



Συμβούλιο  
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 5 Φεβρουαρίου 2014  
(OR. en)

6113/14  
ADD 12

JAI 61  
GENVAL 6

#### **ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

---

Αποστολέας:	Για το Γενικό Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο κ. Jordi AYET PUIGARNAU, Διευθυντής
Ημερομηνία Παραλαβής:	3 Φεβρουαρίου 2014
Αποδέκτης:	κ. Uwe CORSEPIUS, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	COM(2014) 38 final Annex 12
Θέμα:	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΤΑΛΙΑ της έκθεσης της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς

---

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - COM(2014) 38 final Annex 12.

---

σνημμ.: COM(2014) 38 final Annex 12



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ  
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΙΤΑΛΙΑ

*της*

έκθεσης της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς

---

# ΙΤΑΛΙΑ

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ – ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΛΑΙΣΙΟ

### Πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς

**Στρατηγική προσέγγιση.** Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, η στρατηγική προσέγγιση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ιταλία στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό στην καταστολή. Στις 6 Νοεμβρίου 2012, θεσπίστηκε νέος νόμος κατά της διαφθοράς με στόχο τη διασφάλιση μιας πιο ισορροπημένης προσέγγισης έναντι των πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς και για την ενίσχυση της πρόληψης και της λογοδοσίας στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης.<sup>1</sup> Τον Σεπτέμβριο του 2013, η εθνική αρχή για την καταπολέμηση της διαφθοράς (η *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) ενέκρινε το τριετές εθνικό σχέδιο του υπουργείου δημόσιας διοίκησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς.<sup>2</sup> Το σχέδιο δράσης υιοθετεί μια προσέγγιση με γνώμονα τον κίνδυνο και επικεντρώνεται σε προληπτικά μέτρα και μέτρα διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση, αλλά περιλαμβάνει επίσης ορισμένα μέτρα που αποσκοπούν στην αύξηση της ανίχνευσης των πρακτικών διαφθοράς. Θεσπίζονται, επίσης, ορισμένοι δείκτες απόδοσης, ενώ οι προθεσμίες για την υλοποίηση των μέτρων δεν ορίζονται λεπτομερώς. Το ευρύ πλαίσιο πρόληψης που θεσπίζει το νέο νομοθετικό πλαίσιο αποτελεί σημαντική επιβάρυνση για τη δημόσια διοίκηση και απαιτεί σημαντικές προσπάθειες για να εξασφαλιστεί η απαιτούμενη ικανότητα για την αποτελεσματική εφαρμογή. Παρόμοιες εκτιμήσεις ισχύουν όσον αφορά την ικανότητα της εθνικής υπηρεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς (CIVIT) να προωθήσει φιλόδοξες πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς.

**Νομικό πλαίσιο.** Η Ιταλία επικύρωσε τις Συμβάσεις αστικού και ποινικού δικαίου για τη διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης, τον Ιούνιο του 2013.<sup>3</sup> Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι σοβαρές ανησυχίες για τη διαφθορά που αποτυπώθηκαν στις έρευνες γνώμης<sup>4</sup> και λόγω του αριθμού των σημαντικών υποθέσεων διαφθοράς,<sup>5</sup> η ιταλική κυβέρνηση θέσπισε, το 2012, μια νέα σειρά μεταρρυθμίσεων κατά της διαφθοράς. Η κυβέρνηση ζήτησε ψήφο εμπιστοσύνης για να εξασφαλίσει την έγκριση ενός νέου νόμου για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ο οποίος εγκρίθηκε στις 6 Νοεμβρίου 2012.<sup>6</sup> Ο νέος νόμος επιδιώκει την αλλαγή νοοτροπίας στην ιταλική δημόσια διοίκηση και προβλέπει, μεταξύ άλλων, τα εξής: την ενίσχυση του συντονισμού των πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, την ενίσχυση της πρόληψης, την υποχρέωση όλων των δημόσιων οργανισμών να υιοθετήσουν και να εφαρμόσουν σχέδια ακεραιότητας, το διευρυμένο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του ποινικού δικαίου για τα αδικήματα που σχετίζονται με τη διαφθορά, την ενίσχυση των κανόνων ακεραιότητας αιρετών αξιωματούχων, τη διαφάνεια στις δημόσιες δαπάνες, την πρόσβαση στην πληροφορία, κτλ.<sup>7</sup> Ο νόμος, ωστόσο, άφησε ορισμένα θέματα ανεπίλυτα. Δεν εισάγει νέους

1 Νόμος αριθ. 190, της 6 Νοεμβρίου 2012, σχετικά με την πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς και των παρατυπιών στη δημόσια διοίκηση.

2 [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](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 Βλ. παρακάτω ενότητα «Δημοσκοπήσεις».

5 Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. παρακάτω.

6 Νόμος αριθ. 190, της 6 Νοεμβρίου 2012, σχετικά με την πρόληψη και την καταστολή της διαφθοράς και των παρατυπιών στη δημόσια διοίκηση.

7 Ο νόμος προβλέπει, μεταξύ άλλων, τη θέσπιση μιας εθνικής αρχής κατά της διαφθοράς, η οποία θα είναι επιφορτισμένη με τη χάραξη της γενικής πολιτικής (έργο που επιτελεί η Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità -

κανόνες σχετικά με την παραγραφή ή τυχόν νέες διατάξεις του ποινικού δικαίου για ψευδή λογιστικά στοιχεία και αυτονομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές ενέργειες («autoriciclaggio»). Δεν προβλέπει αδικήματα εξαγοράς ψήφων. Κατακερματίζει περαιτέρω τις ποινικές διατάξεις για τη δωροδοκία και τη διαφθορά, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε ασάφειες στην πράξη και, ενδεχομένως, σε πιο περιορισμένη ευχέρεια εκτιμήσεως για την ποινική δίωξη.<sup>8</sup> Επιπλέον, οι νέες διατάξεις για τη διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα και την προστασία των πληροφοριοδοτών δεν είναι ακόμη ολοκληρωμένες, όπως εξηγείται με περισσότερες λεπτομέρειες παρακάτω. Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου 2013 για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής, το Συμβούλιο συνέστησε στην Ιταλία την ενίσχυση του νομικού της πλαισίου για την καταστολή της διαφθοράς, μεταξύ άλλων, με την αναθεώρηση των κανόνων που διέπουν τις προθεσμίες παραγραφής.<sup>9</sup>

**Θεσμικό πλαίσιο.** Τα προγράμματα λήψης μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ιταλία, για μεγάλο χρονικό διάστημα, περιορίστηκαν στις αρχές επιβολής του νόμου, τη δίωξη, το δικαστικό σώμα και, σε κάποιο βαθμό, το Ελεγκτικό Συνέδριο. Το τελευταίο είχε ενεργό ρόλο στην εφαρμογή πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, μεταξύ άλλων, όσον αφορά τον νέο νόμο κατά της διαφθοράς, και μέσω της επιχειρησιακής του δράσης, που συνίστανται στον αποτελεσματικό έλεγχο σε συνδυασμό με μια μάλλον μοναδική εξουσία δίωξης για την αποκατάσταση ζημιών που υπέστη η δημόσια διοίκηση. Η έκθεση του 2011 της Διεθνούς Διαφάνειας για την εθνική ακεραιότητα εκτίμησε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, οι αρχές επιβολής του νόμου, το δικαστικό σώμα και οι εκλογικές υπηρεσίες επιτελούν ικανοποιητικό έργο κατά της διαφθοράς.<sup>10</sup> Ωστόσο, η συνολική ικανότητα της δημόσιας διοίκησης, του Κοινοβουλίου, της κυβέρνησης, των οργανισμών καταπολέμησης της διαφθοράς, των πολιτικών κομμάτων, των επιχειρήσεων, του Συνηγόρου του Πολίτη και των μέσων ενημέρωσης για τον έλεγχο της διαφθοράς βρέθηκε να είναι μάλλον χαμηλή.<sup>11</sup>

## Δημοσκοπήσεις

---

CIVIT), τη διεύρυνση της έννοιας των αδικημάτων διαφθοράς, την ποινικοποίηση του αδικήματος της κατάχρησης θέσης για την άσκηση αθέμιτης επιρροής μέσα από μια νέα διάταξη η οποία καλύπτει, επίσης, την ενεργητική πλευρά του αδικήματος, την ποινικοποίηση της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα, και την αύξηση των ποινικών κυρώσεων για μια σειρά αδικημάτων που σχετίζονται με τη διαφθορά. Προβλέπει νέα αδικήματα διαφθοράς (όπως «αδικαιολόγητη παροχή ή υπόσχεση παροχής χρημάτων ή άλλων προνομίων» - *induzione indebita a dare o promettere utilità*), τη μη επιλεξιμότητα όσων έχουν καταδικαστεί τελεσίδικα για αδικήματα κατά της δημόσιας διοίκησης, καθώς και την αύξηση της λογοδοσίας των διευθυντικών θέσεων για την πρόληψη και την καταστολή των πρακτικών διαφθοράς. Εισάγει την υποχρέωση της διοίκησης να αναπτύξει το δικό της σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, εισάγει διατάξεις για τη βελτίωση της διαφάνειας στις δημόσιες δαπάνες, και διευκολύνει την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη γνωστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων (δηλαδή, τη γνωστοποίηση στοιχείων σχετικά με τον πλούτο των αξιωματούχων που είναι επιφορτισμένοι με την πολιτική εξουσία - αιρετών αξιωματούχων και οποιωνδήποτε άλλων προσώπων με εξουσία λήψης αποφάσεων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο). Εισάγει την ουσιαστική λογοδοσία για την προσβολή της φήμης της δημόσιας διοίκησης, θεσπίζει κώδικες δεοντολογίας, εισάγει διατάξεις για την προστασία των πληροφοριοδοτών και ενισχύει ορισμένες διατάξεις σχετικά με τις συγκρούσεις συμφερόντων και τα ασυμβίβαστα (όπως η εισαγωγή περιόδων υπαναχώρησης), καθώς και πειθαρχικές διαδικασίες.

8 Ο νέος νόμος προβλέπει πιο συγκεκριμένα και αποδεδειγμένα αδικήματα που προκύπτουν από το κείμενο ενός μόνον αδικήματος που ορίζεται με πιο γενικούς όρους (π.χ. η περίπτωση της «*concussione*» και το νέο αδικήμα της «*induzione indebita a dare o promettere utilità*»).

9 Σύσταση 2013/C/217/11 του Συμβουλίου, της 9ης Ιουλίου 2013.

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

11 Η αξιολόγηση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας της Ιταλίας δεν είναι αρκετά ισχυρό, δηλώνοντας ότι η διαφθορά δεν «σε θέση να ευδοκιμήσει σχεδόν παντού, καθώς οι κρατικοί θεσμοί απολαμβάνουν σημαντική αυτονομία που δεν συνάδει με τα πρότυπα λογοδοσίας και ακεραιότητας».

**Έρευνες γνώμης.** Σύμφωνα με το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο του 2013 για τη διαφθορά<sup>12</sup>, το 97% των Ιταλών ερωτηθέντων (το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ) θεωρούν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα τους τα τελευταία τρία έτη (μέσος όρος ΕΕ: 76%), ενώ 42% δηλώνουν ότι θίγονται προσωπικά από τη διαφθορά στην καθημερινή τους ζωή (μέσος όρος ΕΕ: 26%). 88% των Ιταλών ερωτηθέντων θεωρούν ότι η δωροδοκία και η χρήση γνωριμιών είναι συχνά ο ευκολότερος τρόπος για την εξυπηρέτησή τους από ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες (μέσος όρος ΕΕ: 73%). Η δυσπιστία στα δημόσια ιδρύματα φαίνεται να είναι ευρέως διαδεδομένη. Σύμφωνα με την ίδια έρευνα, οι δημόσιες υπηρεσίες και οι τομείς απέναντι στους οποίους υπάρχει η μεγαλύτερη δυσπιστία είναι: τα πολιτικά κόμματα, οι πολιτικοί σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο,<sup>13</sup> οι αξιωματούχοι που συμμετέχουν στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων και οι αξιωματούχοι που εκδίδουν οικοδομικές άδειες.

**Η εμπειρία της διαφθοράς.** Όσον αφορά την άμεση εμπειρία της δωροδοκίας, η Ιταλία έλαβε καλύτερη αξιολόγηση από τον μέσο όρο της ΕΕ στην έρευνα του 2013 του Ειδικού Ευρωβαρόμετρου για τη διαφθορά, με μόλις το 2% να ισχυρίζεται ότι τους ζητήθηκε ρητά ή άμεσα να δωροδοκήσουν κατά το προηγούμενο έτος (μέσος όρος ΕΕ: 4%).

**Έρευνες για επιχειρήσεις.** Το 92% των ιταλικών επιχειρήσεων που απάντησαν στην έρευνα του Ευρωβαρόμετρου, το 2013, για τη διαφθορά σχετικά με τις επιχειρήσεις<sup>14</sup> πιστεύουν ότι η ευνοιοκρατία και η διαφθορά παρεμποδίζουν τον ανταγωνισμό των επιχειρήσεων στον μέσο όρο της Ιταλίας (ΕΕ: 73%), ενώ το 90% θεωρούν ότι η δωροδοκία και η χρήση γνωριμιών είναι συχνά ο ευκολότερος τρόπος για την εξυπηρέτησή τους από ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες (μέσος όρος ΕΕ: 69%) και το 64% ότι ο μόνος τρόπος για να πετύχει κανείς στον επιχειρηματικό τομέα είναι να έχει πολιτικές διασυνδέσεις (μέσος όρος ΕΕ: 47%). Σύμφωνα με τον Δείκτη Συνολικής Ανταγωνιστικότητας 2013-14, η εκτροπή των δημόσιων πόρων εξαιτίας της διαφθοράς, η ευνοιοκρατία στις αποφάσεις των κυβερνητικών αξιωματούχων και η μείωση της εμπιστοσύνης του κοινού στα ηθικά πρότυπα των πολιτικών είναι από τους πιο προβληματικούς τομείς διακυβέρνησης στην Ιταλία.<sup>15</sup>

## **Ιστορικό**

**Εκτίμηση των επιπτώσεων της διαφθοράς.** Το ιταλικό Ελεγκτικό Συνέδριο επεσήμανε ότι το συνολικό άμεσο κόστος της διαφθοράς ανέρχεται στα 60 δισ. ευρώ ετησίως (το οποίο ισοδυναμεί με περίπου 4% του ΑΕΠ). Το 2012 και το 2013, ο πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου επανέλαβε τις ανησυχίες ως προς τις επιπτώσεις της διαφθοράς στην εθνική οικονομία.<sup>16</sup> Αυτό είχε αντίκτυπο στην οικονομία της χώρας, η οποία έχει ήδη πληγεί από τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης. Μια έκθεση, του 2012, της ad-hoc επιτροπής<sup>17</sup> που έχει συσταθεί για να

12 Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 397 του 2013.

13 Όσον αφορά την περιφερειακή διαφοροποίηση, η ποιότητα της μελέτης διακυβέρνησης που ανατέθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία εξέτασε την περιφερειακή προοπτική θεμάτων που αφορούν τη διακυβέρνηση και δημοσιεύθηκε τον Δεκέμβριο του 2010, τοποθέτησε την Ιταλία μεταξύ των κρατών μελών με τις περισσότερες διαφορές σε περιφερειακό επίπεδο: διαθέτει, δηλαδή, περιοχές που είναι πολύ πάνω και πολύ κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο της ποιότητας διακυβέρνησης. Ο Ευρωπαϊκός Δείκτης Ποιότητας Διακυβέρνησης του 2013, ο οποίος εξέτασε έναν σημαντικό αριθμό ευρωπαϊκών χωρών, περιφερειών και ερωτηθέντων, επιβεβαίωσε τα ευρήματα αυτά: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

14 Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 374 του 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 Η Επιτροπή συστάθηκε από την κυβέρνηση και τα μέλη της προέρχονται από τις τάξεις των δικαστών και της ακαδημαϊκής κοινότητας.

αναλύσει και να αναπτύξει προτάσεις για τη διαφάνεια και την πρόληψη της διαφθοράς στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης ανέφερε ότι, εκτός από τις εκτιμήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με το άμεσο κόστος της διαφθοράς, υπάρχει και έμμεσο οικονομικό κόστος (π.χ. δαπάνες που συνδέονται με διοικητικές καθυστερήσεις, δυσλειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, αναποτελεσματικότητα ή ακόμα και άσκοπη υλοποίηση δημοσίων έργων ή παρεχόμενων υπηρεσιών, απώλεια της ανταγωνιστικότητας, καθώς και μείωση των επενδύσεων).<sup>18</sup> Για τα μεγάλα δημόσια έργα, αυτό το έμμεσο κόστος εκτιμήθηκε στο 40% περίπου των δαπανών για τις δημόσιες συμβάσεις. Μελέτες για την ανάπτυξη της παραοικονομίας εκτίμησαν ότι έφθασε το 21,5% του ΑΕΠ της Ιταλίας το 2012.<sup>19</sup>

**Καταγγελίες δυσλειτουργιών.** Ο νόμος για την καταπολέμηση της διαφθοράς εισήγαγε για πρώτη φορά διατάξεις σχετικά με την προστασία των πληροφοριοδοτών για την καταγγελία υποθέσεων διαφθοράς στον δημόσιο τομέα. Οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται σε δημοσίους υπαλλήλους που καταγγέλλουν παρανομίες, υπό την προϋπόθεση ότι δεν διαπράττουν δυσφήμιση ή συκοφαντία ή δεν παραβιάζουν την ιδιωτική ζωή κανενός. Οι πληροφορίες μπορούν να αποκαλυφθούν από τους εργαζόμενους μόνον στον προϊστάμενό τους, στη δικαστική αρχή ή στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Η ταυτότητα των καταγγελλόντων δεν μπορεί να αποκαλυφθεί χωρίς τη συγκατάθεσή τους. Οι διατάξεις αυτές είναι, ωστόσο, μάλλον γενικές και όχι πλήρεις, καθώς δεν εξετάζουν όλες τις πτυχές καταγγελιών ή όλα τα είδη προστασίας που πρέπει να χορηγούνται υπό αυτές τις συνθήκες. Επιπλέον, η καταγγελία δυσλειτουργιών στον ιδιωτικό τομέα εξακολουθεί να μην υπόκειται σε κανονιστικές διατάξεις. Για να εξασφαλιστεί ένας πλήρως λειτουργικός μηχανισμός προστασίας των πληροφοριοδοτών, θα πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή πρόσθετα μέτρα, μεταξύ άλλων, σαφήνεια ως προς τα κανάλια πληροφόρησης, τους μηχανισμούς προστασίας και ευαισθητοποίησης.

**Διαφάνεια των δραστηριοτήτων των ομάδων συμφερόντων.** Οι ομάδες ειδικών συμφερόντων δεν υπόκεινται σε νομοθετικές ρυθμίσεις στην Ιταλία. Δεν υπάρχουν υποχρεώσεις για την εγγραφή εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων ή για την αναφορά επαφών μεταξύ των δημοσίων αξιωματούχων και των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων.

**Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.** Ενώ η ικανότητα των έντυπων μέσων να αναδεικνύουν υποθέσεις διαφθοράς είναι αρκετά υψηλή,<sup>20</sup> η ανεξαρτησία και η ιδιοκτησία, κυρίως των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης, θέτουν σημαντικές προκλήσεις με την πάροδο του χρόνου, κυρίως λόγω του μακρόχρονου οιονεί μονοπωλίου.<sup>21</sup> Πιο πρόσφατα, ο ανταγωνισμός στην αγορά σε αυτόν τον τομέα βελτιώθηκε ελαφρώς. Η Ιταλία εμφανίζει χαμηλές επιδόσεις στην αξιολόγηση της οργάνωσης Freedom House, για το 2013, όσον αφορά την ελευθερία του Τύπου και συγκαταλέγεται μεταξύ των χωρών όπου ο Τύπος αξιολογείται ως «μερικώς ελεύθερος».<sup>22</sup>

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 Στην Έκθεση για τη Συνολική Ακεραιότητα, το 2010, η ικανότητα των μέσων μαζικής ενημέρωσης να οδηγούν στο φως της δημοσιότητας υποθέσεις διαφθοράς βαθμολογείται με 89 στα 100: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

21 Το ΕΔΔΑ αποφάνθηκε επίσης κατά της Ιταλίας στην υπόθεση Centro Europe 7 srl και Di Stefano κατά Ιταλίας για παραβίαση του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ (ελευθερία της έκφρασης), λόγω της νομοθεσίας στον τομέα των ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων που δεν ευνοούσε τον ανταγωνισμό στην αγορά: [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>.

## 2. ΕΣΤΙΑΣΗ ΣΕ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΘΕΜΑΤΑ

### *Διαφθορά στα ανώτερα κλιμάκια και διασυνδέσεις με το οργανωμένο έγκλημα*

Η δίωξη των αδικημάτων διαφθοράς είναι καθοριστικής σημασίας για την αξιοπιστία ενός αποτελεσματικού και αποτρεπτικού πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Από τις γνώμες του κοινού, συνάγεται κάποιος προβληματισμός ως προς την αποτρεπτικότητα των κυρώσεων που εφαρμόζονται σε αυτόν τον τομέα. Όπως καταδεικνύει το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο του 2013 για τη διαφθορά,<sup>23</sup> μόλις το 27% των Ιταλών ερωτηθέντων θεωρούν ότι η δίωξη είναι επαρκής ώστε να αποτρέψει τους ανθρώπους από τη δωροδοκία και τη δωροληψία.

Οι εκθέσεις που εξέδωσε η ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς (GRECO) του Συμβουλίου της Ευρώπης και ο ΟΟΣΑ δείχνουν ότι υφίσταται ολοκληρωμένο ποινικό νομοθετικό πλαίσιο. Παρόλα αυτά, υπάρχουν ορισμένες ελλείψεις, οι οποίες συμβάλλουν στη δημιουργία ενός κλίματος οιονεί ατιμωρησίας και λειτουργούν ως εμπόδια για την επιτυχημένη δίωξη και ολοκλήρωση των δικαστικών διαδικασιών.<sup>24</sup>

Η σχέση μεταξύ των πολιτικών, του οργανωμένου εγκλήματος και των επιχειρήσεων, καθώς και ο βαθμός ακεραιότητας στις τάξεις των αιρετών και διορισμένων αξιωματούχων, αποτελούν ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα σήμερα στην Ιταλία, όπως καταδεικνύεται από τον αριθμό των ερευνών και των υποθέσεων διαφθοράς, τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Μια μελέτη που πραγματοποιήθηκε από το Κέντρο για τη Μελέτη της Δημοκρατίας, το 2010, υποστηρίζει ότι η περίπτωση της Ιταλίας είναι μία από τις πιο χαρακτηριστικές και καταδεικνύει πόσο στενά συνδέεται το οργανωμένο έγκλημα με τη διαφθορά.<sup>25</sup> Σύμφωνα με τη μελέτη, κύρια αιτία για τη διαφθορά δεν αποτελεί τόσο το οργανωμένο έγκλημα όσο κυρίως η διαδεδομένη διαφθορά μέσα στους κοινωνικούς, οικονομικούς και πολιτικούς κόλπους, η οποία προσελκύει τις οργανωμένες εγκληματικές ομάδες. Σύμφωνα με Ιταλούς εισαγγελείς, οι δεσμοί μεταξύ της μαφίας και της διαφθοράς εξακολουθούν να είναι εμφανείς, ακόμη και σε περιοχές εκτός της επικράτειας των οργανωμένων εγκληματικών ομάδων.

Κατά τα τελευταία χρόνια, η προσοχή του κοινού επικεντρώθηκε σε έναν σημαντικό αριθμό ερευνών για καταγγελίες διαφθοράς και παράνομης εκλογικής και κομματικής χρηματοδότησης που περιλάμβανε εξέχοντες πολιτικούς και αιρετούς αξιωματούχους σε περιφερειακό επίπεδο. Οι καταγγελίες αυτές προκάλεσαν κύμα παραιτήσεων, προκαλώντας, σε μία περίπτωση, πρόωρες περιφερειακές εκλογές, καθώς και κυβερνητικές αποφάσεις για τη διάλυση των δημοτικών συμβουλίων, λόγω των φερόμενων διασυνδέσεων με οργανώσεις της μαφίας. Μόνο το 2012, αναφέρθηκαν ανακρίσεις και προδικαστικές συλλήψεις αρκετών πολιτικών της τοπικής αυτοδιοίκησης στις μισές σχεδόν από τις 20 ιταλικές περιφέρειες. Από τα 201 δημοτικά συμβούλια που διαλύθηκαν στην Ιταλία κατ' εφαρμογή του νόμου 221/1991,<sup>26</sup> 28 έχουν διαλυθεί από το 2010 (ως επί το πλείστον στη νότια Ιταλία, αλλά ορισμένα επίσης στον Βορρά), λόγω των φερόμενων διασυνδέσεων με το οργανωμένο έγκλημα. Υπήρχαν, επίσης, υποθέσεις κατά τις οποίες ορισμένες από τις κατηγορίες παραγράφηκαν πριν από την έκδοση δικαστικής απόφασης.

23 Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 397 του 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 Μελέτη των σχέσεων μεταξύ της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Κέντρο για τη Μελέτη της Δημοκρατίας, το 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 Εκ των οποίων 75 ήταν στην Καμπανία, 49 στη Σικελία και 34 στην Καλαβρία.

Μια σειρά από υποθέσεις διαφθοράς τα τελευταία έτη οδήγησαν, επίσης, σε παραιτήσεις ηγετών και ανώτερων στελεχών των κομμάτων. Σε πολλές από αυτές τις υποθέσεις, οι καταγγελίες αφορούσαν κατάχρηση των κομματικών πόρων. Περισσότεροι από 30 βουλευτές του πρώην Κοινοβουλίου αποτέλεσαν ή αποτελούν αντικείμενο έρευνας για αδικήματα που σχετίζονται με τη διαφθορά ή την παράνομη χρηματοδότηση κομμάτων. Ορισμένοι από αυτούς εξακολουθούν να υπόκεινται σε έρευνα ή δικαστική διαδικασία, και ορισμένοι έχουν καταδικαστεί σε πρώτο βαθμό. Για ορισμένους, οι υποθέσεις απορρίφθηκαν ως εκπρόθεσμες ή τα αδικήματα αποποινικοποιήθηκαν. Για άλλους, υπήρξε παραγραφή πριν εκδοθεί η τελεσίδικη απόφαση του δικαστηρίου. Μία υπόθεση που πρέπει να αναφερθεί αφορά έναν βουλευτή, ο οποίος αποτέλεσε αντικείμενο έρευνας για δεσμούς με την Καμόρα - την εγκληματική ομάδα Casalesi - σχετικά με τη χρηματοδότηση της προεκλογικής εκστρατείας του, σε αντάλλαγμα για την άσκηση πολιτικής επιρροής σε εθνικό επίπεδο, ιδίως στον τομέα της ανακύκλωσης των τοξικών αποβλήτων. Η προδικαστική σύλληψη του βουλευτή απορρίφθηκε δύο φορές στο ιταλικό κοινοβούλιο (π.χ. άρνηση άρσης ασυλίας). Κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής προεκλογικής εκστρατείας, στις αρχές του 2013, κυκλοφόρησε μια αναφορά, η οποία συγκέντρωσε πάνω από 150.000 υπογραφές από πολίτες και 878 από υποψηφίους στις εκλογές οι οποίοι δεσμεύτηκαν να καταστήσουν πιο αποτελεσματικό τον νέο νόμο για την καταπολέμηση της διαφθοράς.<sup>27</sup>

Η δημιουργία ενός νομικού πλαισίου που θα διασφαλίζει την αποτελεσματική επεξεργασία και ολοκλήρωση των δικαστικών διαδικασιών σε πολύπλοκες υποθέσεις παρεμποδίστηκε σε διάφορες περιπτώσεις. Σε αρκετές περιπτώσεις, το Κοινοβούλιο ψήφισε ή προσπάθησε να θεσπίσει νομοθεσία *ad personam* ευνοώντας πολιτικούς που ήταν επίσης κατηγορούμενοι σε ποινικές διαδικασίες, μεταξύ άλλων, και για αδικήματα δωροδοκίας. Ένα παράδειγμα είναι το σχέδιο νόμου για το «σύντομο διάστημα παραγραφής» (*prescrizione breve*), το οποίο θα αύξανε τον κίνδυνο της απόρριψης υποθέσεων στις οποίες εμπλέκονταν εναγόμενοι χωρίς προηγούμενες καταδίκες.<sup>28</sup> Ένας άλλος ήταν ο νόμος που επέτρεπε την αναστολή της ποινικής διαδικασίας μέχρι τη λήξη της θητείας για αδικήματα που διαπράχθηκαν πριν ή κατά τη διάρκεια της θητείας από μια ορισμένη κατηγορία υψηλόβαθμων αξιωματούχων.<sup>29</sup> Ο νόμος αργότερα κρίθηκε αντισυνταγματικός.<sup>30</sup> Ένας άλλος νόμος, ο οποίος θεσπίστηκε το 2010, έδινε στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου τη δυνατότητα να επικαλούνται «νόμιμο κάλυμμα» για να μην εμφανίζονται σε ακροαματική διαδικασία στην ποινική δίκη.<sup>31</sup> Οι διατάξεις αυτές κρίθηκαν αντισυνταγματικές.<sup>32</sup> Η αποποινικοποίηση ορισμένων αδικημάτων, όπως είναι ορισμένες μορφές ψευδών λογιστικών στοιχείων, το 2002,<sup>33</sup> θα μπορούσαν, επίσης, να αναφερθούν σε αυτό το πλαίσιο.

Ένα θετικό βήμα έγινε με τον νέο νόμο κατά της διαφθοράς, καθώς και το νομοθετικό διάταγμα που θεσπίστηκε στη συνέχεια από την κυβέρνηση στα τέλη του 2012 σχετικά με τη μη επιλεξιμότητα για δημόσια αξιώματα, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, εκείνων που έχουν καταδικαστεί βάσει τελεσίδικης δικαστικής απόφασης για αδικήματα διαφθοράς ή άλλα αδικήματα κατά της δημόσιας διοίκησης.<sup>34</sup> Σύμφωνα με το διάταγμα, η περίοδος μη επιλεξιμότητας αντιστοιχεί στο διπλάσιο της αντίστοιχης κύρωσης και, σε κάθε

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

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

29 Νόμος αριθ. 128 του 2008: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

30 Απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου 262/2009: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?jsessionid=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>.

31 Νόμος αριθ. 51, της 7ης Απριλίου 2010, για τους κανόνες για τα νόμιμα εμπόδια (Legittimo Impedimento):

32 Απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου 23/2011: [temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf](http://temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf).

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

34 Νομοθετικό διάταγμα 235, της 31ης Δεκεμβρίου 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).

περίπτωση, δεν είναι μικρότερη των έξι ετών. Ένα νομοθετικό διάταγμα θεσπίστηκε, επίσης, στις αρχές του 2013 σχετικά με την απαγόρευση (προσωρινή ή μόνιμη, ανάλογα με το είδος της ποινής) ανάληψης δημόσιου αξιώματος για όσους έχουν καταδικαστεί με τελεσίδικες ή μη τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις για αδικήματα κατά της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς.<sup>35</sup> Οι διατάξεις μη επιλεξιμότητας ως αποτέλεσμα της νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς εφαρμόστηκαν σε μια υπόθεση που κατέληξε στον αποκλεισμό από τη Γερουσία ενός πρώην πρωθυπουργού και βουλευτή ο οποίος καταδικάστηκε με την κατηγορία της φοροδιαφυγής. Επίσης, ο πρόεδρος μιας διοικητικής περιφέρειας τέθηκε σε διαθεσιμότητα από την υπηρεσία του ως αποτέλεσμα των ίδιων διατάξεων μετά την καταδίκη του για κατάχρηση εξουσίας. Η εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων, σχετικά με τη λήξη της θητείας του βουλευτή ως αποτέλεσμα της οριστικής καταδίκης, απαιτούσε τη διεξαγωγή ψηφοφορίας εντός του κοινοβουλευτικού σώματος στο οποίο ανήκε ο βουλευτής.

Εκτός από τις προαναφερθείσες διατάξεις, δεν υπάρχουν κώδικες δεοντολογίας που να εφαρμόζονται σε αιρετούς αξιωματούχους σε κεντρικό ή περιφερειακό επίπεδο. Όσον αφορά τις συγκρούσεις συμφερόντων, δεν υπάρχουν ειδικοί μηχανισμοί εξακρίβωσης στοιχείων. Οι εν λόγω κώδικες δεοντολογίας για αιρετούς αξιωματούχους, που συνοδεύονται από κανονιστικές διατάξεις σχετικά με τις κυρώσεις που εφαρμόζονται σε περίπτωση παράβασης κανόνων δεοντολογίας, θα ενίσχυαν τα πρότυπα ακεραιότητας και λογοδοσίας και θα εξασφάλιζαν ένα ευρύτερο φάσμα μη ποινικών κυρώσεων για ανήθικη συμπεριφορά σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Θα διασφάλιζαν επίσης αποτελεσματικότερη εφαρμογή των κανόνων ακεραιότητας μέσω λύσεων αυτορύθμισης, δεδομένων των ιδιαιτεροτήτων των μη ποινικών κυρώσεων που επιβάλλονται σε αιρετούς αξιωματούχους, σε σύγκριση με άλλες κατηγορίες δημοσίων αξιωματούχων (διορισμένους αξιωματούχους, δημοσίους λειτουργούς, κτλ.).

### ***Χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων***

Η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων στην Ιταλία βασίζεται σήμερα τόσο στις δημόσιες (που μπορεί σήμερα να φθάσουν το 80% των πόρων του κόμματος) όσο και στις ιδιωτικές πηγές. Τον Μάρτιο του 2012, η GRECO προσδιόρισε «σημαντικές ελλείψεις» στο νομικό πλαίσιο για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων στην Ιταλία, καθώς και στην πράξη.<sup>36</sup> Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι τρέχουσες ελλείψεις αφήνουν περιθώρια για κατάχρηση και, ως εκ τούτου, δεν υπάρχουν επαρκείς εγγυήσεις για τον αποτελεσματικό εντοπισμό και τη γνωστοποίηση ενδεχόμενης ανάρμοστης επιρροής επί τη χρηματοδότηση των κομμάτων. Ο έλεγχος που ασκείται από τις δημόσιες αρχές σχετικά με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων είναι κατακερματισμένος και τυπικός και ασκείται από τρεις διαφορετικούς φορείς με περιορισμένες εξουσίες και χωρίς συντονισμό, είτε μεταξύ τους είτε με τα όργανα επιβολής του νόμου. Έτσι, η επιτροπή ελεγκτών στο Κοινοβούλιο ελέγχει τις ετήσιες οικονομικές εκθέσεις των πολιτικών κομμάτων, το Διοικητικό Συμβούλιο Ελεγκτών του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο των εκλογικών δαπανών των πολιτικών κομμάτων, ενώ η Περιφερειακή Εκλογική Επιτροπή Εγγυήσεων ελέγχει τις εκλογικές δαπάνες των υποψηφίων.

Η GRECO προέτρεψε τα πολιτικά κόμματα να αναπτύξουν τα δικά τους συστήματα εσωτερικού ελέγχου και να υποβάλλουν τους λογαριασμούς τους σε ανεξάρτητο λογιστικό έλεγχο. Τα πολιτικά κόμματα δεν υποχρεούνται να συντάσσουν οικονομικές καταστάσεις σε ενοποιημένη

35 Νομοθετικό διάταγμα 39, της 8ης Απριλίου 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).

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).

μορφή. Επί του παρόντος, οι οικονομικές εκθέσεις που υποβλήθηκαν από τα πολιτικά κόμματα δεν παρέχουν πλήρη εικόνα των οικονομικών τους δραστηριοτήτων. Η GRECO συνέστησε, επίσης, μεγαλύτερη διαφάνεια στα οικονομικά των πολιτικών, μειώνοντας ουσιαστικά τα κατώτατα όρια χρηματοδότησης μεμονωμένων υποψηφίων και πολιτικών κομμάτων που εξασφαλίζουν την ανωνυμία των δωρητών. Ομοίως, προτάθηκε η απαγόρευση των ανώνυμων δωρεών.<sup>37</sup>

Οι τρέχουσες κυρώσεις που θεσπίζει η νομοθεσία είναι η επιβολή προστίμων και η αναστολή της εκλογικής αποζημίωσης. Θεσπίζεται, επίσης, ποινικό αδίκημα για την παράνομη χρηματοδότηση των κομμάτων. Η GRECO σημειώνει στην έκθεσή της του 2012 ότι το τρέχον καθεστώς επιβολής κυρώσεων για την παραβίαση των κανόνων χρηματοδότησης δεν είχε επαρκώς αποτρεπτικό χαρακτήρα και συνέστησε την επανεξέταση των υφιστάμενων διοικητικών και ποινικών κυρώσεων όσον αφορά τις παραβάσεις των κανόνων χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται ότι είναι αποτελεσματικοί, αναλογικοί και αποτρεπτικοί.<sup>38</sup>

Τον Δεκέμβριο του 2013, η κυβέρνηση ενέκρινε ένα νομοθετικό διάταγμα για τη σταδιακή κατάργηση της δημόσιας χρηματοδότησης, σε διάστημα τριών ετών, και<sup>39</sup> την αντικατάστασή της με ατομικές συνεισφορές από τους πολίτες, οι οποίες μπορούν αργότερα να αφαιρεθούν από τους φόρους τους.<sup>40</sup> Το νομοθετικό διάταγμα περιλαμβάνει κατευθυντήριες γραμμές για τον ορισμό αυστηρών διαδικασιών σχετικά με τη διαφάνεια και τους προϋπολογισμούς των κομμάτων. Αυτό, ωστόσο, δεν αντιμετωπίζει ορισμένες από τις ανησυχίες που εκφράστηκαν από την GRECO όσον αφορά την αυστηρότητα των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου, το επίπεδο των ανώτατων ιδιωτικών δωρεών ή την αποτρεπτικότητα των εφαρμοστέων κυρώσεων. Πιο πρόσφατα, το Ελεγκτικό Συνέδριο έλαβε την εξουσία να ελέγχει τη χρηματοδότηση των περιφερειακών πολιτικών ομάδων.

### *Διατάξεις περί παραγραφής*

Το ζήτημα της παραγραφής αποτέλεσε σταθερά έναν σοβαρό προβληματισμό όσον αφορά το γενικό πλαίσιο για τη διερεύνηση και εκδίκαση υποθέσεων διαφθοράς στην Ιταλία. Η προθεσμία παραγραφής που ισχύει βάσει της ιταλικής νομοθεσίας, σε συνδυασμό με τις χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες, τους κανόνες και τις μεθόδους υπολογισμού των προθεσμιών παραγραφής, η έλλειψη ευελιξίας όσον αφορά τους λόγους για την αναστολή και διακοπή και η ύπαρξη οριστικής παραγραφής που δεν μπορεί να διακοπεί ή να ανασταλεί οδήγησαν και συνεχίζουν να οδηγούν στην απόρριψη σημαντικού αριθμού υποθέσεων.<sup>41</sup> Το ζήτημα της αναθεώρησης των υφιστάμενων κανόνων που διέπουν τις προθεσμίες παραγραφής τέθηκε στις ειδικές, ανά χώρα, συστάσεις που απηύθυνε το Συμβούλιο στην Ιταλία, τον Ιούλιο του 2013, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, ως σημαντική κινητήρια δύναμη για την ενίσχυση του νομικού πλαισίου για την καταστολή της διαφθοράς.

37 Επί του παρόντος, στα 50.000 ευρώ.

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 Δηλαδή, μείωση στο 60% κατά το πρώτο έτος μετά τη θέσπιση του νόμου, 50% το δεύτερο έτος, 40% το επόμενο έτος και, τελικά, την πλήρη κατάργηση.

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

41 Σε αυτές περιλαμβάνεται και μια υπόθεση εναντίον ενός πρώην πρωθυπουργού που περατώθηκε λόγω παραγραφής τον Φεβρουάριο του 2012. Η υπόθεση αφορούσε έναν ισχυρισμό περί διαφθοράς στη δικαστική διαδικασία κατά του πρώην πρωθυπουργού ο οποίος φέρεται ότι κατέβαλε 600.000 δολάρια ως δωροδοκία αλλοδαπού δικηγόρου σε αντάλλαγμα για την κατάθεσή του σε μια σειρά από παλαιότερες δίκες εναντίον του ίδιου εναγομένου. Οι δικαστικές διαδικασίες διήρκεσαν πέντε έτη πριν από την παραγραφή. Άλλοι κατηγορούμενοι που εμπλέκονταν στην ίδια αξιόποινη πράξη (δηλαδή η ενεργητική πλευρά της πράξης διαφθοράς) καταδικάστηκαν σε πρώτο βαθμό (επιβεβαιώθηκε κατ' έφεση). Ωστόσο, ακόμα και για τους τελευταίους, τα αδικήματα παραγράφηκαν στον δεύτερο βαθμό. Πιο πρόσφατα, ορισμένες από τις κατηγορίες διαφθοράς εναντίον ενός αντιπροέδρου του περιφερειακού συμβουλίου σε σημαντική υπόθεση διαφθοράς επίσης παραγράφηκαν.

Σύμφωνα με μελέτη της Διεθνούς Διαφάνειας, του 2010, σχετικά με τον αντίκτυπο των παραγραφών στην πάταξη της διαφθοράς στην ΕΕ, περίπου μία στις δέκα διαδικασίες σε υποθέσεις διαφθοράς περατώθηκε κατά τη διάρκεια της υπό εξέταση περιόδου (δηλαδή μεταξύ 2005 και 2010), λόγω λήξης του χρόνου παραγραφής.<sup>42</sup> Η κατάσταση δεν φαίνεται να έχει βελτιωθεί με την πάροδο του χρόνου, παρά τις ανησυχίες που εκφράστηκαν επανειλημμένα από την GRECO<sup>43</sup> και τον ΟΟΣΑ,<sup>44</sup> από το 2009 έως το 2013. Σύμφωνα με μια μελέτη,<sup>45</sup> περίπου το 11,14% των ποινικών υποθέσεων στην Ιταλία, το 2007, είχαν παραγραφεί κατά τη διάρκεια των δικαστικών διαδικασιών και 10,16% το 2008. Ο μέσος όρος για τα υπόλοιπα κράτη μέλη που αναφέρονται στη μελέτη κατά την ίδια περίοδο αναφοράς είναι μεταξύ 0,1 και 2%. Στοιχεία του ΟΟΣΑ καταδεικνύουν ότι, από το 2011, οι υποθέσεις δωροδοκίας σε συναλλαγές με φορείς του εξωτερικού κατά 30 εκ των 47 κατηγορουμένων (δηλαδή πάνω από 62%) παραγράφηκαν.

Για τα περισσότερα από τα «κλασικά» αδικήματα που σχετίζονται με τη διαφθορά<sup>46</sup> το σχετικό διάστημα παραγραφής<sup>47</sup> ήταν, πριν από την έναρξη ισχύος του νέου νόμου κατά της διαφθοράς, περίπου 6 έτη,<sup>48</sup> ενώ το διάστημα οριστικής παραγραφής ήταν 7,5 έτη.<sup>49</sup> Η μεταρρύθμιση των κανόνων των παραγραφών, το 2005, άλλαξε τους κανόνες υπολογισμού μόνον ως προς το ότι διαφοροποίησε την παράταση της προθεσμίας παραγραφής σύμφωνα με το ποινικό μητρώο του κατηγορουμένου.<sup>50</sup> Οι επιβαρυντικές περιστάσεις για τους παραβάτες που διέπραξαν αδίκημα για πρώτη φορά δεν θα οδηγούσαν σε μεγαλύτερες περιόδους παραγραφής. Αξιοσημείωτο και πολύ σοβαρό εμπόδιο, το οποίο προκύπτει από τους ισχύοντες κανόνες, αποτελεί το γεγονός ότι ο χρόνος παραγραφής του αδικήματος εξακολουθεί να τρέχει μετά την απόφαση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου (δηλαδή, μέχρι την τελεσίδικη απόφαση). Έχοντας υπόψη τις αρκετά χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες, αυτό είχε ως αποτέλεσμα την παραγραφή υποθέσεων, ακόμη και μετά την καταδίκη σε πρώτο βαθμό.

Η νομοθεσία του 2012 για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ωστόσο, δεν άλλαξε τους κανόνες παραγραφής. Ο νέος νόμος αυξάνει τη μέγιστη ποινή για ορισμένα αδικήματα, με αποτέλεσμα την παράταση του χρόνου παραγραφής, δεδομένου ότι τα δύο είναι αλληλένδετα. Παρόλα αυτά, για κάποιες άλλες νέες αξιόποινες πράξεις, όπως η λεγόμενη «*concussione per induzione*<sup>51</sup>» (ή «*induzione indebita a dare o promettere utilità*»), η οποία θεωρείται από τους επαγγελματίες ότι συμβαίνει πιο συχνά από ό, τι η κλασική «*concussione*», οι ποινές είναι χαμηλότερες, οδηγώντας σε μια βραχύτερη περίοδο παραγραφής<sup>52</sup>. Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η ευνοϊκότερη ποινική νομοθεσία ισχύει για τις εν εξελίξει διαδικασίες, δηλαδή εκείνες που θα εξασφάλιζαν συντομότερο χρόνο παραγραφής για τον κατηγορούμενο.

42 Λήξη χρονικού ορίου: Παραγραφές και εισαγγελική διαφθορά στις χώρες της ΕΕ.

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

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf);

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

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

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

46 Δωροδοκία, κατάχρηση θέσης για αθέμιτη άσκηση επιρροής.

47 Η λεγόμενη «σχετική» προθεσμία παραγραφής μπορεί να ανασταλεί ή να διακοπεί, ενώ οι «απόλυτες» προθεσμίες παραγραφής είναι μακροσκελείς, αλλά δεν μπορούν να ανασταλούν ή να διακοπούν.

48 Μεγαλύτερο για ορισμένα αδικήματα, όπως είναι η *concussione* - μια σοβαρή μορφή παθητικής δωροδοκίας κατά την οποία ο δημόσιος αξιωματούχος επιτάσσει/επιβάλλει/επάγει την πράξη της δωροδοκίας επί του προσώπου που δωροδοκεί, η νομιμοποίηση χρήματος από παράνομη δραστηριότητα, η διαφθορά εντός του δικαστικού σώματος - 12 έως 20 έτη για σοβαρές μορφές.

49 Μεγαλύτερο για ορισμένα αδικήματα, όπως είναι η *concussione*, η νομιμοποίηση χρήματος από παράνομη δραστηριότητα, η διαφθορά εντός του δικαστικού σώματος - <15 έως 25 έτη για σοβαρές μορφές.

50 Ex-Cirielli Νόμος αριθ. 251 της 5ης Δεκεμβρίου 2005.

51 Μορφή ενεργητικής δωροδοκίας κατά την οποία ο δημόσιος αξιωματούχος, κάνοντας κατάχρηση του αξιώματος ή των εξουσιών του, ορίζει κάποιον για να παράσχει ή να υποσχεθεί αθέμιτο πλεονέκτημα (υλικό ή μη) για τον αξιωματούχο ή για τρίτους.

52 Π.χ. όσον αφορά την *concussione per induzione*, οι ποινές είναι 3 έως 8 έτη, αντί 4 έως 12 έτη και το διάστημα παραγραφής θα μειωνόταν από τα 15 στα 10 έτη.

Το Υπουργείο Δικαιοσύνης συγκρότησε μια ομάδα εργασίας (ad hoc επιτροπή) προκειμένου να μελετήσει το ζήτημα της παραγραφής και τις διαθέσιμες εναλλακτικές λύσεις για τη μεταρρύθμιση στον τομέα αυτόν.<sup>53</sup> Η Επιτροπή ανέλυσε τις επιπτώσεις του χρόνου παραγραφής για υποθέσεις από το 2005 έως το 2010 και παρουσίασε τα αποτελέσματα της ανάλυσής της τον Απρίλιο του 2013. Η ανάλυση κάλυψε τις πιο αντιπροσωπευτικές υπηρεσίες δίωξης στην Ιταλία και παρουσίασε μικρή μείωση (κάτω του 3%) του ποσοστού του χρόνου παραγραφής υποθέσεων διαφθοράς. Κατά τη γνώμη της ad hoc επιτροπής, αυτό αποτελεί ένα κανονικό ποσοστό, το οποίο δικαιολογείται εν μέρει από την αρχή της νομιμότητας (δηλαδή υποχρεωτική δίωξη). Η GRECO τόνισε ότι είναι ο συνδυασμός της μεθόδου υπολογισμού του χρόνου παραγραφής και άλλων παραγόντων (όπως π.χ. καθυστερήσεις, υπερφόρτωση της ποινικής διαδικασίας, καθώς και πολυπλοκότητα των υποθέσεων διαφθοράς) που αυξάνει τον κίνδυνο παραγραφής των υποθέσεων διαφθοράς. Τόνισε ότι η αύξηση του επιπέδου των κυρώσεων για ορισμένα αδικήματα διαφθοράς δεν μπορεί από μόνη της να καλύψει επαρκώς τις ανησυχίες και ζήτησε την έγκριση ενός σχεδίου με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και διαθέσιμες επιλογές πολιτικής για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος.<sup>54</sup>

### ***Δυνατότητα διασφάλισης της αποτελεσματικής εφαρμογής του νέου νόμου για την καταπολέμηση της διαφθοράς.***

Η κυβέρνηση εξέδωσε μια σειρά από εκτελεστικά διατάγματα μετά την έγκριση του νόμου του 2012 κατά της διαφθοράς. Το πρώτο νομοθετικό διάταγμα, στο τέλος του 2012, αφορούσε τη μη επιλεξιμότητα για δημόσια αξιώματα των δημοσίων υπαλλήλων που έχουν καταδικαστεί με βάση τις τελικές αποφάσεις για ορισμένα αδικήματα κατά της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς.<sup>55</sup> Άλλα δύο διατάγματα εκδόθηκαν τον Μάρτιο και τον Απρίλιο του 2013. Το ένα αφορούσε την απαγόρευση κατοχής ορισμένων δημόσιων αξιωμάτων σε περίπτωση καταδίκης (οριστικής ή μη) για αδικήματα κατά της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς, και το ασυμβίβαστο και τις απαγορεύσεις για όσους διαθέτουν δημόσια αξιώματα να κινηθούν προς τον ιδιωτικό τομέα.<sup>56</sup> Το άλλο διάταγμα αφορούσε τη διαφάνεια και τη διάδοση των πληροφοριών από τη δημόσια διοίκηση.<sup>57</sup> Το 2013, η κυβέρνηση ενέκρινε έναν κώδικα δεοντολογίας για τη δημόσια διοίκηση, τον οποίο συνέταξε το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης.<sup>58</sup> Κάποιοι άλλοι τομείς που καλύπτονται από τον νόμο του 2012, όπως μια συντονισμένη προσέγγιση για μηχανισμούς ελέγχου, δεν έχουν εξεταστεί ακόμη.

Το 2012, η νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς διόρισε την *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità (CIVIT)* ως την εθνική αρχή κατά της διαφθοράς για την Ιταλία, υπεύθυνη για τον συντονισμό των προληπτικών πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο. Η CIVIT φαίνεται, ωστόσο, να μη διαθέτει την αναγκαία ικανότητα για να εκτελέσει αποτελεσματικά έναν τέτοιο ρόλο. Διαθέτει μόνον τρία μόνιμα μέλη και 30 άτομα προσωπικό υποστήριξης, τα οποία αντικαθίστανται συχνά. Η ίδια η

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 'incandidabilita' 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 'inconfiribilita' 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.

57 Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33: Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicita', trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

58 Κώδικας δεοντολογίας που εγκρίθηκε στις 4 Ιουνίου 2013 με το προεδρικό διάταγμα 62/2013 το οποίο αντικαθιστά στο σύνολό του τον κώδικα δεοντολογίας που περιέχεται στο υπουργικό διάταγμα του Υπουργείου δημόσιας διοίκησης, το οποίο εκδόθηκε στις 28 Νοεμβρίου 2000.

CIVIT αντιλαμβάνεται τον ρόλο της με έναν μάλλον περιορισμένο τρόπο, ως επί το πλείστον, ως μια λειτουργία αντίδρασης και όχι πρόληψης, με έμφαση στη διαφάνεια, τα συμβουλευτικά καθήκοντα και την τυπική επιβεβαίωση των στρατηγικών εγγράφων που καταρτίζουν οι διοικήσεις. Τα ερευνητικά καθήκοντα και η επιθεώρηση που αναφέρει ο νόμος κατά της διαφθοράς φαίνεται να έχουν χαμηλή προτεραιότητα. Οι εξουσίες επιβολής κυρώσεων της CIVIT είναι σχεδόν ανύπαρκτες, ιδίως σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Ο νόμος του 2012 κατά της διαφθοράς προβλέπει τη θέσπιση ενός τριετούς εθνικού προγράμματος κατά της διαφθοράς, και σχέδια δράσης για την ακεραιότητα (με έμφαση στην πρόληψη) για όλους τους φορείς της διοίκησης. Τα σχέδια δράσης για την ακεραιότητα πρέπει να βασίζονται σε αξιολογήσεις κινδύνου. Τα εμπορικά επιμελητήρια σε περιφερειακό επίπεδο καταρτίζουν, επίσης, πολυετή σχέδια δράσης για την πρόληψη της διαφθοράς. Πολλά επιμελητήρια έχουν ήδη ετοιμάσει τέτοια σχέδια δράσης.<sup>59</sup>

Τον Ιούλιο του 2013, η CIVIT ενέκρινε ένα σύνολο κατευθυντήριων γραμμών για την επικαιροποίηση του τριετούς προγράμματος για τη διαφάνεια και την ακεραιότητα 2014-16.<sup>60</sup> Τον Σεπτέμβριο του 2013, ενέκρινε το τριετές εθνικό σχέδιο κατά της διαφθοράς, το οποίο ετοίμασε το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης.<sup>61</sup> Το σχέδιο δράσης καθορίζει τις γενικές γραμμές για την εφαρμογή της νομοθεσίας κατά της διαφθοράς από τις δημόσιες διοικήσεις. Πολλές διοικήσεις (συμπεριλαμβανομένων των τοπικών) έχουν ήδη υποβάλει τα σχέδια δράσης τους στη CIVIT· πάνω από 100 σχέδια ακεραιότητας εκπονήθηκαν το 2011 και το 2012.<sup>62</sup>

Κάθε διοικητικό όργανο πρέπει να ορίσει έναν υπάλληλο υπεύθυνο για θέματα ακεραιότητας, ο οποίος θα πρέπει να λογοδοτήσει σε περίπτωση διαπίστωσης ελλείψεων τόσο από πειθαρχική άποψη όσο και από την άποψη της διαχείρισης. Η συντριπτική πλειονότητα αυτών των διορισμών έγιναν ήδη το 2013.

Ενώ η φιλοδοξία της νέας προσέγγισης σχετικά με τις πολιτικές ακεραιότητας στον τομέα της δημόσιας διοίκησης είναι ευπρόσδεκτη, είναι εξίσου σημαντικό να μετριαστεί ο κίνδυνος μετατροπής αυτής της άσκησης μεγάλης κλίμακας σε μια τυπική διαδικασία, η οποία επικεντρώνει περισσότερο σε προγραμματικά έγγραφα και θεσμικές ρυθμίσεις, παρά λαμβάνει πιο στοχευμένες και άμεσες ενέργειες για την αντιμετώπιση των υφιστάμενων αδυναμιών. Δεν είναι σαφές εάν όλες οι διοικήσεις έχουν την απαραίτητη ικανότητα να αναπτύξουν κατάλληλα σχέδια δράσης και να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική εφαρμογή και παρακολούθησή τους. Πρόκειται για έναν σημαντικό προβληματισμό όσον αφορά τις τοπικές διοικήσεις.

Το 2012, η ad hoc επιτροπή επιφορτισμένη με την προετοιμασία των προτάσεων σχετικά με τη διαφάνεια και την πρόληψη της διαφθοράς στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης εκτίμησε ότι ένα από τα κύρια πεδία κινδύνου διαφθοράς αφορά τις τοπικές κυβερνήσεις. Μεταξύ των κινδύνων που επισημαίνονται: οι σχέσεις μεταξύ διοίκησης και πολιτικής (ιδίως όσον αφορά πολεοδομικές αποφάσεις) μεταξύ διοίκησης και ιδιωτικού τομέα (π.χ. αυξημένη χρήση εξωτερικών αναθέσεων και διαπραγματευτικών διαδικασιών, ως συνέπεια της οικονομικής κρίσης), καθώς και η έλλειψη σαφήνειας στην κατανομή των αρμοδιοτήτων σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης. Η ad hoc επιτροπή πρότεινε μια σειρά μέτρων για την αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων, όπως: σαφή οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ των περιφερειακών συμβουλίων και των διοικητικών οργάνων, μεγαλύτερη διαφάνεια και πειθαρχία κατά την υλοποίηση διοικητικών

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

60 Απόφαση αριθ. 50/2013 «κατευθυντήριες γραμμές για την επικαιροποίηση του τριετούς προγράμματος για τη διαφάνεια και την ακεραιότητα 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).

διαδικασιών, ενισχυμένους εσωτερικούς μηχανισμούς ελέγχου, καθώς και απόδοση προτεραιότητας σε τομείς υψηλότερου κινδύνου, όπως η πολεοδομία.<sup>63</sup>

### *Συγκρούσεις συμφερόντων και γνωστοποίηση περιουσιακών στοιχείων*

Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για τη δημόσια διοίκηση<sup>64</sup> και η νομοθεσία του 2012 για την καταπολέμηση της διαφθοράς περιλαμβάνουν ειδικές διατάξεις που ορίζουν ένα ευρύ πεδίο πραγματικών, εμφανών και πιθανών συγκρούσεων συμφερόντων, και δράσεων παρακολούθησης, μεταξύ άλλων, επί των πρακτικών «περιστρεφόμενης πόρτας» (δηλαδή, περιόδους υπαναχώρησης τριών ετών). Οι συμβάσεις ή άλλες θέσεις που αναλαμβάνονται κατά παράβαση των κανόνων «περιστρεφόμενης πόρτας» θεωρούνται άκυρες. Σε περίπτωση παραβίασης των κανόνων περιστρεφόμενης πόρτας, οι ιδιωτικοί φορείς που έχουν προβεί σε τέτοιου είδους συμφωνίες, δεν θα μπορούν να συνάψουν σύμβαση με τη δημόσια διοίκηση κατά τα τρία επόμενα έτη.

Μετά την έκδοση του νόμου του 2012 για την καταπολέμηση της διαφθοράς, τον Μάρτιο του 2013, η κυβέρνηση ενέκρινε ένα νομοθετικό διάταγμα για τη διαφάνεια των πληροφοριών στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης<sup>65</sup>, σύμφωνα με το οποίο, τα περιουσιακά στοιχεία των αιρετών και διορισμένων αξιωματούχων και των συγγενών τους, έως τον δεύτερο βαθμό, θα πρέπει να δημοσιοποιούνται. Η απόφαση βασίζεται στην αρχή ότι η πρόσβαση στις δημόσιες πληροφορίες αποτελεί τον κανόνα και ότι οι εξαιρέσεις θα πρέπει να προβλέπονται ρητά από τον νόμο. Αυτό το σύστημα δημοσιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων ισχύει για αιρετούς και διορισμένους αξιωματούχους σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που εκτελούν καθήκοντα προσωρινού χαρακτήρα για λογαριασμό των δημόσιων αρχών. Επιπλέον, νομοθετικό διάταγμα το οποίο εκδόθηκε τον Μάιο του 2013 θεσπίζει τους κανόνες για το ασυμβίβαστο και απαγορεύει την ανάληψη ορισμένων δημόσιων διευθυντικών θέσεων από αξιωματούχο ο οποίος έχει καταδικαστεί στο παρελθόν για αδικήματα κατά της δημόσιας διοίκησης, είτε πρωτοδίκως είτε με τελεσίδικη απόφαση του δικαστηρίου.<sup>66</sup> Θεσπίζει, επίσης, το ασυμβίβαστο μεταξύ των δημόσιων διευθυντικών θέσεων και των κρατικών και κρατικά ελεγχόμενων εταιρειών ή εταιρειών που ρυθμίζονται ή χρηματοδοτούνται από τη δημόσια διοίκηση, καθώς και το ασυμβίβαστο μεταξύ δημόσιων διοικητικών θέσεων και πολιτικών αξιωμάτων.

Παρά τη θέσπιση των αξιόπαινων αυτών κανόνων, δεν ορίζεται με σαφήνεια στο νομοθετικό πλαίσιο η δημιουργία ενός ανεξάρτητου επαγγελματικού μηχανισμού ελέγχου και ενός αντίστοιχου αποτρεπτικού συστήματος επιβολής κυρώσεων σχετικά με τη γνωστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων και των συγκρούσεων συμφερόντων των δημοσίων υπαλλήλων σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Δεν είναι απολύτως σαφής ο τρόπος με τον οποίο σοβαρές παραβάσεις στον τομέα αυτόν θα συνεπάγονται κυρώσεις, όπως είναι η απόλυση από την υπηρεσία, ούτε ο τρόπος με τον οποίο οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε τέτοιες περιπτώσεις μπορούν να ανακληθούν και να αποκατασταθούν οι ζημίες. Το ίδιο ισχύει και για τη γνωστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων που αφορούν αιρετούς και διορισμένους αξιωματούχους.

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 Νόμος 215 του 2004 για τη σύγκρουση συμφερόντων: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

65 Νομοθετικό διάταγμα αριθ. 33 της 14 Μαρτίου 2013 Γνωστοποίηση, διαφάνεια και διάδοση της διοικητικής πληροφόρησης.

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.

Η πιο πρόσφατη εκτίμηση της GRECO σχετικά με τον πρώτο και δεύτερο γύρο κοινής αξιολόγησης περιλαμβάνει αναφορές από τις ιταλικές αρχές για τον ρόλο της αρχής ανταγωνισμού στην παρακολούθηση της σύγκρουσης συμφερόντων των μελών της κυβέρνησης (συμπεριλαμβανομένων και των συζύγων και των συγγενών τους). Σύμφωνα με τις ιταλικές αρχές, η αρχή ανταγωνισμού θέσπισε αυστηρές κατευθυντήριες γραμμές ως προς την ερμηνεία, προωθώντας ένα ευρύ πεδίο εφαρμογής νομικών διατάξεων σε αυτόν τον τομέα. Η διαθέσιμη νομολογία φαίνεται να επιβεβαιώνει αυτή την προσέγγιση. Επιπλέον, οι ιταλικές αρχές ανέφεραν ότι η αρχή ανταγωνισμού έχει χρησιμοποιήσει επίσης οικονομικές δηλώσεις που υποβλήθηκαν στην ίδια προκειμένου να εντοπίσει συγκεκριμένους τομείς που παρουσιάζουν αυξημένο κίνδυνο για συγκρούσεις συμφερόντων (π.χ. ραδιόφωνο και τηλεόραση).<sup>67</sup> Δεν είναι σαφές, ωστόσο, πώς ο έλεγχος των δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων και των συγκρούσεων συμφερόντων θα πραγματοποιηθεί στην πράξη ενόψει της νομοθεσίας του 2012 για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η CIVIT είναι τώρα επιφορτισμένη με την ευθύνη να διασφαλίζει ότι τηρούνται οι απαιτήσεις δημοσιοποίησης και να εποπτεύει τις πιθανές παρατυπίες, ωστόσο, οι εξουσίες της έχουν κυρίως κανονιστικό, συμβουλευτικό ή καθοδηγητικό χαρακτήρα. Δεν έχει κανέναν ρόλο στην επαλήθευση, επί της ουσίας, της σύγκρουσης συμφερόντων και των δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων των δημόσιων αξιωματούχων. Η GRECO επεσήμανε, επίσης, ότι «το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων είναι ένα εξαιρετικά αμφιλεγόμενο θέμα στην Ιταλία που χρήζει προσεκτικής εποπτείας προκειμένου να διατηρηθεί η αξιοπιστία του συστήματος».<sup>68</sup>

### **Δημόσιες συμβάσεις**

Τα δημόσια έργα, τα αγαθά και οι υπηρεσίες στην Ιταλία αντιπροσώπευαν περίπου το 15,9% του ΑΕΠ, το 2011.<sup>69</sup> Η αξία των προσκλήσεων υποβολής προσφορών που δημοσιεύτηκαν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ως ποσοστό επί των συνολικών δαπανών για δημόσια έργα, αγαθά και υπηρεσίες, το 2011, αντιστοιχούσε σε 18,3%. Στην έκθεσή της, τον Οκτώβριο του 2012, η ad hoc επιτροπή που ήταν επιφορτισμένη με την ευθύνη να αναλύσει και να καταρτίσει προτάσεις για τη διαφάνεια και την πρόληψη της διαφθοράς στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, επεσήμανε ότι οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν έναν τομέα όπου οι κίνδυνοι διαφθοράς είναι υψηλοί.<sup>70</sup> Η χρήση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση στην Ιταλία (ιδίως χωρίς δημοσίευση προκηρύξεων διαγωνισμών) φαίνεται να είναι υψηλότερη από τον μέσο όρο: το 2010, αντιπροσώπευε το 14% της αξίας των συμβάσεων, σε σύγκριση με το 6% στην ΕΕ. Αυτό μπορεί να αποτελεί έναν παράγοντα που αυξάνει τον κίνδυνο διεφθαρμένων και δόλιων πρακτικών.

Σύμφωνα με την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου για τις επιχειρήσεις σχετικά με τη διαφθορά το 2013, το 70% των Ιταλών ερωτηθέντων θεωρούν ότι η διαφθορά<sup>71</sup> είναι ευρέως διαδεδομένη στις δημόσιες συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι εθνικές αρχές (μέσος όρος της ΕΕ: 56%) και το 69% πιστεύει το ίδιο για τις συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι τοπικές αρχές (μέσος όρος της ΕΕ: 60%). Ειδικότερα, οι ερωτηθέντες στην Ιταλία δήλωσαν ότι οι ακόλουθες πρακτικές ήταν διαδεδομένες στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων: προδιαγραφές προσαρμοσμένες σε συγκεκριμένες εταιρείες (52%), κατάχρηση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση (50%), συγκρούσεις συμφερόντων κατά την αξιολόγηση των προσφορών (54%), υποβολή προσυνεννοημένων προσφορών (45%), ασαφή κριτήρια επιλογής ή αξιολόγησης (55%), συμμετοχή πλειοδοτών στον ορισμό των προδιαγραφών (52%), κατάχρηση των ειδικών όρων

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).

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 Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 374 του 2013.

προς αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών (53%) και τροποποιήσεις των συμβατικών όρων μετά τη σύναψη της σύμβασης (38%).

Ο τομέας των υποδομών φαίνεται να είναι μεταξύ των πιο ευάλωτων στη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις στην Ιταλία. Έχοντας υπόψη τους υψηλούς πόρους που αντιπροσωπεύει, ο τομέας αυτός είναι περισσότερο εκτεθειμένος στη διαφθορά και τη διείσδυση ομάδων οργανωμένου εγκλήματος. Επιπλέον, το είδος των έργων, προμηθειών και υπηρεσιών που παρέχονται στους εν λόγω τομείς αφορά μάλλον περιορισμένο αριθμό παρόχων, αυξάνοντας έτσι τον κίνδυνο αθέμιτης σύμπραξης. Σύμφωνα με την εμπειρική έρευνα, η απόδοση της διαφθοράς στην Ιταλία εμφανίζεται συχνότερα στο στάδιο μετά την ανάθεση, ιδίως όσον αφορά τους ελέγχους σχετικά με την ποιότητα ή την ολοκλήρωση των έργων, υπηρεσιών ή προμηθειών.<sup>72</sup> Το Ελεγκτικό Συνέδριο κατέληξε επανειλημμένως στο συμπέρασμα ότι η διαδικασία δημοσίων συμβάσεων είναι ορθή, οι διαδικασίες τηρούνται, και οι νικητήριες προσφορές φαίνεται πράγματι να είναι οι πλέον συμφέρουσες, αντιθέτως, ωστόσο, η ποιότητα των παραδοτέων υπονομεύεται σκόπιμα στο στάδιο της εκτέλεσης. Αν και δεν συνιστούν απαραίτητως ένδειξη πρακτικών διαφθοράς, οι παρατυπίες αυτές, καθώς και οι δείκτες του Ευρωβαρόμετρου ανωτέρω, απεικονίζουν τις ευπάθειες των υφιστάμενων μηχανισμών ελέγχου, ιδίως όσον αφορά το στάδιο της υλοποίησης των δημοσίων συμβάσεων. Το Ελεγκτικό Συνέδριο επεσήμανε, επίσης, την ύπαρξη κενού στις εξουσίες ελέγχου που διαθέτει: την αδυναμία να εκτελέσει επιτόπιους ελέγχους χωρίς προειδοποίηση που ενδέχεται να μειώσουν το ποσοστό εντοπισμού παρατυπιών.<sup>73</sup> Τα ψευδή λογιστικά στοιχεία δεν τιμωρούνται,<sup>74</sup> γεγονός που επηρεάζει αρνητικά την πρόληψη των παρατυπιών, ιδίως στο στάδιο της εκτέλεσης.

Για τα μεγάλα δημόσια έργα και μόνον, η διαφθορά (συμπεριλαμβανομένων των έμμεσων ζημιών) εκτιμάται ότι ανέρχεται στο 40% της συνολικής αξίας των δημοσίων συμβάσεων.<sup>75</sup> Μεγάλα κατασκευαστικά έργα, όπως αυτά που σχετίζονται με την ανοικοδόμηση της πόλης L'Aquila, μετά τον σεισμό του 2009, η World Expo (Παγκόσμια Έκθεση) 2015 η οποία θα πραγματοποιηθεί στο Μιλάνο ή η μελλοντική σιδηροδρομική σύνδεση υψηλής ταχύτητας Τορίνο-Λυών, χαρακτηρίστηκαν στη δημόσια σφαίρα ως έργα μεγάλης κλίμακας που αντιμετωπίζουν υψηλό κίνδυνο πιθανής εκτροπής των δημοσίων πόρων ή διείσδυσης του οργανωμένου εγκλήματος. Η κατασκευή σιδηροδρομικής σύνδεσης υψηλής ταχύτητας είναι από τα πιο ακριβά έργα υποδομής και προκαλεί σημαντικές συζητήσεις ως προς τις συγκρίσεις των τιμών μονάδας. Σύμφωνα με την έρευνα, ένα χιλιόμετρο σιδηροδρομικής σύνδεσης υψηλής ταχύτητας στη γραμμή Παρίσι-Λυών κοστίζει περίπου 10,2 εκατ. ευρώ, ενώ από τη Μαδρίτη στη Σεβίλλη είναι 9,8 εκατ. ευρώ· από το Τόκιο προς την Οσάκα κοστίζει 9,3 εκατ. ευρώ, ενώ από τη Ρώμη στη Νάπολη 47,3 εκατ. ευρώ και από το Τορίνο προς τη Νοβάρρα 74 εκατ. ευρώ· από τη Νοβάρρα στο Μιλάνο 79,5 εκατ. ευρώ και από την Μπολόνια στη Φλωρεντία 96,4 εκατ. ευρώ. Συνολικά, η εκτίμηση του μέσου κόστους στην Ιταλία ήταν περίπου 61 εκατομμύρια ευρώ ανά χιλιόμετρο.<sup>76</sup> Ενώ οι διαφορές στο κόστος δεν αποδεικνύουν τίποτα από μόνες τους, μπορούν να χρησιμεύσουν ως δείκτης, ο οποίος πρέπει να διασταυρωθεί με άλλους, ώστε να διαπιστωθούν πιθανά προβλήματα ή παρατυπίες στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων που σχετίζονται με την κακοδιαχείριση.

Έχοντας υπόψη τους κινδύνους διαφθοράς και τη διείσδυση του οργανωμένου εγκλήματος στις δημόσιες συμβάσεις, η Ιταλία επέδειξε μεγαλύτερη προσοχή σε αυτές τις προκλήσεις. Θέσπισε

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

73 Ο.π.

74 Δεν υφίσταται, επί του παρόντος, αδίκημα ψευδών λογιστικών, καθώς αποπoinικοποιήθηκε το 2002. Μπορεί, ωστόσο, να εξεταστεί σε κάποιον βαθμό, υπό ορισμένες άλλες παραβάσεις.

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

νέα νομοθεσία, όπως, για παράδειγμα, για την ιχνηλασιμότητα των κονδυλίων στις δημόσιες συμβάσεις, προώθησε νέα σχέδια για τον εντοπισμό των χρηματοοικονομικών συναλλαγών και την αποφυγή της διείσδυσης ομάδων της μαφίας, και αύξησε τις αρμοδιότητες της επιτροπής όσον αφορά τον συντονισμό εποπτείας υψηλού επιπέδου των μεγάλων δημόσιων έργων (*grandi opere*).<sup>77</sup>

Τα περαιτέρω μέτρα που θέσπισε η νομοθεσία του 2012 για την καταπολέμηση της διαφθοράς περιλάμβαναν την ηλεκτρονική δημοσίευση, από όλες τις διοικήσεις, των ετήσιων λογαριασμών και ισολογισμών, και των κατανεμημένων δαπανών δημοσίων έργων και υπηρεσιών, καθώς και λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τις τρέχουσες και παρελθούσες διαδικασίες υποβολής προσφορών. Ο νόμος προβλέπει, επίσης, μια βάση δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις και την υποχρέωση για τους νομάρχες να δημιουργήσουν «λευκές λίστες» των οικονομικών φορέων οι οποίοι δεν εκτίθενται σε κινδύνους διείσδυσης από το οργανωμένο έγκλημα. Η εφαρμογή του μέτρου αυτού είναι σε εξέλιξη.

Όσον αφορά το ευρύτερο θέμα της διαφάνειας στις δημόσιες δαπάνες και στη δημόσια διοίκηση, οι ιταλικές αρχές εφάρμοσαν έναν σημαντικό αριθμό μέτρων για την εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας. Μια νομική πρωτοβουλία που αξίζει να αναφερθεί σε αυτό το πλαίσιο είναι ο νόμος αριθ. 136 του 2010 για τον έλεγχο των χρηματοοικονομικών ροών που θεσπίζει έναν ενιαίο ειδικό λογαριασμό για όλες τις πληρωμές κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, συμβάλλοντας έτσι στη συνολική πρόληψη της διαφθοράς στον τομέα αυτόν.<sup>78</sup> Επιπλέον, ένα νομοθετικό διάταγμα του 2012 θεσπίζει τη χρήση της ηλεκτρονικής διοίκησης, τον εξορθολογισμό των διαδικασιών υποβολής αιτήσεων για τις εταιρείες που συμμετέχουν σε δημόσιους διαγωνισμούς, καθώς και τον διορισμό διευθυντών, στους οποίους οι πολίτες μπορούν να απευθυνθούν σε περίπτωση διοικητικής αδράνειας.<sup>79</sup>

### **Ορθή πρακτική - πλατφόρμες διαφάνειας**

**Bussola della trasparenza:**<sup>80</sup> ένα εργαλείο που διαχειρίζεται η Διεύθυνση Δημόσιας Διοίκησης και Απλοποίησης των Διαδικασιών, η οποία παρακολουθεί τη διαθεσιμότητα και το επίπεδο της προσβασιμότητας των πληροφοριών στις ιστοσελίδες των υπουργείων.

**Anvviso Pubblico** (<http://www.anvisiorubblico.it/>): ένα δίκτυο με περισσότερες από 200 περιφερειακές, δημοτικές και επαρχιακές διοικήσεις που εργάζονται από κοινού με στόχο την ενεργό πρόληψη της διαφθοράς και της διείσδυσης της μαφίας στις δημόσιες δομές.

**ITACA**<sup>81</sup>: μια ένωση που εργάζεται για τη διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις και τις δημόσιες δαπάνες εν γένει. Τα μέλη της καλύπτουν σχεδόν το 90% της περιφερειακής δημόσιας διοίκησης.

**CAPACI**<sup>82</sup> (Δημιουργία αυτοματοποιημένων διαδικασιών για την καταπολέμηση της διείσδυσης του οργανωμένου εγκλήματος στις δημόσιες συμβάσεις): ένα χρηματοδοτούμενο από την ΕΕ πρόγραμμα για την παρακολούθηση των χρηματοδοτικών ροών στην αλυσίδα εφοδιασμού των μεγάλων

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

78 Νόμος 136 της 13ης Αυγούστου 2010, σχετικά με ένα έκτακτο σχέδιο κατά της μαφίας: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>

79 Το διάταγμα «Semplifica Italia», της 4ης Απριλίου 2012: [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia\\_opuscolo.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia_opuscolo.pdf)

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

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

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

δημοσίων συμβάσεων. Το σύστημα θα δώσει τη δυνατότητα στις αρχές να αποτρέπουν τη διείσδυση κεφαλαίου παράνομης προέλευσης, με τη δημιουργία μιας βάσης δεδομένων τραπεζικών εμβασμάτων και με προειδοποιήσεις σε περιπτώσεις εντοπισμού μη φυσιολογικής συμπεριφοράς. Το έργο αυτό βρίσκεται σε πιλοτικό στάδιο σε αρκετές περιοχές της Ιταλίας.

**Linee guida<sup>83</sup>**: Η επιτροπή για τον συντονισμό της εποπτείας υψηλού επιπέδου μεγάλων δημόσιων έργων ενέκρινε ένα στρατηγικό έγγραφο κατά της μαφίας ως μέτρο πρόληψης κατά της διείσδυσης της μαφίας στο πρόγραμμα στρατηγικών υποδομών. Εκδόθηκαν κατευθυντήριες γραμμές, καθώς και οδηγίες, για τη διενέργεια ελέγχων κατά της μαφίας σε συμβάσεις και συμφωνίες υπεργολαβίας που αφορούν έργα, προμήθειες και υπηρεσίες σε στρατηγικά έργα υποδομής, όπως η ανακατασκευή του Abruzzo ή η World Expo 2015.

### **Διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα**

Η Ιταλία δεν έχει μεταφέρει ακόμη αυτούσια την απόφαση-πλαίσιο 2003/568/ΔΕΥ για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα.<sup>84</sup> Η διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα δεν έχει οριστεί ως έγκλημα, σύμφωνα με τον ιταλικό ποινικό κώδικα, αλλά καλύπτεται από τις διατάξεις του ποινικού δικαίου του Αστικού Κώδικα. Η νομοθεσία του 2012 για την καταπολέμηση της διαφθοράς τροποποίησε τις διατάξεις αυτές, θεσπίζοντας έναν νέο ορισμό της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα και νέες κυρώσεις. Ωστόσο, εξακολουθούν να μην αντιμετωπίζονται όλα τα προβλήματα που συνδέονται με το πεδίο εφαρμογής των αδικημάτων της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα και στο καθεστώς κυρώσεων. Οι νέες διατάξεις δεν ορίζουν αρκετά ευρέως τις ηγετικές θέσεις εντός μιας εταιρείας, οι οποίες ενδέχεται να εκθέτουν την εταιρεία σε αδικήματα διαφθοράς που διαπράχθηκαν από τους κατόχους των θέσεων αυτών. Δεν θεσπίζουν ευθύνες σε περιπτώσεις έλλειψης εποπτείας. Το καθεστώς κυρώσεων που ισχύει για τα νομικά πρόσωπα φαίνεται να μην είναι επαρκώς αποτρεπτικό. Οι ισχύουσες διατάξεις για τη δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα είναι, συνεπώς, πολύ περιορισμένες, και περιορίζουν το πεδίο εφαρμογής στις κατηγορίες των στελεχών του ιδιωτικού τομέα που ευθύνονται για τα αδικήματα. Επιπλέον, το εν λόγω αδίκημα δεν διώκεται αυτεπαγγέλτως, αλλά μόνον κατόπιν καταγγελίας, εκτός από τις περιπτώσεις που οδηγεί σε στρέβλωση του ανταγωνισμού στην προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών.

Όσον αφορά τις λογιστικές απαιτήσεις για τις επιχειρήσεις, η GRECO επεσήμανε ότι το λογιστικό σύστημα στην Ιταλία δεν συμμορφώνεται με τη σύμβαση ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά. Αυτό είναι εμφανές ιδίως όσον αφορά τα όρια ευθύνης, το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής των λογιστικών απαιτήσεων (ισχύει μόνον για τις εισηγμένες εταιρείες, κρατικές επιχειρήσεις και ασφαλιστικές εταιρείες), τον καθορισμό των ποινών και το πεδίο εφαρμογής των ψευδών λογιστικών αδικημάτων.<sup>85</sup>

Όταν πρόκειται για δωροδοκία σε συναλλαγή με αλλοδαπή οντότητα, η Ιταλία διαθέτει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για τη δίωξη του εγκλήματος και έχει καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για τη διερεύνηση και τη δίωξη των αδικημάτων αυτών.<sup>86</sup> Πρόσφατες έρευνες για υποτιθέμενες πρακτικές διαφθοράς στο εξωτερικό στους τομείς της άμυνας και της ενέργειας καταδεικνύουν ότι η δωροδοκία σε συναλλαγές με αλλοδαπές οντότητες εξακολουθεί να είναι παρούσα, αλλά

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 COM(2011) 309 τελικό, Δεύτερη έκθεση για την εφαρμογή της απόφασης-πλαισίου 2003/568/ΔΕΥ της 6ης Ιουνίου 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).

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>.

δείχνουν επίσης ότι οι αρχές επιβολής του νόμου καταβάλλουν αξιόπιστες προσπάθειες για τον εντοπισμό και τη διερεύνηση τέτοιων υποθέσεων. Ο ΟΟΣΑ επισημαίνει ότι εξακολουθούν να υφίστανται ελλείψεις στο καθεστώς κυρώσεων, σημειώνοντας τον Δεκέμβριο του 2011 ότι, αν και 60 κατηγορούμενοι είχαν διωχθεί και 9 υποθέσεις ερευνώνται, τελικές κυρώσεις επιβλήθηκαν μόνον κατά 3 νομικών προσώπων και 9 ατόμων, σε όλες τις υποθέσεις, μέσω διακανονισμού («partteggiamento »).<sup>87</sup> Τόνισε, επίσης, ότι πολλές υποθέσεις κατά νομικών προσώπων περατώθηκαν λόγω παραγραφής.

### 3. ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ

Η ψήφιση του νόμου για την καταπολέμηση της διαφθοράς, τον Νοέμβριο του 2012, αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ιταλία. Επισημαίνει πολιτικές πρόληψης που στοχεύουν στην αύξηση του επιπέδου λογοδοσίας στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης και των πολιτικών ελίτ και στην εξισορρόπηση του φορτίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς το οποίο, επί του παρόντος, βαραίνει σχεδόν αποκλειστικά τις αρχές επιβολής του νόμου. Ωστόσο, παρά τις σημαντικές προσπάθειες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, των οργάνων επιβολής του νόμου, των υπηρεσιών δίωξης και της δικαστικής εξουσίας, η διαφθορά εξακολουθεί να αποτελεί ένα σοβαρό πρόβλημα στην Ιταλία. Ένα νέο κύμα υποθέσεων πολιτικής διαφθοράς, στις οποίες συμμετείχαν κορυφαίοι περιφερειακοί αιρετοί αξιωματούχοι, ήρθε στο φως της δημοσιότητας και αποκάλυψε την παράνομη χρηματοδότηση των προεκλογικών εκστρατειών και των πολιτικών κομμάτων, καθώς και τους δεσμούς με ομάδες της μαφίας. Υποθέσεις κατά υψηλόβαθμων αξιωματούχων στους οποίους επιβλήθηκαν πραγματικά αποτρεπτικές κυρώσεις εξακολουθούν να σπανίζουν. Εξακολουθεί να υφίσταται προβληματισμός ως προς τα εμπόδια που τίθενται από το περιοριστικό καθεστώς των παραγραφών στην εκδίκαση των υποθέσεων διαφθοράς. Το ισχύον πλαίσιο για τις συγκρούσεις συμφερόντων και τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων παραμένει σε κάποιο βαθμό ικανοποιητικό. Οι δημόσιες συμβάσεις και ο ιδιωτικός τομέας εξακολουθούν να αποτελούν τομείς ευάλωτους στη διαφθορά, παρά το γεγονός ότι έχουν ληφθεί μια σειρά από μέτρα. Συνολικά, πρέπει να καταβληθούν μεγαλύτερες προσπάθειες προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή και η παρακολούθηση του νομικού πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένων των νομοθετικών διαταγμάτων, ώστε να διασφαλιστούν τα βιώσιμα αποτελέσματα επί τόπου.

Απαιτείται περισσότερη προσοχή στα ακόλουθα θέματα:

- Ενίσχυση του καθεστώτος της ακεραιότητας των **αιρετών και διορισμένων αξιωματούχων**, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μεταξύ άλλων, μέσω ολοκληρωμένων κωδίκων δεοντολογίας με επαρκή εργαλεία λογοδοσίας και αποτρεπτικές κυρώσεις για πιθανές παραβιάσεις των κωδίκων αυτών. Εξέταση του ενδεχομένου προώθησης της χρήσης κωδίκων δεοντολογίας μέσα στα πολιτικά κόμματα ή συμφώνων δεοντολογίας μεταξύ των πολιτικών κομμάτων και ομάδων. Αποχή από την ψήφιση νόμων *ad personam*. Ενίσχυση του νομικού πλαισίου και του πλαισίου εφαρμογής για τη **χρηματοδότηση των κομμάτων**, ιδίως όσον αφορά τις αυστηρότερες διατάξεις για τις δωρεές, ενοποίηση των λογαριασμών των πολιτικών κομμάτων, συντονισμός και επαρκές επίπεδο των αρμοδιοτήτων για την εποπτεία της χρηματοδότησης των κομμάτων και την εφαρμογή αποτρεπτικών κυρώσεων.

---

87 Ό.π.

- Αντιμετώπιση των ελλείψεων του **καθεστώτος παραγραφής**, όπως ζητήθηκε από τις συστάσεις που απευθύνονταν στην Ιταλία τον Ιούλιο του 2013 στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, εξετάζοντας την τροποποίηση των κανόνων που ισχύουν για την πορεία της παραγραφής (όπως ο αποκλεισμός των εφέσεων από την περίοδο παραγραφής) και την εισαγωγή πιο ευέλικτων κανόνων για την αναστολή και διακοπή. Αξιολόγηση των κινδύνων των εκκρεμών υποθέσεων διαφθοράς που παραγράφονται και εξασφάλιση της ιεράρχησης των υποθέσεων που διατρέχουν αυτούς τους κινδύνους.
- Ενίσχυση των εξουσιών και του δυναμικού της εθνικής υπηρεσίας καταπολέμησης της διαφθοράς (CIVIT) προκειμένου να επιτελέσει έναν ισχυρό **συντονιστικό ρόλο** και αποτελεσματικές λειτουργίες επιθεώρησης και εποπτείας, μεταξύ άλλων, σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η εξασφάλιση ενός ενιαίου πλαισίου για τους **εσωτερικούς ελέγχους** και η χρήση **εξωτερικών ανεξάρτητων ελέγχων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο** όσον αφορά τις δημόσιες δαπάνες, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής των δημοσίων συμβάσεων. Η εξασφάλιση μιας ενιαίας, ανεξάρτητης και συστηματικής επαλήθευσης των δηλώσεων συγκρούσεων συμφερόντων και περιουσιακών στοιχείων των δημοσίων αξιωματούχων και ένα αντίστοιχο σύστημα επιβολής κυρώσεων που λειτουργεί ως αποτρεπτικός παράγοντας.
- Ενίσχυση της διαφάνειας στις **δημόσιες συμβάσεις**, πριν και μετά την ανάθεση, όπως ζητήθηκε από τις συστάσεις που απευθύνονταν στην Ιταλία τον Ιούλιο του 2013, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη δημοσίευση στο Διαδίκτυο από όλες τις διοικητικές δομές των ετήσιων λογαριασμών και ισολογισμών, καθώς και την ανάλυση των δαπανών των δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, σύμφωνα με τη νομοθεσία κατά της διαφθοράς. Εξέταση της χορήγησης στο Ελεγκτικό Συνέδριο της εξουσίας να διενεργεί ad-hoc ελέγχους χωρίς προηγούμενη προειδοποίηση. Διασφάλιση της πλήρους μεταφοράς και εφαρμογής της απόφασης-πλαisiού 2003/568/ΔΕΥ για την καταπολέμηση της **διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα**. Εξέταση της ανάπτυξης εργαλείων πρόληψης και εποπτείας για τις επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητες σε τομείς όπως η άμυνα και η ενέργεια, όπου οι υποθέσεις μεγάλης κλίμακας αποκάλυψαν τα τρωτά σημεία στη δωροδοκία στο πλαίσιο συναλλαγών με αλλοδαπούς..