



Consejo de la  
Unión Europea

**Bruselas, 5 de febrero de 2014  
(OR. en)**

**6113/14  
ADD 12**

**JAI 61  
GENVAL 6**

#### **NOTA DE TRANSMISIÓN**

---

De:	Por el Secretario General de la Comisión Europea, D. Jordi AYET PUIGARNAU, Director
Fecha de recepción:	3 de febrero de 2014
A:	D. Uwe CORSEPIUS, Secretario General del Consejo de la Unión Europea

---

N.º doc. Ción.:	COM(2014) 38 final - Anexo 12
Asunto:	ANEXO (ITALIA) del Informe sobre la Lucha contra la Corrupción en la UE

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2014) 38 final - Anexo 12.

---

Adj.: COM(2014) 38 final - Anexo 12



COMISIÓN  
EUROPEA

Bruselas, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

**ANEXO**

**ITALIA**

*del*

**Informe sobre la Lucha contra la Corrupción en la UE**

---

# ITALIA

## 1. INTRODUCCIÓN — CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES Y CONTEXTO

### *Marco de la lucha contra la corrupción*

**Planteamiento estratégico.** Durante las dos últimas décadas, el planteamiento estratégico de lucha contra la corrupción de Italia se ha basado en gran medida en la represión. El 6 de noviembre de 2012 se adoptó una nueva ley anticorrupción que garantiza un planteamiento más equilibrado de las políticas de lucha contra la corrupción y prevé un refuerzo de la línea preventiva y una mayor responsabilidad de la administración pública<sup>1</sup>. En septiembre de 2013, la autoridad nacional de lucha contra la corrupción (la *Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità — CIVIT*) aprobó el plan nacional trienal de lucha contra la corrupción elaborado por el Departamento de la administración pública<sup>2</sup>. El plan de acción adopta un planteamiento orientado al riesgo y se centra en las medidas preventivas y la transparencia de la administración pública, pero incluye también algunas medidas destinadas a incrementar la detección de prácticas corruptas. También se prevén algunos indicadores de resultado, aunque los plazos para la ejecución de las medidas no se definen en detalle. El amplio marco preventivo proporcionado por la nueva normativa supone una carga considerable para la administración pública y requiere esfuerzos considerables para garantizar la capacidad necesaria para su aplicación efectiva. Cabe hacer consideraciones similares con respecto a la capacidad de la agencia nacional de lucha contra la corrupción (CIVIT) para impulsar ambiciosas políticas de lucha contra la corrupción.

**Marco jurídico.** En junio de 2013, Italia ratificó el Convenio de Derecho penal y el Convenio de Derecho civil sobre la corrupción del Consejo de Europa<sup>3</sup>. En respuesta a las graves preocupaciones reflejadas por las encuestas de percepción de la corrupción<sup>4</sup> y por el número de casos de corrupción de alto nivel investigados<sup>5</sup>, el Gobierno italiano puso en marcha en 2012 un nuevo conjunto de reformas anticorrupción. El Gobierno solicitó un voto de confianza para garantizar la adopción, el 6 de noviembre de 2012<sup>6</sup>, de una nueva ley anticorrupción. La nueva ley se propone lograr un cambio de mentalidad en la administración pública italiana y dispone, entre otras cosas: una coordinación reforzada de las políticas de lucha contra la corrupción a nivel central, regional y local; un planteamiento de prevención reforzado; la obligación de todas las instituciones públicas de adoptar y aplicar planes de integridad; la ampliación del ámbito de aplicación de las disposiciones de Derecho penal sobre los delitos relacionados con la corrupción; el refuerzo de las normas de integridad de los cargos electos; la transparencia del gasto público; el acceso a la información, etc.<sup>7</sup>. La ley deja sin resolver, sin embargo, algunos problemas: no

<sup>1</sup> Ley nº 190, de 6 de noviembre de 2012, relativa a la prevención y la represión de la corrupción y las irregularidades en la administración pública.

<sup>2</sup> [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf)

<sup>3</sup> [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).

<sup>4</sup> Véase más adelante en «encuestas de opinión».

<sup>5</sup> Véase más adelante para más detalles.

<sup>6</sup> La Ley nº 190, de 6 de noviembre de 2012, relativa a la prevención y la represión de la corrupción y las irregularidades en la administración pública.

<sup>7</sup> La ley prevé, entre otras cosas, la existencia de una autoridad nacional de lucha contra la corrupción encargada de la política general (tarea que debe desempeñar la *Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità — CIVIT*), amplía el alcance de los delitos de corrupción, penaliza el tráfico de influencias mediante una nueva disposición que cubre

establece nuevas normas sobre la prescripción o nuevas disposiciones de Derecho penal sobre la falsedad contable y el autoblanqueo («*autoriciclaggio*»); no tipifica el delito de la compra de votos y fragmenta aún más las disposiciones penales contra el soborno y la corrupción, lo que puede dar lugar a ambigüedades en la práctica y, posiblemente, a una mayor discrecionalidad limitada del procesamiento<sup>8</sup>. Por otra parte, las nuevas disposiciones sobre la corrupción en el sector privado y la protección de los denunciantes no son exhaustivas, tal como se explica con más detalle a continuación. En el contexto del Semestre Europeo de 2013 para la coordinación de las políticas económicas, el Consejo recomienda a Italia que refuerce su marco jurídico para la represión de la corrupción, y en particular que revise las normas que regulan los plazos de prescripción<sup>9</sup>.

**Marco institucional.** Durante largo tiempo, los ejecutores de las medidas de lucha contra la corrupción en Italia han sido exclusivamente los servicios policiales, la fiscalía, la judicatura y, en cierta medida, el Tribunal de Cuentas. Este último ha desempeñado un papel activo en la aplicación de las políticas de lucha contra la corrupción, en particular en lo que se refiere a la nueva Ley anticorrupción, a través de su actividad operativa, consistente en un control efectivo unido a una capacidad fiscal singular para la recuperación de los daños y perjuicios por las pérdidas ocasionadas por la administración pública. El informe sobre la integridad nacional de Transparencia Internacional de 2011 considera que el Tribunal de Cuentas, los servicios policiales, el poder judicial y los servicios electorales funcionan relativamente bien contra la corrupción<sup>10</sup>. Constata, sin embargo, que la capacidad global de la administración pública, el Parlamento, el Gobierno, los organismos de lucha contra la corrupción, los partidos políticos, las empresas, el Defensor del Pueblo y los medios de comunicación para controlar la corrupción es bastante escasa<sup>11</sup>.

### *Encuestas de opinión*

**Encuestas de percepción.** El Eurobarómetro especial de 2013 sobre la corrupción<sup>12</sup> puso de manifiesto que el 97 % de los encuestados italianos (el segundo porcentaje más elevado en la UE) cree que la corrupción está muy extendida en su país (media de la UE: 76 %), mientras que el 42 % afirma que la corrupción le afecta personalmente en su vida diaria (media de la UE: 26 %). El 88 % de los encuestados italianos cree que el soborno y el recurso a los contactos es a menudo la manera más fácil de obtener determinados servicios públicos (media de la UE: 73 %). La

---

también la conducta activa, tipifica como delito la corrupción en el sector privado y aumenta las sanciones penales para una serie de delitos relacionados con la corrupción. Regula nuevos delitos de corrupción (como «la inducción indebida a dar o prometer dinero u otras ventajas» — *induzione indebita a dare o promettere utilità*), la inelegibilidad de las personas condenadas en última instancia por delitos contra la administración pública y una responsabilidad mayor de los cargos directivos en la prevención y represión de las prácticas corruptas. Introduce la obligación de la administración de desarrollar su propio plan de acción contra la corrupción, dispone una transparencia reforzada del gasto público y facilita el acceso a la información, la declaración del patrimonio (es decir, la divulgación de datos sobre el patrimonio de los cargos políticos — cargos electos y cualquier otra persona con poder de decisión político a nivel nacional, regional y local). Introduce la responsabilidad material por daños a la reputación de la administración pública, prevé códigos deontológicos, establece disposiciones sobre la protección de los denunciantes y refuerza algunas disposiciones sobre los conflictos de intereses y las incompatibilidades (como la introducción de los periodos de incompatibilidad) y los procedimientos disciplinarios.

<sup>8</sup> La nueva ley prevé delitos más específicos y circunstanciados derivados de la definición general de un único delito (por ejemplo, el caso de la *concussione* y el nuevo delito de *induzione indebita a dare o promettere utilità*).

<sup>9</sup> Recomendación 2013/C 217/11 del Consejo, de 9 de julio de 2013.

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

<sup>11</sup> La evaluación llegó a la conclusión de que el sistema nacional de integridad italiano no es lo suficientemente sólido, precisando que la corrupción puede darse casi en cualquier lugar, ya que las instituciones estatales disfrutaban de una considerable autonomía que no se corresponde con las normas de responsabilidad e integridad.

<sup>12</sup> Eurobarómetro especial 397 de 2013.

desconfianza en las instituciones públicas parece estar bastante extendida. Según la misma encuesta, los cargos y los sectores públicos que generan más desconfianza son: los partidos políticos; los políticos a nivel nacional, regional y local<sup>13</sup>; los funcionarios responsables de la adjudicación de contratos públicos y los funcionarios responsables de la concesión de permisos de construcción.

**Experiencia de la corrupción.** En cuanto a la experiencia directa de soborno, Italia está por debajo de la media de la UE en el Eurobarómetro especial sobre la corrupción de 2013, con solo un 2 % de encuestados que afirma que se les solicitó o se esperó de ellos el pago de un soborno en el año anterior (media de la UE: 4 %).

**Encuestas entre las empresas.** El 92 % de las empresas italianas que respondieron a la encuesta Eurobarómetro de 2013 sobre la corrupción de las empresas<sup>14</sup> cree que el favoritismo y la corrupción obstaculizan la competencia empresarial en Italia (media de la UE: 73 %), mientras que el 90 % de los encuestados afirma que el soborno y el recurso a los contactos es a menudo la manera más fácil de obtener determinados servicios públicos (media de la UE: 69 %), y el 64 % que la única manera de tener éxito empresarial es tener contactos políticos (media de la UE: 47 %). Según el índice de competitividad mundial 2013-14, la desviación de fondos públicos debido a la corrupción, el favoritismo en las decisiones de los funcionarios públicos y la disminución de la confianza de la opinión pública en las normas éticas de los políticos figuran entre los aspectos más problemáticos de gobernanza en Italia<sup>15</sup>.

## *Contexto*

**Impacto estimado de la corrupción.** El Tribunal de Cuentas italiano señala que los costes directos totales de la corrupción ascienden a 60 millones EUR al año (equivalentes a aproximadamente el 4 % del PIB). En 2012 y 2013, el Presidente del Tribunal de Cuentas reiteró su preocupación por el impacto de la corrupción en la economía nacional<sup>16</sup>. La corrupción tuvo incidencia en la economía del país, ya afectada por las consecuencias de la crisis económica. En un informe de 2012 elaborado para la comisión ad hoc<sup>17</sup> creada para analizar y elaborar propuestas en materia de transparencia y prevención de la corrupción en la Administración Pública, se afirma que, aparte de las estimaciones del Tribunal de Cuentas sobre los costes directos de la corrupción, existen también los costes económicos indirectos (por ejemplo, los costes relacionados con los retrasos administrativos, el funcionamiento deficiente de los cargos públicos, la ineficiencia o incluso la inutilidad de las obras o los servicios públicos, la pérdida de competitividad y la reducción de las inversiones)<sup>18</sup>. En las grandes obras públicas, los costes indirectos se han

<sup>13</sup> En términos de variación regional, el estudio sobre la calidad de la gobernanza encargado por la Comisión Europea, que analizó la perspectiva regional de las cuestiones relacionadas con la gobernanza y se publicó en diciembre de 2010, situó a Italia entre los Estados miembros con mayor grado de disparidades subnacionales: es decir, con regiones muy por encima y muy por debajo de la puntuación media de la UE en calidad de la gobernanza. El índice de calidad de la gobernanza europea de 2013, que tomó en consideración un mayor número de países, regiones y encuestados europeos, confirmó estos resultados: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

<sup>14</sup> Encuesta «Flash» de Eurobarómetro nº 374 de 2013.

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

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

<sup>17</sup> La comisión fue creada por el Gobierno y sus miembros proceden de la magistratura y del mundo académico.

<sup>18</sup> [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).

estimado en el 40 % de los costes de la contratación pública. Estudios sobre el desarrollo de la economía sumergida estiman que en Italia ascendió al 21,5 % del PIB en 2012<sup>19</sup>.

**Denuncia de irregularidades.** La ley anticorrupción introdujo por primera vez disposiciones para la protección de los denunciantes de irregularidades que informen sobre la corrupción en el sector público. Las disposiciones son aplicables a los empleados públicos que denuncien infracciones, bajo la condición de que no incurran en injurias o difamación ni vulneren la vida privada de alguien. La información únicamente puede ser divulgada por los empleados a su superior, a la autoridad judicial o al Tribunal de Cuentas. La identidad de los denunciantes no puede ser revelada sin su consentimiento. Estas disposiciones son, sin embargo, bastante genéricas y no globales, dado que no tienen en cuenta el conjunto de los aspectos de la denuncia o todos los tipos de protección que debe concederse en estas circunstancias. Por otra parte, la denuncia de irregularidades sigue sin estar regulada en el sector privado. Para garantizar la plena funcionalidad del mecanismo de protección de los denunciantes, deberían adoptarse medidas adicionales, incluidas precisiones sobre los canales de información, los mecanismos de protección y las campañas de sensibilización.

**Transparencia de la actividad de los grupos de presión.** La actividad de los grupos de presión no está regulada por ley en Italia. No existen obligaciones de registro de los grupos de presión o de información sobre los contactos entre funcionarios públicos y los grupos de presión.

**Medios de comunicación.** Si bien la capacidad de la prensa para denunciar la corrupción es bastante grande<sup>20</sup>, la independencia y la propiedad, principalmente de los medios de comunicación electrónicos, se han enfrentado a retos considerables a lo largo del tiempo, debido principalmente a la persistencia de un régimen de cuasi monopolio<sup>21</sup>. Más recientemente, la competencia de mercado en este sector ha mejorado ligeramente. Italia tiene una puntuación baja en el índice de libertad de prensa de 2013 de Freedom House, que la sitúa en la categoría de países en los que la prensa se considera «parcialmente libre»<sup>22</sup>.

## 2. CUESTIONES PRIORITARIAS

### *La corrupción de alto nivel y sus vínculos con la delincuencia organizada*

La persecución de la corrupción es la clave de la credibilidad de un marco de lucha contra la corrupción eficaz y disuasorio. La percepción pública señala cierta preocupación por el efecto disuasorio de las sanciones aplicadas en esta materia. Como puso de manifiesto el Eurobarómetro especial de 2013 sobre la corrupción, solo el 27 % de los encuestados italianos considera que existen suficientes acciones judiciales efectivas para disuadir a aquellas personas que podrían dar o recibir sobornos<sup>23</sup>.

Los informes del grupo de Estados del Consejo de Europa contra la corrupción (GRECO) y de la OCDE indican que el marco legislativo penal global está en vigor, pero presenta una serie de

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

<sup>20</sup> En el informe sobre la integridad global de 2010, la capacidad de los medios de comunicación para denunciar la corrupción recibe una puntuación de 89 de sobre 100: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

<sup>21</sup> El TEDH también falló contra Italia en el asunto Centro Europa 7 Srl y Di Stefano contra Italia al constatar la vulneración del artículo 10 de la CEDH (libertad de expresión) al no favorecer su legislación sobre radiodifusión la competencia en el mercado: [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#{).

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

<sup>23</sup> Eurobarómetro especial 2013 de 397.

deficiencias que contribuyen a la percepción de un clima de cuasi impunidad y obstaculizan la eficacia de la acción penal y la finalización de los procesos judiciales<sup>24</sup>.

La relación entre los políticos, la delincuencia organizada y las empresas, y el grado de integridad de los cargos electos y designados figuran entre las principales preocupaciones en la Italia de hoy, como pone de manifiesto el número de investigaciones y casos de corrupción, tanto a nivel nacional como regional. Un estudio realizado por el Centro para el estudio de la democracia, en 2010, señala que el caso de Italia es uno de los ejemplos más ilustrativos de la estrecha relación entre delincuencia organizada y corrupción<sup>25</sup>. Según el estudio, es fundamentalmente la corrupción generalizada en la esfera social, económica y política que atrae a los grupos de delincuencia organizada, más que la delincuencia organizada, la principal causa de la corrupción. Según la fiscalía italiana, los vínculos entre mafia y corrupción son evidentes, incluso en las regiones que no son la cuna de los grupos de delincuencia organizada.

En los últimos años, se ha llamado la atención del público sobre un número considerable de investigaciones de denuncias de corrupción y financiación ilegal de partidos políticos y campañas electorales en las que estaban involucrados destacados políticos y cargos electos a nivel regional. Estas investigaciones dieron lugar a una serie de dimisiones, provocando en un caso la convocatoria de elecciones regionales anticipadas, y a la decisión del Gobierno de disolver algunas corporaciones municipales por supuestos vínculos con la mafia. Solo en 2012 se llevaron a cabo investigaciones penales y detenciones cautelares de políticos regionales en casi la mitad de las 20 regiones italianas. De los 201 ayuntamientos disueltos en Italia en aplicación de la Ley 221/1991<sup>26</sup>, 28 están disueltos desde 2010 (la mayoría en el sur de Italia, pero también algunos en el Norte) a causa de supuestos vínculos con la delincuencia organizada. En algunos casos, parte de los delitos imputados prescribieron antes de la resolución judicial.

Una serie de casos de corrupción en estos últimos años también ha dado lugar a la dimisión de dirigentes y altos cargos de partidos políticos. En muchos de estos casos, se les imputaba el uso indebido de los fondos del partido. Más de 30 antiguos diputados en la anterior legislatura han sido o están siendo investigados por delitos relacionados con la corrupción o la financiación ilegal de partidos. Algunos están siendo aún investigados o procesados, mientras que otros han sido condenados en primera instancia. En algunos casos, la acción penal se extinguió porque los delitos prescribieron o fueron despenalizados. En otros, se cumplió el plazo de prescripción antes de que se dictara sentencia firme. Un caso que hay que mencionar es el de un diputado investigado por vínculos con la Camorra — el clan de los Casalesi — para la financiación de su campaña electoral a cambio de ejercer influencia política a nivel nacional, especialmente en el ámbito del reciclaje de residuos tóxicos. La detención cautelar del diputado en cuestión fue denegada dos veces por el Parlamento italiano (se negó a levantar la inmunidad). Durante la campaña de las elecciones legislativas de 2013, circuló una petición que reunió más de 150 000 firmas de ciudadanos y 878 de candidatos electorales que se comprometieron a hacer más eficaz la nueva ley anticorrupción<sup>27</sup>.

El establecimiento de un marco jurídico que garantice la tramitación eficaz y la finalización de los procesos judiciales en los casos complejos se ha visto obstaculizado varias veces. En diversas ocasiones, el Parlamento ha aprobado o intentado aprobar leyes *ad personam* en favor de

<sup>24</sup> [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>.

<sup>25</sup> Examen de los vínculos entre la delincuencia organizada y la corrupción. Centro para el estudio de la democracia, 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).

<sup>26</sup> De los cuales 75 en Campania, 49 en Sicilia y 34 en Calabria.

<sup>27</sup> *Riparte il futuro*: <http://www.riparteilfuturo.it/petizione/>.

políticos imputados en procesos penales, también por delitos de corrupción. Un ejemplo de ello es el proyecto de ley sobre el «plazo de prescripción breve», que podría haber aumentado el riesgo de extinción de la acción penal contra acusados sin antecedentes penales<sup>28</sup>. Otro es la ley que permite la suspensión del proceso penal hasta el final del mandato para los delitos cometidos antes de asumir el cargo o en el ejercicio del mismo para una determinada categoría de funcionarios de alto nivel<sup>29</sup>. Esta ley fue posteriormente declarada anticonstitucional<sup>30</sup>. Otra ley adoptada en 2010 ofrece a los miembros del Consejo de Ministros la posibilidad de invocar un «impedimento legítimo» para no comparecer en las vistas judiciales en un proceso penal<sup>31</sup>. Estas disposiciones fueron declaradas inconstitucionales<sup>32</sup>. También podría mencionarse en este contexto la despenalización de determinados delitos, como algunas formas de falsedad contable en 2002<sup>33</sup>.

Se dio un paso positivo con la nueva Ley anticorrupción y el decreto legislativo adoptado posteriormente por el Gobierno, a finales de 2012, sobre la inelegibilidad para cargos públicos a nivel central y regional de los condenados mediante sentencia firme por delitos de corrupción u otros delitos contra la administración pública<sup>34</sup>. Según el decreto, la inelegibilidad es por el doble de tiempo de la sanción impuesta y, en cualquier caso, por no menos de seis años. También se adoptó, a principios de 2013, un decreto legislativo sobre la prohibición (temporal o permanente, en función del tipo de sanción aplicada) de ocupar cargos públicos para los condenados por sentencia, firme o no, por delitos contra la administración pública, incluida la corrupción<sup>35</sup>. Las disposiciones en materia de inelegibilidad derivadas de la ley anticorrupción se han aplicado en un caso que desembocó en la exclusión del Senado de un antiguo Primer Ministro y diputado condenado por evasión fiscal. Asimismo, el Presidente de una provincia fue suspendido de sus funciones, en aplicación de esas mismas disposiciones al ser condenado por abuso de poder. La aplicación de estas disposiciones legislativas exige una votación de la cámara del Parlamento a la que pertenece el diputado sobre la terminación de su mandato como consecuencia de una sentencia condenatoria.

Aparte de las disposiciones antes mencionadas, no existen códigos deontológicos aplicables a los cargos electos a nivel central o regional. En lo que respecta a los conflictos de intereses, no existen mecanismos específicos de verificación. Estos códigos de conducta para los cargos electos, acompañados de disposiciones reglamentarias sobre las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las normas éticas, reforzarían los estándares de integridad y responsabilidad y asegurarían una gama más amplia de sanciones no penales de comportamientos no éticos en detrimento del interés público. También garantizarían una aplicación más eficaz de las normas de integridad a través de soluciones autorregulatorias, dadas las particularidades de las sanciones no penales aplicables a los cargos electos en comparación con las demás categorías de funcionarios públicos (cargos designados, funcionarios, etc.).

### ***Financiación de los partidos políticos***

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

<sup>29</sup> Ley n° 128 de 2008: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

<sup>30</sup> Decisión del Tribunal Constitucional 262/2009: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do;jsessionid=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>.

<sup>31</sup> Ley n° 51, de 7 de abril de 2010, relativa a la normativa del impedimento legal (*legittimo impedimento*).

<sup>32</sup> Decisión del Tribunal Constitucional 23/2011: [temiap/temi16/corte% 202011.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/temiap/temi16/corte%202011.pdf), [20costituzionale% 2023 %](http://www.cortecostituzionale.it/costituzionale%202011.pdf)

<sup>33</sup> Decreto legislativo 61/2002: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>.

<sup>34</sup> Decreto legislativo 235 de 31 de diciembre de 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).

<sup>35</sup> Decreto legislativo 39 de 8 de abril de 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).

La financiación de los partidos políticos en Italia procede tanto de fuentes públicas (que en la actualidad pueden representar hasta un 80 % de los recursos de los partidos) como privadas. En marzo de 2012, el GRECO señaló «deficiencias críticas» en el marco jurídico de la financiación de los partidos políticos en Italia, así como en la práctica<sup>36</sup>. Concluyó que las deficiencias actuales permiten los abusos y que, por lo tanto, no existen garantías suficientes para la detección y la revelación eficaces de la posible influencia indebida en la financiación de los partidos políticos. Consideró que el control ejercido por las autoridades públicas sobre la financiación política es fragmentario y formalista, y es ejercido por tres instituciones distintas con poderes limitados y sin coordinación entre sí o con los organismos con funciones coercitivas. Concretamente, la Junta de Auditores del Parlamento controla los informes financieros anuales de los partidos políticos, la Junta de Interventores del Tribunal de Cuentas se encarga de verificar los gastos electorales de los partidos políticos y la Comisión de Garantía Electoral Regional controla los gastos electorales de los candidatos.

El GRECO instó a los partidos políticos a desarrollar sus propios sistemas de control interno y a someter sus cuentas a una auditoría independiente. Los partidos políticos no están obligados a elaborar estados financieros consolidados. Actualmente los informes financieros presentados por los partidos políticos no proporcionan una visión completa de sus actividades financieras. El GRECO también recomendó una mayor transparencia de la financiación política mediante una disminución sustancial de los umbrales de los candidatos y partidos políticos por debajo de los cuales la identidad del donante es desconocida por el público. Del mismo modo, se recomendó prohibir las donaciones anónimas<sup>37</sup>.

Las sanciones impuestas por la legislación vigente consisten en multas y en la suspensión de los reembolsos electorales. También está tipificada como delito penal la financiación ilegal de los partidos. El GRECO señaló en su informe de 2012 que el régimen de sanciones vigente por la violación de las normas de financiación parece insuficientemente disuasorio, y recomendó revisar las actuales sanciones penales y administrativas por infracción de las normas de financiación de los partidos políticos para garantizar que sean eficaces, proporcionadas y disuasorias<sup>38</sup>.

En diciembre de 2013, el Gobierno adoptó un decreto ley para la supresión gradual, en un plazo de tres años, de la financiación pública<sup>39</sup> y su sustitución por contribuciones de los ciudadanos posteriormente deducibles de sus impuestos<sup>40</sup>. El decreto ley consta de unas directrices para la definición de procedimientos estrictos en materia de transparencia de los estatutos y los presupuestos de los partidos. Sin embargo, no resuelve algunas deficiencias señaladas por el GRECO en lo que se refiere al rigor de los mecanismos de control interno, el umbral de las donaciones privadas o el efecto disuasorio de las sanciones aplicables. Más recientemente, se ha otorgado al Tribunal de Cuentas la facultad de verificar la financiación de los grupos políticos regionales.

### ***Prescripción***

La cuestión del plazo de prescripción ha sido un constante motivo de grave preocupación a efectos de la investigación y resolución de los casos de corrupción en Italia. Los plazos de prescripción aplicables en virtud de la legislación italiana, en combinación con la lentitud de los

<sup>36</sup> [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).

<sup>37</sup> En la actualidad, el umbral está fijado en 50 000 EUR.

<sup>38</sup> [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).

<sup>39</sup> Reducción al 60 % en el primer año desde la promulgación de la Ley, al 50 % en el segundo año y al 40 % en el tercer año, seguida de su plena abolición.

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

procesos judiciales, las normas y los métodos de cálculo aplicables al plazo de prescripción, la falta de flexibilidad en lo que se refiere a los motivos de suspensión y de interrupción y la existencia de una prescripción absoluta que no puede ser interrumpida o suspendida han sido y siguen siendo la causa de la extinción de la responsabilidad en un número considerable de procesos<sup>41</sup>. La revisión de las normas vigentes de los plazos de prescripción es una de las recomendaciones específicas formuladas por el Consejo a Italia en julio de 2013, en el contexto del Semestre Europeo, como elemento importante para fortalecer el marco jurídico de represión de la corrupción.

Según el estudio que Transparencia Internacional realizó en 2010 sobre el impacto de los plazos de prescripción en materia de enjuiciamiento de la corrupción en la UE, aproximadamente uno de cada diez procesos por corrupción se archivó durante el período examinado (es decir, entre 2005 y 2010) debido a la extinción del plazo de prescripción<sup>42</sup>. La situación no parece haber mejorado con el tiempo, a pesar de las preocupaciones expresadas repetidamente por el GRECO<sup>43</sup> y la OCDE<sup>44</sup>, desde 2009 hasta 2013. Según un estudio<sup>45</sup>, en 2007, aproximadamente el 11,14 % de las causas penales en Italia prescribieron durante el proceso judicial, y el 10,16 %, en 2008. La media de los otros Estados miembros que se mencionan en el estudio en el mismo período de referencia está entre el 0,1 y el 2 %. Los datos de la OCDE muestran que, desde 2011, han prescrito los delitos de corrupción imputados a 30 de 47 acusados (es decir, más del 62 %).

Para la mayor parte de los delitos «clásicos» relacionados con la corrupción<sup>46</sup>, el plazo de prescripción relativa<sup>47</sup> era, antes de la entrada en vigor de la nueva Ley anticorrupción, de cerca de 6 años<sup>48</sup>, mientras que el plazo de prescripción absoluta era de 7,5 años<sup>49</sup>. Una reforma de las normas de prescripción modificó en 2005 las reglas de cálculo únicamente para diferenciar la extensión del plazo de prescripción en función de los antecedentes penales del imputado<sup>50</sup>. Las circunstancias agravantes para los delincuentes primarios no implican plazos de prescripción superiores. Un impedimento notable, más importante, de las normas vigentes consiste en que el plazo de prescripción sigue corriendo desde la fecha de la resolución judicial en primera instancia (es decir, hasta que la sentencia judicial sea definitiva). Siendo los procesos judiciales en general largos, ello ha provocado la prescripción de delitos incluso después de una condena en primera instancia.

---

<sup>41</sup> Entre ellos figura el proceso contra un antiguo Primer Ministro cuya responsabilidad penal se extinguió por prescripción en febrero de 2012. Se le acusaba de corrupción en un proceso judicial al haber pagado presuntamente un soborno por valor de 600 000 USD a un abogado extranjero a cambio de su testimonio en una serie de juicios anteriores en los que estaba imputado. El proceso judicial duró cinco años antes de que se cumpliera el plazo de prescripción. Otros imputados por el mismo delito (corrupción activa) fueron condenados en primera instancia (confirmada en apelación). Sin embargo, incluso en este último caso el delito prescribió con el segundo recurso. Más recientemente, también han prescrito algunos de los cargos de corrupción contra un vicepresidente de un consejo regional en un caso de corrupción a gran escala.

<sup>42</sup> *Timed Out: Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU countries.*

<sup>43</sup> [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).

<sup>43</sup> [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) 1\_add\_italy\_en.pdf.;

<sup>43</sup> [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).

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

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

<sup>46</sup> Corrupción, tráfico de influencias.

<sup>47</sup> El llamado plazo de prescripción «relativo» puede ser suspendido o interrumpido, mientras que los plazos de la prescripción «absoluta» son más largos pero no pueden ser suspendidos o interrumpidos.

<sup>48</sup> Mayor para algunos delitos, como la «*concussione*» - una forma agravada de corrupción pasiva en que un funcionario público fuerza/ impone/induce el acto de corrupción al sobornador -, el blanqueo de dinero y la corrupción judicial : de 12 a 20 años para las formas agravadas.

<sup>49</sup> Mayor para algunos delitos, como la *concussione*, el blanqueo de dinero y la corrupción en el sistema judicial : de 15 a 25 años para las formas agravadas.

<sup>50</sup> Ley ex Cirielli n° 251, de 5 de diciembre de 2005.

La Ley anticorrupción de 2012 no modificó, sin embargo, las normas de prescripción. La nueva ley aumenta la pena máxima para determinados delitos, y amplía el plazo de prescripción, puesto que estos dos elementos están interrelacionados. Sin embargo, para otros nuevos delitos, como la llamada *concessione por induzione* (o *induzione indebita a dare o promettere utilità*<sup>51</sup>), que los profesionales consideran que se producen con mayor frecuencia que la «concessione» clásica, las penas son menores y, por lo tanto, el plazo de prescripción es más corto<sup>52</sup>. También ha de tenerse en cuenta que a los procesos en curso se aplica la ley penal más favorable, es decir, aquella que garantiza un plazo de prescripción más corto para el acusado.

El Ministerio de Justicia creó un grupo de trabajo ad hoc (comisión ad hoc) para estudiar la cuestión de los plazos de prescripción y las alternativas de reforma en este ámbito<sup>53</sup>. La comisión analizó el impacto de los plazos de prescripción en las causas de 2005 a 2010 y presentó los resultados de su análisis en abril de 2013. El análisis abarcó las fiscalías más representativas de Italia y mostró un ligero descenso (inferior al 3 %) de la tasa de prescripción de las causas de corrupción. Según el dictamen de la comisión ad hoc, esta es una tasa normal, que se justifica en parte por el principio de legalidad (imperatividad de la acción penal). El GRECO subrayó que es la combinación del método de cálculo de los plazos de prescripción con otros factores (como los retrasos, la sobrecarga de procesos penales y la complejidad de los casos de corrupción) lo que acrecienta el riesgo de imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. Insistió en que el endurecimiento de las penas por determinados delitos de corrupción no es en sí mismo una solución adecuada y solicitó la aprobación de un plan con un calendario preciso y las opciones políticas posibles<sup>54</sup>.

### **Capacidad para garantizar la aplicación efectiva de la nueva Ley anticorrupción**

El Gobierno adoptó una serie de decretos de ejecución tras la adopción, en 2012, de la Ley anticorrupción. El primer Decreto legislativo, adoptado a finales de 2012, tenía por objeto la inelegibilidad para cargos públicos de los funcionarios públicos condenados por sentencia firme por determinados delitos contra la administración pública, incluida la corrupción<sup>55</sup>. En marzo y abril de 2013 se adoptaron otros dos decretos. Uno de ellos prohibía el ejercicio de determinados cargos públicos en caso de sentencia condenatoria (firme o no) por delitos contra la administración pública, incluida la corrupción, y establecía el régimen de incompatibilidades y la prohibición para los titulares de cargos públicos de pasar al sector privado<sup>56</sup>. El otro decreto regulaba la transparencia y la difusión de información por parte de la administración pública<sup>57</sup>. En 2013, el Gobierno aprobó un código deontológico de la administración pública elaborado por el Departamento de la Administración Pública<sup>58</sup>. Algunos otros ámbitos cubiertos por la Ley de

---

<sup>51</sup> Forma de corrupción activa en la que un funcionario público, abusando de su cargo o de sus poderes, obliga a otra persona a dar o prometer una ventaja indebida (material o de otro tipo) al propio funcionario o a un tercero.

<sup>52</sup> Por ejemplo, las penas por el delito de *concessione per induzione* oscilan entre 3 y 8 años, en lugar de 4 a 12 años, y el plazo de prescripción se reduce de 15 a 10 años.

<sup>53</sup> [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).

<sup>54</sup> [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).

<sup>55</sup> Decreto legislativo n° 235 de 31 de diciembre de 2012: *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti una di condanna sentenza definitiva por delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*.

<sup>56</sup> Decreto legislativo n° 39 de 8 de abril de 2013: *Disposizioni in materia di inconferibilità 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*.

<sup>57</sup> Decreto Legislativo n° 33 de 14 de marzo de 2013: *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

<sup>58</sup> Código de conducta aprobado el 4 de junio de 2013 mediante el Decreto del Presidente de la República n° 62/2013, que sustituye en todos sus elementos el código de conducta que figura en el Decreto Ministerial del Departamento de la Función Pública aprobado el 28 de noviembre de 2000.

2012, tales como un planteamiento coordinado de los mecanismos de control, todavía no se han considerado.

La ley anticorrupción de 2012 designó la *Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità* (CIVIT) como la autoridad nacional de lucha contra la corrupción en Italia, encargada de coordinar las políticas preventivas de la corrupción a nivel nacional. CIVIT parece carecer, sin embargo, de la capacidad necesaria para desempeñar eficazmente esta función. Solo consta de tres miembros y 30 personas de apoyo, sustituidas con frecuencia. La propia CIVIT interpreta su misión de forma bastante limitada, más de forma reactiva que proactiva, centrándose en la transparencia, las funciones consultivas y la comprobación formal de los documentos estratégicos elaborados por las administraciones. Otorga menos prioridad a las tareas de inspección y de investigación mencionadas en la Ley anticorrupción. Las facultades sancionadoras de CIVIT son casi inexistentes, en particular a nivel regional y local.

La Ley anticorrupción de 2012 prevé la adopción de un plan nacional trienal de lucha contra la corrupción y de planes de acción en materia de integridad (centrados en la prevención) por todos los órganos de la administración. Los planes de acción en materia de integridad deben basarse en las evaluaciones del riesgo. Las cámaras de comercio regionales también están desarrollando planes de acción plurianuales para la prevención de la corrupción. Un gran número de cámaras ya han elaborado dichos planes de acción<sup>59</sup>.

En julio de 2013, CIVIT aprobó una serie de orientaciones para actualizar el programa trienal 2014-16 para la transparencia y la integridad<sup>60</sup>. En septiembre de 2013, aprobó el plan nacional trienal de lucha contra la corrupción elaborado por el Departamento de la Administración Pública<sup>61</sup>. El plan de acción establece las líneas generales para la aplicación de la Ley anticorrupción por parte de las administraciones públicas. Muchas administraciones (incluidos los entes locales) han presentado ya planes de acción a CIVIT; en 2011 y 2012 se elaboraron más de 100 planes de integridad<sup>62</sup>.

Cada órgano administrativo debe designar un funcionario responsable de las cuestiones de integridad, que responderá desde el punto de vista disciplinario y de gestión en caso de que se detecten deficiencias. La inmensa mayoría de esos nombramientos se realizó en 2013.

Siendo loable la ambición del nuevo enfoque sobre las políticas de integridad en la administración pública, es igualmente importante reducir el riesgo de que este ejercicio a gran escala se convierta en un proceso formalista más centrado en los documentos de programación y los marcos institucionales que en emprender acciones más específicas e inmediatas para resolver las vulnerabilidades existentes. No está claro si todas las administraciones disponen de la capacidad necesaria para desarrollar planes de acción pertinentes y garantizar su aplicación y control efectivos. Este temor se acentúa, en particular, en lo que respecta a las administraciones locales.

En 2012, la comisión ad hoc encargada de preparar propuestas sobre la transparencia y la prevención de la corrupción en la administración pública consideró que uno de los principales ámbitos de riesgo de corrupción eran los gobiernos locales. Entre los riesgos destacados figuraban las relaciones entre administración y política (especialmente por lo que se refiere a las decisiones

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

<sup>60</sup> [Deliberación n° 50/2013 «Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016»](#).

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

<sup>62</sup> [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).

de planificación urbana) y entre la administración y el sector privado (por ejemplo, el creciente uso de la externalización y de los procedimientos negociados como consecuencia de la crisis económica), así como la falta de claridad en la división de poderes entre los diversos niveles de gobernanza. La comisión ad hoc propuso una serie de medidas para abordar estos riesgos, entre las cuales una clara delimitación de las competencias entre los consejos regionales y los órganos administrativos, mayor transparencia y disciplina en la aplicación de los procedimientos administrativos, el refuerzo de los mecanismos de control interno y el otorgamiento de prioridad a las áreas de mayor riesgo, como la planificación urbana<sup>63</sup>.

### ***Conflictos de intereses y declaración del patrimonio***

La legislación aplicable a la administración pública<sup>64</sup> y la Ley anticorrupción de 2012 incluyen disposiciones específicas que definen un ámbito de aplicación amplio de los conflictos de intereses reales, aparentes y posibles, así como de las medidas de seguimiento, en particular contra las prácticas de «puerta giratoria» (es decir, los períodos de espera de tres años). Los contratos u otros encargos adoptados en infracción de las normas en materia de puertas giratorias son nulos y sin efecto. En caso de violación de las normas sobre las «puertas giratorias», no se adjudicará ningún contrato de la administración pública en los tres años siguientes a las entidades privadas que sean parte en dichos convenios.

A raíz de la adopción de la Ley anticorrupción de 2012, el Gobierno aprobó, en marzo de 2013, un decreto legislativo sobre la transparencia de la información en la administración pública<sup>65</sup> en virtud del cual se hace público el patrimonio de los cargos electos y designados y de sus parientes hasta el segundo grado. El decreto se basa en el principio de que el acceso a la información pública constituye la norma y que las excepciones deben estar expresamente previstas por la ley. Este sistema de declaración del patrimonio es aplicable a los cargos electos y designados a nivel central, regional y local, incluidos los que llevan a cabo tareas temporales en nombre de las autoridades públicas. Además, un decreto legislativo de mayo de 2013 establece normas de incompatibilidad y la prohibición de ocupar determinados puestos directivos públicos si el funcionario en cuestión ha sido anteriormente condenado por delitos contra la administración pública, en primera instancia o por sentencia firme<sup>66</sup>. También se prevé la incompatibilidad entre puestos directivos públicos y en empresas de propiedad estatal y controladas por el Estado o en empresas reguladas o financiadas por la administración pública, así como la incompatibilidad entre puestos directivos públicos y nombramientos políticos.

Pese a estas loables normas, el marco jurídico no dispone claramente el establecimiento de un mecanismo de verificación profesional e independiente y de un sistema sancionador correspondiente que actúe como elemento disuasorio en materia de declaración del patrimonio y conflictos de intereses de los funcionarios públicos a nivel central, regional y local. No queda totalmente claro qué infracciones graves en este ámbito pueden dar lugar a sanciones como la destitución del cargo, ni la forma en que las decisiones adoptadas en esas situaciones pueden

---

<sup>63</sup> [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).

<sup>64</sup> Ley nº 215 de 2004 sobre los conflictos de intereses: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

<sup>65</sup> Decreto legislativo nº 33, de 14 de marzo de 2013, sobre la revelación, transparencia y divulgación de información administrativa.

<sup>66</sup> Decreto legislativo nº 39, de 8 de abril de 2013: *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.*

derogarse y remediarse los daños y perjuicios. Lo mismo se aplica a la declaración del patrimonio de los cargos electos y los funcionarios nombrados.

La última valoración del GRECO sobre la primera y la segunda ronda de evaluación conjunta incluye referencias de las autoridades italianas a la función desempeñada por la autoridad de defensa de la competencia en el seguimiento de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno (incluidos sus cónyuges y parientes). Según las autoridades italianas, la autoridad de defensa de la competencia adoptó unas directrices de interpretación estrictas que promueven un amplio ámbito de aplicación de las disposiciones legales en este ámbito. La jurisprudencia parece confirmar este enfoque. Por otra parte, las autoridades italianas comunicaron que la autoridad de defensa de la competencia también ha utilizado las declaraciones financieras que le han sido presentadas para determinar sectores específicos de riesgo donde es más probable que se produzcan conflictos de intereses (por ejemplo, radio y televisión)<sup>67</sup>. Sin embargo, no está claro cómo se llevará a cabo en la práctica la verificación de las declaraciones del patrimonio y los conflictos de intereses a tenor de la Ley anticorrupción de 2012. CIVIT es ahora responsable de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de publicación y de supervisar las posibles irregularidades, pero sus competencias son esencialmente de carácter reglamentario, consultivo u orientativo. No tiene competencias para verificar la sustancia de los conflictos de intereses y las declaraciones del patrimonio de los funcionarios públicos. El GRECO subrayó también que «el problema del conflicto de intereses es un asunto muy controvertido en Italia, que requiere una cuidadosa supervisión para preservar la credibilidad del sistema»<sup>68</sup>.

### ***Contratación pública***

Las obras, bienes y servicios representaron en Italia aproximadamente el 15,9 % del PIB en 2011<sup>69</sup>. El valor de las licitaciones publicadas en el Diario Oficial como porcentaje del gasto total en obras, bienes y servicios públicos ascendió al 18,3 % en 2011. En el informe de octubre de 2012 de la comisión ad hoc encargada de analizar y elaborar propuestas sobre la transparencia y la prevención de la corrupción en la administración pública, se señaló la contratación pública como un ámbito en el que existe un elevado riesgo de corrupción<sup>70</sup>. La utilización del procedimiento negociado en Italia (en particular sin publicación de anuncios de contrato) parece ser superior a la media: en 2010, representó el 14 % del valor de los contratos, en comparación con el 6 % en la UE. Puede ser este un factor que aumente el riesgo de prácticas corruptas y fraudulentas.

Según la encuesta empresarial de Eurobarómetro de 2013 sobre la corrupción<sup>71</sup>, el 70 % de los encuestados considera que la corrupción está muy extendida en la contratación pública gestionada por las autoridades nacionales (media de la UE: 56 %), y el 69 %, en la contratación gestionada por las autoridades locales (media de la UE: 60 %). En particular, los encuestados afirmaron que las siguientes prácticas estaban muy extendidas en los procedimientos de contratación pública: pliego de condiciones a la medida de determinadas empresas (52 %); abuso del procedimiento negociado (50 %); conflictos de intereses en la evaluación de las ofertas (54 %); presentación de ofertas en colusión (45 %); criterios de selección o evaluación poco claros (55 %); participación de los licitadores en la elaboración del pliego de condiciones (52 %); abuso de motivos de emergencia para evitar los procedimientos competitivos (53 %) y modificaciones de las condiciones contractuales tras la celebración de contrato (38 %).

<sup>67</sup> [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).

<sup>68</sup> [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).

<sup>69</sup> [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).

<sup>70</sup> [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).

<sup>71</sup> Encuesta «Flash» de Eurobarómetro n° 374 de 2013.

Las infraestructuras parecen ser uno de los sectores más vulnerables a la corrupción en la contratación pública en Italia. Habida cuenta de los importantes recursos que representa, este sector está más expuesto a la corrupción y la infiltración de grupos de delincuencia organizada. Por otra parte, el tipo de obras, suministros y servicios que debe proveerse en estos ámbitos atañe a un número limitado de proveedores, aumentando así el riesgo de colusión. Según investigaciones empíricas, los réditos de la corrupción en Italia se producen con más frecuencia en la fase posterior a la adjudicación de los contratos, en particular en lo que se refiere a los controles de la calidad o ejecución de obras, servicios o suministros<sup>72</sup>. El Tribunal de Cuentas ha concluido en varias ocasiones que el proceso de contratación pública es correcto, se respetan los procedimientos y las ofertas ganadoras parecen ser las más ventajosas, pero, por el contrario, la calidad de las prestaciones queda deliberadamente comprometida en la fase de ejecución. Aunque no apunten necesariamente a la existencia de prácticas corruptas, tales irregularidades y los indicadores del Eurobarómetro anteriormente señalados ilustran la vulnerabilidad de los actuales mecanismos de control, especialmente en lo que se refiere a la fase de ejecución de los contratos públicos. El Tribunal de Cuentas también ha señalado una debilidad en sus competencias de control: la imposibilidad de efectuar controles ad hoc sin previo aviso puede disminuir el índice de detección de irregularidades<sup>73</sup>. La falsedad contable no está penalizada, lo cual afecta negativamente a la prevención de irregularidades, especialmente en la fase de ejecución<sup>74</sup>.

Solo en las grandes obras públicas, la corrupción (incluidas las pérdidas indirectas) se cifra en un 40 % del valor total de la contratación pública<sup>75</sup>. Las grandes obras de construcción, como la reconstrucción de L'Aquila tras el terremoto de 2009, la Exposición Universal de 2015 que se celebrará en Milán o el futuro tren de alta velocidad entre Turín y Lyon, se han identificado como proyectos públicos a gran escala con un alto riesgo de posible desvío de fondos públicos o de infiltración de la delincuencia organizada. El tren de alta velocidad es una de las obras de infraestructura más caras y genera un amplio debate sobre las comparaciones de los precios unitarios. Según las investigaciones realizadas, un kilómetro de línea ferroviaria de alta velocidad entre París y Lyon cuesta alrededor de 10,2 millones EUR; entre Madrid y Sevilla, 9,8 millones EUR, y entre Tokio y Osaka, 9,3 millones EUR, mientras que de Roma a Nápoles cuesta 47,3 millones EUR; de Turín a Novara, 74 millones EUR; de Novara a Milán, 79,5 millones EUR y de Bolonia a Florencia, 96,4 millones EUR. En total, la estimación del coste medio en Italia es de 61 millones EUR por kilómetro<sup>76</sup>. Si bien las diferencias de costes no prueban nada en sí mismas, pueden servir de indicador, corroborado por otros, de una posible mala administración o de irregularidades en los procedimientos de contratación pública.

Dados los riesgos de corrupción y de infiltración de la delincuencia organizada en la contratación pública, Italia ha prestado una atención creciente a estos retos. Ha adoptado nueva legislación sobre la trazabilidad de los fondos en el ámbito de la contratación pública, ha promovido nuevos proyectos para rastrear las transacciones financieras y para evitar la infiltración de la mafia y ha reforzado la capacidad de la Comisión de coordinación de la vigilancia de alto nivel de las grandes obras públicas (*grandi opere*)<sup>77</sup>.

Otra medida prevista en la Ley anticorrupción de 2012 es la publicación en línea de las cuentas y balances anuales de todas las administraciones, de los costes desglosados de las obras y servicios

---

<sup>72</sup> ECORYS, PwC, London Economics, *Public Procurement in Europe: cost and effectiveness*, 2011.

<sup>73</sup> Ídem.

<sup>74</sup> No existe el delito de falsedad contable, ya que fue despenalizada en 2002. Se puede considerar, sin embargo, en cierta medida, en el marco de algunos otros delitos.

<sup>75</sup> [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parificazione/parifica\\_2011](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011).

<sup>76</sup> Ivan Cicconi, *Il Libro nero della TAV*.

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

públicos y de información detallada sobre los procedimientos de licitación en curso y anteriores. La normativa también prevé una base de datos sobre los contratos públicos y la obligación de los prefectos de establecer «listas blancas» de operadores económicos que no estén expuestos a riesgos de infiltración de la delincuencia organizada. La aplicación de esta medida está en curso.

Por lo que se refiere a la cuestión más amplia de la transparencia del gasto público y de la administración pública, las autoridades italianas han adoptado un número considerable de medidas para garantizar una mayor transparencia. Una iniciativa digna de mención en este contexto es la Ley nº 136 de 2010 sobre el control de los flujos financieros, que prevé una cuenta específica única para todos los pagos en el marco de la ejecución de los contratos públicos, contribuyendo de este modo a la prevención de la corrupción en este ámbito<sup>78</sup>. Por otra parte, el decreto legislativo de 2012 prevé el uso de la administración electrónica, procedimientos racionalizados de solicitud para las empresas que participan en las licitaciones públicas y el nombramiento de gestores a los que los ciudadanos pueden dirigirse en caso de pasividad administrativa<sup>79</sup>.

### ***Buenas prácticas — Plataformas de transparencia***

***Bussola della trasparenza***<sup>80</sup>: instrumento gestionado por el Departamento de Administración Pública y Simplificación que supervisa la disponibilidad y el nivel de accesibilidad de la información en los sitios web de los ministerios.

***Avviso pubblico*** ([http:// www.avvisopubblico.it/](http://www.avvisopubblico.it/)): red de más de 200 administraciones regionales, municipales y provinciales que colaboran con el objetivo de prevenir activamente la corrupción y la infiltración mafiosa en las estructuras públicas.

***ITACA***<sup>81</sup>: asociación que fomenta la transparencia en la contratación pública y el gasto público en general. Sus miembros cubren casi el 90 % de la administración pública regional.

***CAPACI***<sup>82</sup> (Creación de procedimientos automatizados contra la infiltración de la delincuencia en los contratos públicos): proyecto financiado por la UE para el seguimiento de los flujos financieros en la cadena de suministro de los grandes contratos públicos. El sistema permitirá a las autoridades prevenir las infiltraciones de capital de origen ilícito mediante la creación de una base de datos de transferencias bancarias y alertas para identificar un comportamiento anormal. El proyecto se encuentra en fase piloto en varias regiones de Italia.

***Linee guida***<sup>83</sup>: la Comisión de coordinación de la vigilancia de alto nivel de las grandes obras públicas aprobó un documento estratégico de lucha contra la mafia como medida de prevención contra la infiltración mafiosa en el programa de infraestructuras estratégicas. Se publicaron directrices con instrucciones para los controles antimafia de los contratos y subcontratos de

<sup>78</sup> Ley 136, de 13 de agosto de 2010, sobre un plan extraordinario de lucha contra la mafia: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>

<sup>79</sup> El Decreto «Semplifica Italia» de 4 de abril de 2012: [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia\\_opuscolo.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia_opuscolo.pdf)  
[http:// www.magellanopa.it/bussola/](http://www.magellanopa.it/bussola/).

<sup>80</sup> <http://www.itaca.org/index.asp>

<sup>82</sup> [http:// www.cbi-org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0](http://www.cbi-org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0).

<sup>83</sup> [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/).

### ***La corrupción en el sector privado***

Italia todavía no ha transpuesto la Decisión marco 2003/568/JAI relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado<sup>84</sup>. La corrupción en el sector privado no está tipificada como delito en el Código Penal italiano, aunque está cubierta por las disposiciones de Derecho penal del Código civil. La ley anticorrupción de 2012 modificó estas disposiciones, estableciendo una nueva definición de la corrupción en el sector privado y nuevas sanciones. Sin embargo, no se han resuelto aún todas las deficiencias relativas al alcance de los delitos de corrupción en el sector privado y al régimen sancionador. Las nuevas disposiciones no definen con la suficiente amplitud los principales cargos en una empresa que pueden hacer a esta responsable de los delitos de corrupción cometidos por sus titulares. No regulan la responsabilidad en caso de falta de supervisión. El régimen sancionador aplicable a las personas jurídicas parece insuficientemente disuasorio. Las disposiciones vigentes sobre la corrupción en el sector privado son, por lo tanto, demasiado exiguas y limitan el ámbito de aplicación a las categorías de gestores del sector privado responsables del delito. Además, no se persigue de oficio, sino previa denuncia, salvo en los casos en que de lugar a una distorsión de la competencia en la contratación de bienes y servicios.

Por lo que se refiere a las obligaciones contables de las empresas, el GRECO señaló que el sistema contable italiano no se ajusta al Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa. Ello es evidente, en particular, en lo que se refiere a los umbrales de la responsabilidad, el limitado alcance de las obligaciones contables (aplicable únicamente a las empresas que cotizan en bolsa, las empresas de titularidad pública y las compañías de seguros), el establecimiento de sanciones y el alcance de los delitos de falsedad contable<sup>85</sup>.

En lo que se refiere a la corrupción exterior, Italia tiene un marco global para el enjuiciamiento de este delito y ha realizado importantes esfuerzos para investigarlo y perseguirlo<sup>86</sup>. Investigaciones recientes de presuntas prácticas corruptas en el extranjero en los sectores de la defensa y la energía sugieren que la corrupción exterior sigue existiendo, aunque también muestran que las fuerzas de seguridad están haciendo esfuerzos creíbles para detectar e investigar estos casos. La OCDE apunta a deficiencias subsistentes en el régimen sancionador, señalando en diciembre de 2011 que, a pesar de que 60 acusados habían sido objeto de acciones judiciales y 9 casos eran objeto de investigación, solo se impusieron sanciones finales contra 3 personas jurídicas y 9 personas físicas, en todos los casos mediante transacción penal («patteggiamento»)<sup>87</sup>. Subrayó también que muchos casos contra personas jurídicas se archivaron por prescripción del delito.

### **3. FUTURAS ETAPAS**

La adopción de la Ley anticorrupción en noviembre de 2012 representa un importante paso adelante en la lucha contra la corrupción en Italia. Destaca las políticas de prevención que tienen por objeto elevar el nivel de responsabilidad de la administración pública y las élites políticas y

<sup>84</sup> COM(2011) 309 final, Segundo informe de aplicación de la Decisión marco 2003/568/JHA de 6 de junio de 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).

<sup>85</sup> [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)

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

<sup>87</sup> Ídem.

equilibrar la carga de la lucha contra la corrupción que en la actualidad recae casi exclusivamente en las fuerzas de seguridad. Sin embargo, a pesar de los considerables esfuerzos realizados por el Tribunal de Cuentas, los cuerpos de seguridad del Estado, la fiscalía y la judicatura, la corrupción sigue siendo un grave problema en Italia. Se ha desatado una nueva ola de casos de corrupción política en la que participa una serie de altos cargos regionales electos y que revela la financiación ilegal de campañas electorales y partidos políticos, así como los vínculos con la mafia. Siguen siendo escasas las causas contra funcionarios de alto nivel en las que se imponen efectivamente sanciones disuasorias. No se han removido los obstáculos que crean los plazos de prescripción restrictivos para la resolución de los casos de corrupción. El marco aplicable a los conflictos de intereses y la financiación de los partidos políticos sigue siendo en cierta medida insatisfactorio. La contratación pública y el sector privado siguen siendo vulnerables a la corrupción, a pesar de las medidas ya adoptadas. En general, se necesitan más esfuerzos para garantizar su efectiva aplicación y el seguimiento del marco jurídico de lucha contra la corrupción, incluidos los decretos legislativos, con el fin de garantizar un impacto sostenible sobre el terreno.

Es preciso prestar mayor atención a los aspectos siguientes:

- Reforzar la integridad del régimen de los **cargos electos y nombrados** a nivel nacional, regional y local, también a través de códigos deontológicos globales con instrumentos adecuados de determinación de la responsabilidad y sanciones disuasorias de su posible vulneración. Considerar la posibilidad de promover códigos deontológicos en los partidos políticos o pactos éticos entre los partidos y grupos políticos. Abstenerse de adoptar leyes *ad personam*. Reforzar el marco jurídico y de ejecución de la **financiación de los partidos políticos**, adoptando especialmente disposiciones más estrictas en materia de donaciones, consolidación de las cuentas de los partidos políticos, coordinación, nivel adecuado de competencias de supervisión de la financiación de los partidos y aplicación de sanciones disuasorias.
  - Abordar las deficiencias de los **plazos de prescripción**, tal como se solicitó en las recomendaciones dirigidas a Italia en julio de 2013, en el contexto del Semestre Europeo, considerando la modificación de la normativa aplicable a los plazos de prescripción (incluida la exclusión de las instancias de apelación del plazo de prescripción) y la introducción de normas más flexibles de suspensión y de interrupción. Evaluar los riesgos de prescripción de los casos de corrupción pendientes de resolución y establecer prioridades en los casos que corren dichos riesgos.
- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Reforzar las competencias y la capacidad de la agencia nacional de lucha contra la corrupción (CIVIT) para ejercer una <b>función de coordinación</b> sólida y una labor de inspección y de supervisión eficaz, también a escala regional y local. Garantizar un marco uniforme de los <b>controles internos</b> y utilizar <b>auditorías independientes regionales y locales</b> externas del gasto público, también en la ejecución de los contratos públicos. Garantizar una verificación uniforme, independiente y sistemática de los conflictos de intereses y las declaraciones de patrimonio de los cargos públicos y el correspondiente sistema sancionador que actúe como elemento disuasorio.</li><li>● Aumentar la transparencia en la <b>contratación pública</b>, antes y después de la adjudicación, tal y como se solicitó en las recomendaciones dirigidas a Italia en</li></ul> |
|--|

julio de 2013, en el contexto del Semestre Europeo. Esto podría lograrse mediante la publicación en línea de las cuentas y balances anuales de todas las estructuras administrativas, así como de los costes desglosados de las obras, suministros y servicios públicos, en consonancia con la legislación en materia de lucha contra la corrupción. Considerar la transferencia de competencias al Tribunal de Cuentas para llevar a cabo comprobaciones ad hoc sin aviso previo. Garantizar la plena transposición y aplicación de la Decisión marco 2003/568/JAI relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado. Considerar el desarrollo de herramientas de prevención y vigilancia de la corrupción para las empresas que operan en sectores donde casos a gran escala han puesto de manifiesto la vulnerabilidad a la corrupción exterior, como la defensa y la energía.