politiske beføjelser, valgte embedsmænd og andre personer med beslutningsbeføjelser på nationalt og lokalt plan er). Den indfører materielt ansvar for skader på den offentlige forvaltnings omdømme, indfører moralkodekser samt bestemmelser om beskyttelse af whistleblowere og styrker visse bestemmelser om interessekonflikter og inhabilitet (såsom indførelse inhabilitetsperioder ("*cooling-off periods*") og disciplinærsager.

- 8 Den nye lov omfatter nogle mere specifikke og dokumenterede lovovertrædelser, der er afledt af teksten vedrørende en enkelt, mere generelt defineret lovovertrædelse (f.eks. "*concussione*" og den nye lovovertrædelse "*induzione indebita a dare o promettere utilità*").
- 9 Rådets henstilling 2013/C 217/11 af 9. juli 2013.
- 10 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy_2011.
- 11 Ved vurderingen blev det konkluderet, at Italiens nationale integritetssystem ikke er tilstrækkeligt solidt, og det blev anført, at "korruption kan trives næsten alle steder, da statsinstitutioner nyder en betydelig grad af autonomi, der ikke svarer til standarderne for ansvarlighed og integritet".
- 12 Særlig Eurobarometerundersøgelse 397 fra 2013.

undersøgelse er de offentlige myndigheder og sektorer, som der hersker størst mistillid til, de politiske partier, politikere på nationalt, regionalt og lokalt plan¹³, embedsmænd, der tildeler offentlige kontrakter, og embedsmænd, der udsteder byggetilladelser.

Erfaringer med korrupsion. Når det drejer sig om den direkte erfaring med bestikkelse, opnår Italien bedre resultater i den særlige Eurobarometerundersøgelse fra 2013, idet kun 2 % oplyste, at de var blevet bedt om eller havde accepteret at betale bestikkelse i det foregående år (EU-gennemsnit: 4 %).

Erhvervsundersøgelser. 92 % af de italienske erhvervsrespondenter, der deltog i Eurobarometer-virksomhedsundersøgelsen vedrørende korrupsion¹⁴ i 2013, mener, at favoritisme og korrupsion hæmmer virksomhedernes konkurrenceevne i Italien (EU-gennemsnit: 73 %), mens 90 % oplyser, at bestikkelse og udnyttelse af forbindelser ofte er den nemmeste måde at opnå offentlige tjenester på (EU-gennemsnit: 69 %), og 64 %, at den eneste måde at opnå succes i erhvervslivet på er at have politiske forbindelser (EU-gennemsnit: 47 %). Ifølge det globale indeks for konkurrenceevne for 2013-2014 er misbrug af offentlige midler som følge af korrupsion, favoritisme i forbindelse med embedsmænds beslutninger og offentlighedens faldende tillid til politikernes etiske standarder blandt de mest problematiske områder af forvaltningen i Italien¹⁵.

Baggrund

Korrupsionens anslåede virkning Den italienske revisionsret påpegede, at de samlede direkte omkostninger i forbindelse med korrupsion beløb sig til 60 mia. EUR hvert år (svarende til 4 % af BNP). I 2012 og 2013 gav revisionsrettens præsident på ny udtryk for bekymringer over virkningen af korrupsion for samfundsøkonomien.¹⁶ Dette påvirkede landets økonomi, der allerede var ramt af følgerne af den økonomiske krise. Det fremgik af en rapport fra 2012 fra det ad hoc-udvalg¹⁷, der var blevet nedsat for at analysere og udvikle forslag vedrørende gennemsigtighed og forebyggelse af korrupsion i den offentlige forvaltning, at der ud over revisionsrettens overslag over de direkte omkostninger ved korrupsion også er indirekte økonomiske omkostninger (f.eks. omkostninger, som er knyttet til administrative forsinkelser, dårligt fungerende myndigheder, ineffektive eller endog nytteløse offentlige bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser, tab af konkurrenceevne og reducerede investeringer)¹⁸. For store offentlige bygge- og anlægsarbejder blev sådanne indirekte omkostninger anslået til ca. 40 % af omkostningerne i forbindelse med offentlige indkøb. I undersøgelser om udviklingen i den sorte økonomi blev det anslået, at den udgjorde 21,5 % af Italiens BNP i 2012¹⁹.

Whistleblowing. Med loven om bekæmpelse af korrupsion blev der for første gang indført bestemmelser om beskyttelse af whistleblowere i forbindelse med indberetning af korrupsion i den

13 Med hensyn til regionale forskelle placerede den undersøgelse af kvalitet i forvaltningen, der var bestilt af Europa-Kommissionen, og som gik i dybden med forvaltningsspørgsmålenes regional< perspektiv (offentliggjort i december 2010), Italien blandt de medlemsstater med den højeste grad af subnationale forskelle, dvs. at landet har regioner, der både ligger et godt stykke over og et godt stykke under EU-gennemsnittet for kvalitet i forvaltningen. Disse resultater blev bekræftet af det europæiske indeks for kvalitet i forvaltningen fra 2013, der gennemgik en række europæiske lande, regioner og respondenter: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>.

14 Flash Eurobarometer nr. 374 fra 2013.

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

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

17 Udvalget blev nedsat af regeringen, og dens medlemmer består af dommere og universitetsfolk.

18 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.

offentlige sektor. Bestemmelserne finder anvendelse på statsansatte, der gør opmærksom på uregelmæssigheder, på betingelse af at de ikke gør sig skyldige i injurier eller bagvaskelse eller griber ind i en persons privatliv. Oplysningerne kan kun videregives af de ansatte til deres overordnede, de judicielle myndigheder eller revisionsretten. Whistlebloweres identitet kan ikke offentliggøres uden deres samtykke. Disse bestemmelser er dog formuleret ret generelt og er ikke altomfattende, da de ikke vedrører alle aspekter af indberetningen eller alle former for beskyttelse, som bør ydes under disse omstændigheder. Endvidere er der ikke fastsat lovbestemmelser om whistleblowing i den private sektor. For at sikre velfungerende ordninger for beskyttelse af whistleblowere er det nødvendigt at indføre supplerende foranstaltninger, herunder klarhed om indberetningskanaler, beskyttelsesmekanismer og oplysningskampagner.

Åbenhed omkring lobbyvirksomhed. Lobbyvirksomhed er ikke lovreguleret i Italien. Der er ingen forpligtelser til at registrere lobbyister eller til at anmelde kontakter mellem offentligt ansatte og lobbyister.

Medier. Mens de trykte mediers kapacitet til at rapportere om korrupsion er ret stor²⁰, har primært de elektroniske mediers uafhængighed og ejerskab i tidens løb givet anledning til betydelige udfordringer, navnlig på grund af en mangeårig monopollignende stilling²¹. Konkurrencen på dette område af markedet er for nylig blevet forbedret noget. Italien scorer dårligt i pressefrihedsindekset fra Freedom House fra 2013, hvor det placeres i den kategori af lande, hvor pressen vurderes som "delvist fri"²².

2. SPØRGSMÅL, DER ER FOKUS PÅ

Korrupsion på højt plan og forbindelser med organiseret kriminalitet

Retsforfølgning af korrupsion er nøglen til en troværdig lovgivningsramme for bekæmpelse af korrupsion, der er effektiv og har afskrækkende virkning. Offentligheden synes at nære en vis bekymring for, hvorvidt de sanktioner, der anvendes på dette område, har afskrækkende virkning. Som det fremgår af den særlige Eurobarometerundersøgelse vedrørende korrupsion fra 2013²³, mener kun 27 % af de italienske respondenter, at retsforfølgningen er tilstrækkelig effektiv til at afholde folk fra at betale og modtage bestikkelse.

Det fremgår af rapporterne fra Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korrupsion (GRECO) og OECD, at den overordnede strafferetlige ramme er på plads. Der er dog en række mangler, som bidrager til opfattelsen af, at der næsten hersker straffrihed, og som er til hinder for en vellykket retsforfølgning og afslutning af retssager²⁴.

Forbindelsen mellem politikere, organiseret kriminalitet og erhvervslivet samt graden af integritet blandt valgte og udnævnte embedsmænd er blandt de bekymringer, som folk nærer mest i Italien i

20 I den globale integritetsrapport fra 2010 opnåede medierne 89 point ud af 100 mulige for deres evne til at rapportere om korrupsion: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

21 ECHR afsagde også en dom, som gik Italien imod i sag Centro Europe 7 srl og Di Stefano mod Italien, hvor det blev fastslået, at artikel 10 i EMK (ytringsfrihed) var blevet overtrådt på grund af radio- og tv-spredningsloven, der ikke fremmede konkurrencen på markedet: [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 Særlig Eurobarometerundersøgelse 397 fra 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>.

dag, sådan som det fremgår af antallet af efterforskninger og korruptionssager såvel på nationalt som på regionalt plan. Det fremgår af en undersøgelse foretaget af Center for the Study of Democracy i 2010, at eksemplet med Italien er blandt dem, der tydeligst viser, hvor tæt organiseret kriminalitet og korruption hænger sammen²⁵. Ifølge undersøgelsen er det primært den udbredte korruption i sociale, økonomiske og politiske kredse, der tiltrækker organiserede kriminelle grupper, snarere end det er den organiserede kriminalitet, der er hovedårsagen til korruption. Ifølge italienske anklagere er forbindelserne mellem mafia og korruption fortsat meget tydelig, herunder i regioner uden for de organiserede kriminelle gruppers hjemegn.

I de senere år er offentligheden blevet opmærksom på et betydeligt antal efterforskninger af påstået korruption og ulovlig valg- og partistøtte, der involverer fremtrædende politikere og valgte embedsmænd på regionalt plan. Disse førte til en række opsigelser, der i ét tilfælde førte til regionalvalg før tiden, og til regeringsbeslutninger om at opløse kommunalbestyrelser på grund af påståede forbindelser med mafiagrupper. Alene i 2012 blev der rapporteret om strafferetlig efterforskning og varetægtsfængsling af adskillige regionalpolitikere i næsten halvdelen af de 20 italienske regioner. Ud af de 201 kommunalbestyrelser, der er blevet opløst i Italien i medfør af lov nr. 221/1991²⁶, er 28 blevet opløst siden 2010 (de fleste i Syditalien, men nogle også i Norditalien) på grund af påståede forbindelser med organiseret kriminalitet. Der var også situationer, hvor nogle af tiltalerne i disse sager blev forældet, inden sagerne blev afsluttet ved retten.

En række korruptionssager i de senere år har også ført til, at partiledere og højtstående partimedlemmer er trådt tilbage. I mange af disse sager vedrørte påstandene misbrug af partimidler. Mere end 30 medlemmer af det tidligere parlament har været eller er fortsat genstand for undersøgelser vedrørende korruptionsrelaterede lovovertrædelser eller ulovlig partistøtte. Der gennemføres fortsat efterforskninger eller retssager mod nogle af disse, og nogle af dem er blevet dømt i første instans. For nogle blev sagerne afvist, fordi de var forældede, eller fordi lovovertrædelserne blev afkriminaliseret. For nogle indtraf forældelsen, før retten afsagde endelig dom i sagerne. En sag, som skal nævnes, vedrører et parlamentsmedlem, der blev undersøgt for forbindelser med Camorraen – den kriminelle gruppe Casalesi – i relation til finansieringen af sin valgkampagne til gengæld for udøvelse af politisk indflydelse på nationalt plan, navnlig inden for håndtering af giftigt affald. Varetægtsfængsling af det pågældende parlamentsmedlem blev afvist to gange i det italienske parlament (dvs. afvisning af ophævelse af immunitet). Under valgkampagnen i forbindelse med parlamentsvalget i begyndelsen af 2013 blev der iværksat en underskriftsindsamling, hvor der blev indsamlet over 150 000 underskrifter fra borgere og 878 fra kandidater, som lovede at gøre den nye lov om korruptionsbekæmpelse mere effektiv²⁷.

Etableringen af en retlig ramme, der ville sikre effektiv behandling og afslutning af retssager i komplekse sager, blev forhindret ved flere lejligheder. Ved en række lejligheder vedtog parlamentet eller forsøgte parlamentet at vedtage love ad personam, som favoriserede politikere, der også var tiltalt i kriminalsager, bl.a. for korruption. Et eksempel herpå er lovforslaget om "korte forældelsesfrister" (*prescrizione breve*), der ville have øget risikoen for afvisning af sager, der involverer tiltalte, som ikke tidligere er dømt²⁸. Et andet eksempel var den lov, der gjorde det muligt at suspendere retssager indtil embedsperiodens ophør for lovovertrædelser begået før eller under embedsperioden for en bestemt kategori af højtstående embedsmænd²⁹. Loven blev senere

25 Undersøgelse af forbindelserne mellem korruption og organiseret kriminalitet. Center for the Study of Democracy, 2010. http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between organised_crime_and_corruption_en.pdf.

26 Heraf 75 i Campanien, 49 på Sicilien og 34 i Calabrien.

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

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

29 Lov nr. 128 af 2008: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

kendt forfatningsstridig³⁰. En anden lov, der blev vedtaget i 2010, gav medlemmerne af ministerrådet mulighed for at påberåbe sig en "lovlig forhindring" for manglende tilstedeværelse ved retsmøderne i en strafferetssag³¹. Disse bestemmelser blev erklæret forfatningsstridige³². Afkriminalisering af visse lovovertrædelser såsom visse former for regnskabsforfalskning i 2002³³ kunne også nævnes i den forbindelse.

Der blev taget et positivt skridt med den nye lov om bekæmpelse af korruption, og det lovdekret, der efterfølgende blev vedtaget af regeringen i slutningen af 2012, om, at personer, der er blevet dømt for korruption eller andre lovovertrædelser mod den offentlige forvaltning ved en endelig retsafgørelse, ikke kan vælges til et offentligt hverv hverken på centralt eller regionalt plan³⁴. Ifølge dette dekret er den periode, hvor den pågældende person ikke kan vælges, dobbelt så lang som den tilsvarende sanktion og under alle omstændigheder på mindst seks år. Der blev også vedtaget et lovdekret i begyndelsen af 2013 om forbud (midlertidigt eller permanent afhængigt af den pålagte sanktion) mod at beklæde et offentligt embede for personer, der er dømt for lovovertrædelser mod den offentlige forvaltning, herunder korruption, ved endelige eller ikke-endelige retsafgørelser³⁵. De bestemmelser om manglende valgbarhed, der følger af loven om bekæmpelse af korruption, er blevet håndhævet i en sag, der førte til, at en tidligere ministerpræsident og parlamentsmedlem, som var dømt for skattesvig, blev udelukket fra senatet. Endvidere blev præsidenten for en provins suspenderet fra sit embede med hjemmel i de samme bestemmelser som følge af en dom for embedsmisbrug. Gennemførelsen af lovbestemmelserne om fortabelse af et parlamentsmedlems mandat som følge af en endelig dom kræver en afstemning i det kammer i parlamentet, som parlamentsmedlemmet tilhører, om fortabelse af parlamentsmedlemmets mandat som følge af den endelige dom.

Bortset fra ovennævnte bestemmelser gælder der ingen moralkodekser for valgte embedsmænd på centralt eller regionalt plan. I forbindelse med interessekonflikter findes der ingen specifikke kontrolmekanismer. Sådanne adfærdscodekser for valgte embedsmænd ledsaget af lovbestemmelser om sanktioner, der pålægges i tilfælde af overtrædelser af de etiske regler, ville forbedre standarderne for integritet og ansvarlighed og sikre en bredere vifte af ikkestrafferetlige sanktioner mod uetisk adfærd, der er til skade for almenvellet. Det ville også sikre en mere effektiv gennemførelse af integritetsreglerne gennem selvreguleringsløsninger på grund af de særlige karakteristika ved ikkestrafferetlige sanktioner, der gælder for valgte embedsmænd sammenlignet med andre kategorier af offentligt ansatte (udnævnte embedsmænd, tjenestemænd osv.).

Økonomisk støtte til politiske partier

Støtten til politiske partier i Italien bygger for øjeblikket på både offentlige kilder (der kan udgøre helt op til 80 % af partiets midler) og private kilder. I marts 2012 afdækkede GRECO nogle "kritiske mangler" i den retlige ramme for støtte til politiske partier i Italien samt i praksis³⁶. Den

30 Forfatningsdomstolens afgørelse 262/2009:

<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?jsessionid=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>.

31 Lov nr. 51 af 7. april 2010 om regler om lovlig forhindring (Legittimo Impedimento):

32 Forfatningsdomstolens afgørelse 23/2011: temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf.

33 Lovdekret nr. 61/2002: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>.

34 Lovdekret nr. 235 af 31. december 2012:

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

35 Lovdekret nr. 39 af 8. april 2013:

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

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).

konkluderede, at de aktuelle mangler skabte mulighed for misbrug, og at der således ikke er tilstrækkelige garantier for effektiv afsløring og offentliggørelse af potentiel uretmæssig indflydelse på støtten til partierne. Det blev konkluderet, at de offentlige myndigheders kontrol med finansieringen af de politiske partier var fragmenteret og formalistisk og blev udøvet af tre forskellige institutioner med begrænsede beføjelser og uden koordination mellem dem indbyrdes eller med de retshåndhævende myndigheder. Parlamentets revisionsudvalg kontrollerer således de politiske partiers finansielle årsrapporter, revisionsrettens råd af inspektører har til opgave at gennemgå de politiske partiers udgifter, mens den regionale valgkommission kontrollerer kandidaternes valgudgifter.

GRECO opfordrede indtrængende de politiske partier til at udvikle deres egne interne kontrolsystemer og underkaste deres regnskaber en uafhængig revision. De politiske partier er ikke forpligtet til at udarbejde konsoliderede regnskaber. For øjeblikket giver de finansielle rapporter, som de politiske partier fremlægger, ikke et samlet overblik over deres finansielle aktiviteter. GRECO anbefalede også mere gennemsigtighed i partistøtten gennem en væsentlig nedsættelse af tærsklerne for, hvornår identiteten af bidragsydere til de individuelle kandidater og politiske partier ikke skal offentliggøres. På samme måde blev der anbefalet et forbud mod anonyme donationer³⁷.

De nuværende sanktioner, der er fastsat i lovgivningen, består af bøder og suspension af refusion af valgudgifterne. Der er også indført en lovovertrædelse i form af ulovlig partistøtte. GRECO bemærkede i sin rapport fra 2012, at den nuværende sanktionsordning for overtrædelse af finansieringsreglerne ikke syntes at virke tilstrækkeligt afskrækkende, og anbefalede, at de eksisterende administrative og strafferetlige sanktioner i forbindelse med overtrædelse af regler om partistøtte tages op til revision, for at sikre at de er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning³⁸.

I december 2013 vedtog regeringen et lovdekret om gradvis afskaffelse af den offentlige støtte over tre år³⁹ og i stedet indførelse af individuelle bidrag fra borgerne, som de senere kan trække fra i skat⁴⁰. Lovdekretet omfatter nogle retningslinjer for fastlæggelsen af strenge procedurer for partiernes gennemsigtighedsregler og budgetter. Det tager dog ikke fat på de bekymringer, som GRECO har givet udtryk for med hensyn til de interne kontrolmekanismers streghed, maksimumsgrænserne for private donationer eller de gældende sanktioners afskrækkende virkning. For nylig fik revisionsretten bemyndigelse til at kontrollere finansieringen af regionale politiske grupper.

Forældelsesfrister

Spørgsmålet om forældelsesfrister har hele tiden givet anledning til alvorlig bekymring med hensyn til den generelle ramme for efterforskning og domsafsigelse i korrupsionssager i Italien. Den forældelsesfrist, der gælder efter italiensk ret, kombineret med langvarige retssager, de regler og beregningsmetoder, der gælder for forældelsesfrister, manglende fleksibilitet med hensyn til grundene til suspension og afbrydelse og eksistensen af en absolut forældelse, der ikke kan afbrydes eller suspenderes, førte og fører fortsat til afvisning af et betydeligt antal sager⁴¹.

37 Nu på 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 Dvs. nedsat til 60 % i det første år, efter at loven er blevet vedtaget, 50 % i det andet år, 40 % i det følgende år og i sidste ende fuldstændig ophævelse.

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

41 Disse omfatter en sag mod en tidligere ministerpræsident, der blev afvist som forældet i februar 2012. Sagen vedrørte en påstand om korrupsion i forbindelse med retssager mod den tidligere ministerpræsident, der angiveligt skulle have betalt

Revisionen af de eksisterende regler for forældelse blev taget op i de landespecifikke henstillinger, som Rådet rettede til Italien i juli 2013 i forbindelse med det europæiske semester, som en vigtig drivkraft til styrkelse af den retlige ramme for bekæmpelse af korruption.

Ifølge Transparency Internationals undersøgelse fra 2010 af virkningen af forældelsesfrister for retsforfølgningen af korruption i EU var rundt regnet én ud af ti retssager om korruption blevet indstillet i den undersøgte periode (dvs. mellem 2005 og 2010), fordi forældelsesfristerne var udløbet⁴². Situationen synes ikke at være blevet bedre med tiden, til trods for at GRECO⁴³ og OECD⁴⁴ gentagne gange mellem 2009 og 2013 har givet udtryk for betænkeligheder. Ifølge én undersøgelse⁴⁵ blev ca. 11,14 % af straffesagerne i Italien i 2007 forældet under sagsbehandlingen, og det tilsvarende tal var på 10,16 % i 2008. Gennemsnittet for andre medlemsstater, som er nævnt i undersøgelsen i samme referenceperiode, er på mellem 0,1 % og 2 %. OECD-data viser, at sager om bestikkelse i udlandet mod 30 ud af 47 tiltalte (dvs. over 62 %) blev forældet fra og med 2011.

For de fleste af de "klassiske" korruptionsrelaterede lovovertrædelser⁴⁶ var den relative forældelsesfrist⁴⁷, før den nye lov om bekæmpelse af korruption trådte i kraft, på ca. 6 år⁴⁸, mens den absolutte forældelsesfrist var på 7,5 år⁴⁹. En reform af forældelsesreglerne i 2005 ændrede blot beregningsreglerne med henblik på at udskille forlængelsen af den forældelsesfrist, der følger af tiltaltes straffeattest⁵⁰. Skærpende omstændigheder for førstegangsløvovertredere ville ikke føre til længere forældelsesfrister. En betydelig, mere grundlæggende, hindring i de nuværende regler skyldes den omstændighed, at forældelsesfristen fortsat løber efter retsafgørelsen i første instans (dvs. indtil rettens dom bliver endelig). På baggrund af ret langtrukne retssager har dette ført til situationer, hvor sagerne er blevet afvist som forældede, selv efter en afgørelse i første instans.

Loven om bekæmpelse af korruption fra 2012 ændrede dog ikke forældelsesreglerne. Den nye lov forhøjer maksimumsstraffen for visse lovovertrædelser, hvilket fører til en forlængelse af forældelsesfristen, eftersom de to er indbyrdes forbundne. For visse andre nye lovovertrædelser som f.eks. den såkaldte "*concessione per induzione*"⁵¹ (eller "*induzione indebita a dare o promettere utilità*"), der af jurister anses for at forekomme hyppigere end "*concessione*", er sanktionerne dog mindre, hvilket fører til en kortere forældelsesfrist⁵². Der bør også tages hensyn

600 000 USD i bestikkelse til en udenlandsk advokat for hans vidneudsagn i en række ældre retssager mod den samme tiltalte. Retssagen havde været fem år, før forældelsesfristen indtrådte. Andre tiltalte, som var involveret i samme lovovertrædelse (dvs. det aktive aspekt af korruptionshandlingen), blev dømt i første instans (stadfæstet ved appel). Men selv for sidstnævntes vedkommende indtrådte forældelsen ved anden appel. For nylig blev nogle af korruptionsanklagerne mod en næstformand for et regionsråd i en omfattende sag også forældet.

42 Fristen udløbet: Forældelsesfrister og retsforfølgning af korruption i EU-landene.

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)

45 [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)

46 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/49377261.pdf>.

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

48 Bestikkelse, misbrug af indflydelse.

49 De såkaldte "relative" forældelsesfrister kan suspenderes eller afbrydes, mens "absolutte" forældelsesfrister er længere, men ikke kan suspenderes eller afbrydes.

48 Længere for visse lovovertrædelser såsom *concessione* – en grovere form for passiv bestikkelse, hvor en offentligt ansat tvinger eller foranlediger yderen af bestikkelse til eller pålægger ham at begå bestikkelsehandlingen – hvidvaskning eller korruption inden for retsvæsenet – fra 12 til 20 år i grove tilfælde.

49 Længere for visse lovovertrædelser såsom *concessione*, hvidvaskning, korruption inden for retsvæsenet – mellem 15 og op til 25 år i grove tilfælde.

50 Lov nr. 251 af 5. december 2005 ("Ex-Cirielli").

51 Form for aktiv bestikkelse, hvor en offentligt ansat ved misbrug af sit embede eller sine beføjelser får en person til at yde eller love ham eller en tredjemand en uforholdsmæssig (materiel eller anden) fordel.

52 F.eks. med hensyn til *concessione per induzione* er strafferammen mellem 3 og 8 år i stedet for mellem 4 og 12 år, og forældelsesfristen ville falde fra 15 til 10 år.

til, at den mest favorable straffelovgivning finder anvendelse på verserende retssager, dvs. dem, der ville sikre en kortere forældelsesfrist for tiltalte.

Justitsministeriet nedsatte en arbejdsgruppe (et ad hoc-udvalg) til at undersøge spørgsmålet om forældelsesfrister og eventuelle alternativer med henblik på at gennemføre en reform på dette område⁵³. Udvalget analyserede virkningen af forældelsesfrister i perioden 2005 til 2010 og fremlagde resultaterne af sin analyse i april 2013. Analysen omfattede de mest repræsentative anklagemyndigheder i Italien og viste et let fald (mindre end 3 %) i andelen af forældede korruptionssager. Efter ad hoc-udvalgets opfattelse udgør dette en normal procentdel, der delvist er begrundet i legalitetsprincippet (dvs. obligatorisk anklagesystem). GRECO understregede, at det er kombinationen af beregningsmetoden for forældelsesfrister og andre faktorer (såsom forsinkelser, et stort antal strafferetssager og komplicerede korruptionssager), der øger risikoen for, at korruptionssager bliver forældet. Den fremhævede, at det øgede sanktionsniveau for visse korruptionslovovertrædelser ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at overvinde bekymringerne og opfordrede til vedtagelse af en plan med en fast tidsramme og de politiske valgmuligheder, der er til rådighed for at løse dette problem⁵⁴.

Evnen til at sikre en effektiv gennemførelse af den nye lov om bekæmpelse af korruption

Regeringen vedtog en række bekendtgørelser efter vedtagelsen af loven om bekæmpelse af korruption i 2012. Det første lovdekret i slutningen af 2012 vedrørte manglende valgbarhed til offentlige embeder for offentligt ansatte, der ved en endelig retsafgørelse er dømt for visse lovovertrædelser mod den offentlige forvaltning, herunder korruption⁵⁵. Der blev vedtaget to andre lovdekreter i marts og april 2013. Ét vedrørte forbuddet mod at beklæde visse offentlige embeder i tilfælde af (endelige eller ikke-endelige) domme for lovovertrædelser mod den offentlige forvaltning, herunder korruption, og uforeneligheden af og forbud mod, at personer, der beklæder offentlige embeder, flytter til den private sektor⁵⁶. De andre dekreter vedrørte gennemsigtigheden af oplysninger og den offentlige forvaltnings formidling heraf⁵⁷. I 2013 godkendte regeringen en moralkodeks for den offentlige forvaltning, som er udarbejdet af ministeriet for offentlig forvaltning⁵⁸. Visse andre områder, der er omfattet af loven fra 2012, såsom en koordineret strategi for kontrolmekanismer, er endnu ikke blevet taget i betragtning.

I loven om bekæmpelse af korruption fra 2012 blev *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* (CIVIT) udpeget som den nationale korruptionsbekæmpelsesmyndighed for Italien med ansvar for at koordinere de forebyggende politikker for korruptionsbekæmpelse på nationalt plan. CIVIT synes dog at mangle den nødvendige kapacitet til effektivt at varetage en sådan rolle. Den har kun tre medlemmer og ca. 30 medarbejdere, der hyppigt udskiftes. CIVIT selv betragter sin rolle som ret begrænset, idet den snarere har en reaktiv end proaktiv funktion med fokus på gennemsigtighed, rådgivende

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).

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' og 'diffusionen af oplysninger' fra de offentlige amministrazioni.

58 Adfærdskodeks godkendt den 4. juni 2013 ved dekret fra republikkens præsident nr. 62/2013, der helt erstatter den adfærdskodeks, der var indeholdt i det ministerielle dekret fra ministeriet for offentlig forvaltning, og som blev godkendt den 28. november 2000.

funktioner og formel gennemgang af strategiske dokumenter, der er udarbejdet af administrationerne. De efterforsknings- og kontrolopgaver, der er omhandlet i loven om bekæmpelse af korruption, synes at have lav prioritet. CIVIT's sanktionsbeføjelser er næsten ikke-eksisterende, navnlig på det regionale og lokale niveau.

I henhold til loven om bekæmpelse af korruption fra 2012 skal der vedtages en treårig national korruptionsbekæmpelsesplan og integritetshandlingsplaner (med fokus på forebyggelsesaspektet) for alle administrative organer. Integritetshandlingsplanerne skal baseres på risikovurderinger. Handelskamrene på regionalt plan er også ved at udvikle flerårige handlingsplaner for forebyggelse af korruption. Et stort antal handelskamre har allerede udarbejdet sådanne planer⁵⁹.

I juli 2013 vedtog CIVIT et sæt retningslinjer for ajourføring af det treårige program for gennemsigtighed og integritet 2014-2016⁶⁰. I september 2013 godkendte den den treårige nationale korruptionsbekæmpelsesplan, som var udarbejdet af ministeriet for offentlig forvaltning⁶¹. Handlingsplanen udstikker hovedlinjerne for de offentlige administrations gennemførelse af loven om bekæmpelse af korruption. Mange administrationer (herunder lokale) har allerede fremlagt deres handlingsplaner for CIVIT, og der blev i 2011 og 2012 udarbejdet over 100 integritetsplaner⁶².

Hvert administrativt organ skal udnævne en embedsmand, der skal være ansvarlig for integritetsspørgsmål, og hvis ansvar i tilfælde af konstatering af mangler ville blive udløst både set fra ud et disciplinært og et ledelsesmæssigt synspunkt. Langt de fleste udnævnelser fandt allerede sted i 2013.

Selv om ambitionen i den nye strategi vedrørende integritetspolitikker inden for offentlig forvaltning hilses velkommen, er det lige så vigtigt at afbøde risikoen for, at dette storstilede projekt bliver til en formalistisk proces, der fokuserer mere på programorienterede dokumenter og institutionelle rammer end på at træffe mere målrettede og øjeblikkelige foranstaltninger til tackling af eksisterende sårbarheder. Det er ikke klart, om alle administrationer har den nødvendige kapacitet til at udvikle relevante handlingsplaner og sikre deres effektive gennemførelse og overvågning. Dette giver især anledning til bekymring med hensyn til lokale administrationer.

I 2012 vurderede ad hoc-udvalget med ansvar for udarbejdelse af forslag vedrørende gennemsigtighed og forebyggelse af korruption i den offentlige forvaltning, at et af de områder, hvor der var størst risiko for korruption, er lokalforvaltningerne. Blandt de risici, der blev fremhævet, var forbindelserne mellem forvaltningen og politikkerne (især med hensyn til byplanlægningsbeslutninger) og mellem forvaltningen og den private sektor (f.eks. øget brug af outsourcing og udbud efter forhandling som følge af den økonomiske krise) og manglende klarhed i kompetencefordelingen mellem de forskellige myndighedsniveauer. Ad hoc-udvalget foreslog en række foranstaltninger til tackling af disse risici, herunder en klar kompetenceafgrænsning mellem regionsrådene og de administrative organer, mere gennemsigtighed og disciplin ved gennemførelsen af administrative procedurer, styrkede interne kontrolmekanismer og prioritering af områder med større risiko såsom byplanlægning⁶³.

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

60 Forhandling nr. 50/2013 "Retningslinjer for ajourføring af det treårige program for gennemsigtighed og integritet 2014-2016".

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.

Interessekonflikter og opgivelse af oplysninger om formueforhold

Den lovgivning, der finder anvendelse på den offentlige forvaltning⁶⁴, og loven om bekæmpelse af korruption fra 2012 omfatter særlige bestemmelser, der fastlægger en bred vifte af faktiske, åbenbare og potentielle interessekonflikter og opfølgende foranstaltninger, bl.a. vedrørende "svingdørspraksis" (dvs. inhabilitetsperioder på tre år). Kontrakter eller andre forpligtelser, der er indgået i strid med svingdørsreglerne, er ugyldige. I tilfælde af overtrædelse af svingdørsreglerne vil private enheder, der har påtaget sig sådanne forpligtelser, ikke få tildelt nogen kontrakt af den offentlige forvaltning i de følgende tre år.

Efter vedtagelsen af loven om bekæmpelse af korruption i 2012 vedtog regeringen i marts 2013 et lovdekret om åbenhed i den offentlige forvaltning⁶⁵, hvorefter der skal oplyses om aktiver tilhørende valgte og udnævnte embedsmænd og deres slægtninge til og med andet led. Dekretet bygger på princippet om, at der som hovedregel er adgang til offentlige oplysninger, og at undtagelser herfra bør være udtrykkeligt fastsat i loven. Ordningen med oplysning om formueforhold gælder for valgte og udnævnte embedsmænd på centralt, regionalt og lokalt plan, herunder dem, der udfører midlertidige opgaver for offentlige myndigheder. Endvidere indeholder et lovdekret fra maj 2013 regler om inhabilitet og et forbud mod at beklæde visse lederstillinger i den offentlige forvaltning, såfremt den pågældende embedsmand tidligere er dømt for lovovertrædelser mod den offentlige forvaltning, uanset om det er i første instans eller ved en endelig retsafgørelse⁶⁶. Dekretet indeholder også regler om inhabilitet mellem lederstillinger i den offentlige forvaltning og lederstillinger i statsejede og statskontrollerede virksomheder eller virksomheder, der reguleres eller finansieres af den offentlige forvaltning, samt om inhabilitet mellem lederstillinger i den offentlige forvaltning og politiske udnævnelser.

Til trods for disse prisværdige regler er der ikke ret megen klarhed i den retlige ramme med hensyn til oprettelsen af en uafhængig professionel kontrolmekanisme og en tilsvarende sanktionsordning med afskrækkende virkning, for så vidt angår oplysning om formueforhold og interessekonflikter for offentligt ansatte på centralt, regionalt og lokalt plan. Det er ikke helt klart, hvordan grove overtrædelser på dette område kan føre til sanktioner såsom afskedigelse, eller hvordan de afgørelser, der er truffet i sådanne situationer, kan ophæves og skaderne afhjælpes. Det samme gælder for oplysning om valgte og udnævnte embedsmænds formueforhold.

GRECO's seneste vurdering vedrørende den første og anden fælles evalueringsrunde omfatter de italienske myndigheders henvisninger til konkurrencemyndighedens rolle i forbindelse med overvågning af interessekonflikter, der involverer medlemmer af regeringen (herunder deres ægtefæller og slægtninge). Ifølge de italienske myndigheder vedtog konkurrencemyndigheden strenge fortolkningsretningslinjer, som fremmer en bred vifte af retlige bestemmelser på dette område. Retspraksis på området synes at bekræfte denne linje. De italienske myndigheder oplyste, at konkurrencemyndigheden også har anvendt finansielle erklæringer, som den har modtaget, til at udpege bestemte risikosektorer, hvor der er større sandsynlighed for, at der vil opstå interessekonflikter (f.eks. radio og fjernsyn)⁶⁷. Det er dog ikke klart, hvordan kontrollen med angivelserne af formueforhold og interessekonflikter vil blive udført i praksis på baggrund af loven om bekæmpelse af korruption fra 2012. CIVIT er nu ansvarlig for at sikre, at kravene til

64 Lov nr. 215 fra 2004 om interessekonflikter: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

65 Lovdekret nr. 33 af 14. marts 2013 om offentliggørelse, gennemsigtighed og formidling af administrative oplysninger.

66 Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 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).

offentliggørelse overholdes, og for at overvåge potentielle uregelmæssigheder, men dens beføjelser er hovedsagelig af reguleringsmæssig, rådgivende og vejledende karakter. Den har ingen rolle med hensyn til substantiel kontrol af interessekonflikter og oplysning om formueforhold for offentligt ansatte. GRECO understregede også, at "spørgsmålet om interessekonflikt er et meget kontroversielt emne i Italien, som der skal føres omhyggeligt tilsyn med for at bevare systemets troværdighed"⁶⁸.

Offentlige indkøb

Offentlige bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser i Italien tegnede for sig for ca. 15,9 % af BNP i 2011⁶⁹. Værdien af udbud, der blev offentliggjort i Italiens statstidende, udgjorde 18,3 % af de samlede udgifter til offentlige bygge- og anlægsarbejder, varer og tjenesteydelser i 2011. I rapporten fra oktober 2012 fra det ad hoc-udvalg, der havde til opgave at analysere og udarbejde forslag om gennemsigtighed og forebyggelse af korruption i den offentlige forvaltning, blev offentlige indkøb fremhævet som et område, hvor der er stor risiko for korruption⁷⁰. I Italien ser udbud efter forhandling (navnlig uden offentliggørelse af udbudsbekendtgørelser) ud til at blive benyttet mere end gennemsnittet: i 2010 tegnede det sig for 14 % af kontraktværdien sammenlignet med 6 % i EU. Dette kan være en faktor, der øger risikoen for korrupt og svigagtig praksis.

Ifølge Eurobarometer-virksomhedsundersøgelsen vedrørende korruption fra 2013⁷¹ mente 70 % af de italienske respondenter, at korruption er udbredt i forbindelse med offentlige indkøb, som forvaltes af de nationale myndigheder (EU-gennemsnit: 56 %), og 69 % mente, at det samme er tilfældet med offentlige indkøb, der forvaltes af de lokale myndigheder (EU-gennemsnit: 60 %). De italienske respondenter oplyste navnlig, at følgende former for praksis var udbredt i forbindelse med offentlige indkøb: udbudsbetingelser, som er skræddersyet til bestemte virksomheder (52 %), misbrug af udbud efter forhandling (50 %), interessekonflikter i forbindelse med vurderingen af bud (54 %), hemmelig udbudsprocedure (45 %), uklare udvælgelses- eller evalueringskriterier (55 %), inddragelse af bydende i udformningen af udbudsbetingelserne (52 %), misbrug af påberåbelse af særlige grunde for at undgå konkurrencebaserede procedurer (53 %) og ændring af kontraktvilkårene efter kontraktens indgåelse (38 %).

Infrastrukturuområdet synes at være blandt de områder, der er mest sårbare over for korruption i forbindelse med offentlige indkøb i Italien. På grund af de store ressourcer, som denne sektor tegner sig for, er den mere udsat for korruption og for at blive infiltreret af organiserede kriminelle grupper. Endvidere vedrører typen af arbejder, leverancer og tjenesteydelser på disse områder snarere et begrænset antal udbydere, hvilket således øger risikoen for hemmelige procedurer. Ifølge empirisk forskning finder korruptionsbetalingen i Italien for det meste sted i fasen efter tildelingen, navnlig i forbindelse med kontrollen af kvaliteten eller afslutningen af arbejderne, tjenesteydelserne eller leverancerne⁷². Revisionsretten konkluderede ved flere lejligheder, at processen for offentlige indkøb er korrekt, at procedurerne overholdes, og at de vindende bud faktisk ser ud til at være de mest fordelagtige, men at der bevidst gås på kompromis med kvaliteten af leverancerne i gennemførelsesfasen. Selv om disse uregelmæssigheder ikke nødvendigvis tyder på korrupt praksis, illustrerer de og ovennævnte Eurobarometerindikatorer de

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 Flash Eurobarometer nr. 374 fra 2013.

72 Ecorys, PwC, London Economics, *Public Procurement in Europe: cost and effectiveness (Offentlige indkøb i Europa: omkostninger og effektivitet)*, 2011.

sårbare punkter ved de nuværende kontrolmekanismer, navnlig med hensyn til gennemførelsesfasen for offentlige kontrakter. Revisionsretten har også pointeret en svaghed ved sine kontrolbeføjelser: Det er umuligt at foretage uanmeldte ad hoc-kontrolbesøg, hvilket kan mindske raten for afsløring af uregelmæssigheder⁷³. Regnskabsforfalskning straffes ikke⁷⁴, hvilket påvirker forebyggelsen af uregelmæssigheder negativt, navnlig i gennemførelsesfasen.

Alene for store bygge- og anlægsarbejder skønnes korruption (herunder indirekte tab) at udgøre helt op til 40 % af de offentlige indkøbskontraktens samlede værdi⁷⁵. Store byggearbejder som i forbindelse med genopbygningen af L'Aquila efter jordskælvet i 2009, Verdensudstillingen i Milano i 2015 eller højhastighedsjernbanen mellem Torino og Lyon blev på det offentlige område udpeget som storstilede projekter, hvor der er stor potentiel risiko for misbrug af offentlige midler eller for at blive infiltreret af organiserede kriminelle grupper. Højhastighedsjernbaner er blandt de dyreste infrastrukturarbejder og giver anledning til betydelig diskussion om sammenligning af enhedspriser. Forskningen viser, at én kilometer højhastighedsjernbanespor koster ca. 10,2 mio. EUR på linjen mellem Paris og Lyon, 9,8 mio. EUR fra Madrid til Sevilla, 9,3 mio. EUR fra Tokyo til Osaka, mens den koster 47,3 mio. EUR fra Rom til Napoli, 74 mio. EUR fra Torino til Novara, 79,5 mio. EUR fra Novara til Milano og 96,4 mio. EUR fra Bologna til Firenze. I alt blev gennemsnitsomkostningerne i Italien anslået til 61 mio. EUR pr. km⁷⁶. Selv om forskellene i omkostninger ikke beviser noget i sig selv, kan de fungere som en indikator, der skal bekræftes af andre, for potentielle problemer med dårlig forvaltning eller uregelmæssigheder i de offentlige indkøbsprocedurer.

På grund af risikoen for korruption og for at blive infiltreret af organiserede kriminelle grupper i forbindelse med offentlige indkøb har Italien vist disse udfordringer øget opmærksomhed. Landet har f.eks. vedtaget ny lovgivning om sporbarheden af midler i forbindelse med offentlige indkøb, fremmet nye projekter til sporing af finansielle transaktioner og forebyggelse af mafiagrupper infiltrering og øget kapaciteten for udvalget for koordination af overvågningen på højt plan af store bygge- og anlægsprojekter (*grandi opere*⁷⁷).

Andre foranstaltninger i loven om bekæmpelse af korruption fra 2012 gik ud på, at alle administrationer på internettet skal offentliggøre årsregnskaber og balancer og fordelingen af omkostninger til offentlige bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser samt detaljeret information om igangværende og tidligere udbudsprocedurer. Ifølge loven skal der også oprettes en database over offentlige kontrakter og indføres en forpligtelse for præfekter til at opstille "hvide lister" over erhvervsdrivende, der ikke er udsat for risiko for at blive infiltreret af organiserede kriminelle grupper. Gennemførelsen af denne foranstaltning er i gang.

Med hensyn til spørgsmålet om gennemsigtighed i de offentlige udgifter og den offentlige forvaltning i bred forstand har de italienske myndigheder gennemført et betydeligt antal foranstaltninger til sikring af øget gennemsigtighed. Et lovgivningsinitiativ, som er værd at nævne i denne sammenhæng, er lov nr. 136 fra 2010 om kontrol med finansielle strømme, hvorefter der skal oprettes en særlig konto for alle betalinger som led i gennemførelsen af offentlige indkøbskontrakter, hvilket således vil bidrage til den generelle forebyggelse af korruption på dette

73 Idem.

74 Regnskabsforfalskning findes reelt ikke, da det blev afkriminaliseret i 2002. Det kan dog til en vis grad komme i betragtning i forbindelse med visse andre lovovertrædelser.

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>. og <http://www.civit.it>.

område⁷⁸. Endvidere skal der ifølge et lovdekret fra 2012 indføres brug af e-forvaltning, harmoniserede ansøgningsprocedurer for virksomheder, der deltager i offentlige udbud, ligesom der skal udnævnes ledere, som borgerne kan henvende sig til i tilfælde af passivitet i forvaltningen⁷⁹.

God praksis – platforme for gennemsigtighed

Bussola della trasparenza⁸⁰: et værktøj, der forvaltes af ministeriet for offentlig forvaltning og forenkling, og som kontrollerer, om der er findes oplysninger på ministeriernes websteder, og deres grad af tilgængelighed.

Avviso Pubblico (<http://www.avvisopubblico.it/>): et netværk af over 200 forvaltninger på regionalt og kommunalt niveau samt provinsniveau, der samarbejder om aktivt at forhindre korruption i offentlige strukturer og mafiaens infiltrering heraf.

ITACA⁸¹: en sammenslutning, der arbejder for gennemsigtighed i de offentlige indkøbsprocedurer og i de offentlige udgifter generelt. Dens medlemmer dækker næsten 90 % af den regionale offentlige forvaltning.

CAPACI⁸² (Skabelse af automatiserede procedurer til bekæmpelse af kriminel infiltrering i offentlige kontrakter): et EU-finansieret projekt til overvågning af finansielle strømme i leverandørkæden i forbindelse med store offentlige kontrakter. Systemet vil sætte myndighederne i stand til at forhindre infiltrering med kapital af illegal oprindelse ved at etablere en database over bankoverførsler og varslinger om unormal adfærd. Projektet befinder sig i pilotfasen i en række regioner i Italien.

Linee guida⁸³: Udvalget for koordination af overvågningen på højt plan af store bygge- og anlægsprojekter godkendte et strategidokument om bekæmpelse af mafiaen som en forebyggende foranstaltning til bekæmpelse af mafiaens infiltrering af programmet for strategiske infrastrukturer. Der blev udstedt retningslinjer, herunder vejledninger i kontrol af, om mafiaen er involveret i entrepriser og underentrepriser vedrørende bygge- og anlægsarbejder, leverancer og tjenesteydelser i forbindelse med infrastrukturprojekter såsom genopbygningen af Abruzzo eller Verdensudstillingen i 2015.

Korruption i den private sektor

Italien har ikke fuldt ud gennemført rammeafgørelse 2003/568/RIA om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor⁸⁴. Korruption i den private sektor er ikke nævnt som en lovovertrædelse i den italienske strafferetsplejelov, men er omfattet af de strafferetlige bestemmelser i den borgerlige retsplejelov. Loven om bekæmpelse af korruption fra 2012 ændrede disse bestemmelser, idet der

78 Lov nr. 136 af 13. august 2010 om en ekstraordinær plan for bekæmpelse af mafiaen: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>.

79 Dekretet "Semplifica Italia" af 4. april 2012: http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplicaitalia_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 KOM(2011) 309 endelig, anden beretning om gennemførelsen af rammeafgørelse 2003/568/RIA af 6. juni 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.

blev tilføjet en ny definition af korruption i den private sektor og nye sanktioner. De tager dog stadig ikke fat på alle mangler i forbindelse med anvendelsesområdet for korruptionsrelaterede lovovertrædelser i den private sektor og sanktionsordningen. De nye bestemmelser indeholder ikke en tilstrækkelig bred definition af de ledende stillinger i en virksomhed, der kan gøre virksomheden ansvarlig for korruptionslovovertrædelser begået af de personer, der beklæder disse stillinger. De fastsætter ikke noget ansvar for manglende tilsyn. Den sanktionsordning, der gælder for juridiske personer, synes ikke at have tilstrækkeligt afskrækkende virkning. De nuværende bestemmelser om bestikkelse i den private sektor er derfor for snævre og begrænser omfanget af de kategorier af ledere i den private sektor, der skal stå til ansvar for lovovertrædelser. Endvidere retsforfølges lovovertrædelser ikke ex officio, men kun efter indgivelse af en anmeldelse, undtagen i sager, hvor det fører til konkurrencefordrejning i forbindelse med indkøb af varer og tjenesteydelser.

Med hensyn til regnskabskravene til virksomheder bemærkede GRECO, at regnskabssystemet i Italien ikke er i overensstemmelse med Europarådets strafferetskonvention om korruption. Dette er navnlig klart, når det drejer sig om tærsklerne for ansvar, regnskabskravenes begrænsede anvendelsesområde (dvs. de gælder kun for børsnoterede virksomheder, statsejede virksomheder og forsikringsselskaber), fastsættelsen af sanktioner og omfanget af lovovertrædelser i form af regnskabsforfalskning⁸⁵.

Når det drejer sig om bestikkelse i udlandet, har Italien en omfattende ramme for retsforfølgning af denne lovovertrædelse og har udfoldet betydelige bestræbelser på at efterforske og retsforfølge sådanne lovovertrædelser⁸⁶. De seneste efterforskninger af påstået korrupt praksis i udlandet i forsvarsmateriel- og energisektoren tyder på, at bestikkelse i udlandet stadig forekommer, men viser også, at de retshåndhavende myndigheder gør en troværdig indsats for at afsløre og efterforske sådanne sager. OECD peger på, at der fortsat er mangler i sanktionsordningen, og bemærkede i 2011, at selv om 60 tiltalte var blevet retsforfulgt, og ni sager var ved at blive efterforsket, blev kun tre juridiske personer og ni enkeltpersoner pålagt endelige sanktioner, i alle tilfælde ved forlig ("*partteggiamento*")⁸⁷. OECD understregede også, at mange sager mod juridiske personer blev afvist som forældede.

3. FREMTIDIGE FORANSTALTNINGER

Vedtagelsen af loven om bekæmpelse af korruption i november 2012 er et betydeligt skridt fremad i bekæmpelsen af korruption i Italien. Den fremhæver forebyggelsespolitikker, som sigter mod at øge ansvarligheden i den offentlige forvaltning og blandt den politiske elite og skabe balance i korruptionsbekæmpelsesbyrden, der for øjeblikket næsten udelukkende hviler på de retshåndhavende myndigheder. Til trods for en betydelig indsats fra revisionsrettens, de retshåndhavende myndigheders, anklagemyndighedernes og domstolens side, er korruption fortsat en alvorlig udfordring i Italien. Der er dukket en ny bølge af politiske korruptionssager op, der involverer et antal valgte embedsmænd på regionalt topplan, og som afslører ulovlig støtte til valgkampanjer og politiske partier samt forbindelser med mafiagrupper. Antallet af sager mod højtstående embedsmænd, hvor afskrækkende sanktioner reelt håndhæves, er fortsat lille. Der er blevet taget hensyn til bekymringerne over de hindringer, som den restriktive ordning med forældelsesfrister medfører for domfældelse i korruptionssager. Den ramme, der gælder for interessekonflikter og partistøtte, er til en vis grad fortsat utilfredsstillende. Offentlige indkøb og

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 Idem.

den private sektor er fortsat sektorer, som er sårbare over for korruption, til trods for at der allerede er truffet en række foranstaltninger. Der skal generelt gøres en større indsats for at sikre en effektiv gennemførelse og overvågning af den retlige ramme for bekæmpelse af korruption, herunder lovdekreter, med henblik på at sikre en vedvarende virkning i praksis.

Følgende punkter kræver øget opmærksomhed:

- Styrkelse af integritetsordningen for **valgte og udnævnte embedsmænd** på nationalt, regionalt og lokalt plan, herunder gennem omfattende moralkodekser med passende redegørelsesværktøjer og afskrækkende sanktioner for potentielle overtrædelser af disse kodekser. Det bør overvejes at fremme moralkodekser inden for politiske partier eller etiske aftaler mellem politiske partier og grupper. Man bør undlade at vedtage love ad personam. Styrkelse af den retlige ramme vedrørende **partistøtte** og gennemførelsen heraf, navnlig for så vidt angår strengere bestemmelser om donationer, konsoliderede regnskaber for politiske partier, koordination af og passende beføjelser for tilsyn med partistøtte og anvendelse af sanktioner med afskrækkende virkning.
- Afhjælpning af manglerne i ordningen for **forældelsesfrister**, sådan som det fremgår af de henstillinger, der blev rettet til Italien i juli 2013 inden for rammerne af det europæiske semester, ved at overveje at ændre de regler, der gælder for forældelsesforløbet (herunder udelukkelse af appelinstanter fra forældelsesfristen), og der bør indføres mere fleksible regler om suspension og afbrydelse. Vurdering af om der er risiko for, at verserende korruptionssager bliver forældet, og det skal sikres, at sager, hvor der foreligger en sådan risiko, prioriteres.
- Styrkelse af den nationale korruptionsbekæmpelsesmyndigheds (CIVIT) beføjelser og kapacitet, så den kan spille en stærk **koordinerende rolle** og udføre effektive kontrol- og tilsynsfunktioner, herunder på regionalt og lokalt plan. Sikring af en ensartet ramme for **intern kontrol** og anvendelse af eksterne **uafhængige auditter på regionalt og lokalt plan** vedrørende offentlige udgifter, herunder i forbindelse med gennemførelsen af offentlige kontrakter. Sikring af en ensartet, uafhængig og systemisk kontrol af interessekonflikter og oplysning om offentligt ansattes formueforhold og et tilsvarende sanktionssystem med afskrækkende virkning.
- Forbedring af gennemsigtigheden i forbindelse med **offentlige indkøb** såvel før som efter tildelingen af kontrakter, jf. de henstillinger, der blev rettet til Italien i 2013 inden for rammerne af det europæiske semester. Dette kunne opnås ved, at alle administrative strukturer på internettet offentliggør årsregnskaber og balancer samt fordelingen af omkostninger til offentlige bygge- og anlægsarbejder, leverancer og tjenesteydelser i overensstemmelse med lovgivningen om bekæmpelse af korruption. Det bør overvejes at give revisionsretten beføjelse til at udføre uanmeldte ad hoc-kontrolbesøg. Sikring af at rammeafgørelse 2003/568/RIA om bekæmpelse af **bestikkelse i den private sektor** gennemføres fuldt ud. Det bør overvejes at udvikle værktøjer til forebyggelse af og kontrol med bekæmpelse af korruption til brug for virksomheder, som er aktive i sektorer, hvor omfattende sager har afsløret, at de er sårbare over for bestikkelse i udlandet, såsom i forsvarsmateriel- og energisektoren.