



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 5. veljače 2014.
(OR. en)

6113/14
ADD 12

JAI 61
GENVAL 6

NASLOVNICA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	3. veljače 2014.
Za:	g. Uwe CORSEPIUS, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2014) 38 final Annex 12
Predmet:	PRILOG O ITALIJI Izvješću EU-a o suzbijanju korupcije

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument Komisije COM(2014) 38 final Annex 12.

Priloženo: COM(2014) 38 final Annex 12



Bruxelles, 3.2.2014.
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

PRILOG

O ITALIJI

Izvješću EU-a o suzbijanju korupcije

ITALIJA

1. UVOD – GLAVNE ZNAČAJKE I KONTEKST

Okvir za suzbijanje korupcije

Strateški pristup. U posljednja dva desetljeća strateški pristup Italije borbi protiv korupcije oslanjao se u velikoj mjeri na represiju. Novi zakon o suzbijanju korupcije donesen je 6. studenog 2012. u cilju osiguranja uravnoteženijeg pristupa politikama suzbijanja korupcije i bolje prevencije kao i veće odgovornosti u javnoj upravi.¹ U rujnu 2013., nacionalno tijelo za suzbijanje korupcije (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) odobrilo je trogodišnji nacionalni plan suzbijanja korupcije koji je pripremila Ministarstvo javne uprave.² Pristup akcijskog plana usmjeren je na rizike i naglasak je na preventivnim mjerama i mjerama za osiguranje transparentnosti javne uprave, ali njime je također obuhvaćeno nekoliko mjera koje su usmjerene na poboljšanje otkrivanja koruptivne prakse. Uključeni su i neki pokazatelji uspješnosti, ali nisu navedeni točni rokovi za provedbu mjera. U širokom preventivnom okviru koji je predviđen novim zakonodavnim okvirom veliko se opterećenje stavlja na javnu upravu te je potrebno uložiti velike napore u osiguranje potrebnih kapaciteta za učinkovitu provedbu. Slično vrijedi i za kapacitete nacionalne agencije za suzbijanje korupcije (CIVIT) u cilju provedbe ambicioznih politika za suzbijanje korupcije.

Pravni okvir. Italija je u lipnju 2013. potvrdila Kaznenopravnu konvenciju i Građanskopravnu konvenciju Vijeća Europe o korupciji.³ Kao odgovor na veliku zabrinutost zbog korupcije izraženu u anketama o percepciji⁴ i primijećenom broju istraženih slučajeva korupcije na visokoj razini,⁵ talijanska Vlada pokrenula je u 2012. novi niz reformi u cilju suzbijanja korupcije. Vlada je pozvala na glasovanje o povjerenju kako bi osigurala donošenje novog zakona o suzbijanju korupcije koji je donesen 6. studenog 2012.⁶ Cilj je novog zakona osigurati promjenu načina razmišljanja u talijanskoj javnoj upravi i osigurati, između ostalog, sljedeće: jaču koordinaciju politika za suzbijanje korupcije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini; pojačanu prevenciju; obvezu svih javnih tijela da donesu i primjenjuju planove integriteta; šire područje primjene odredbi kaznenog prava o kaznenim djelima povezanim s korupcijom; stroža pravila integriteta za izabrane dužnosnike, transparentnost javnih rashoda; pristup podacima itd.⁷ Međutim,

¹ Zakon br. 190 od 6. studenog 2012. o prevenciji i represiji korupcije i o nepravilnostima u javnoj upravi.

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

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

⁴ Vidjeti u nastavku pod „Istraživanja javnog mnijenja”.

⁵ Više informacija nalazi se u nastavku teksta.

⁶ Zakon br. 190 od 6. studenog 2012. o prevenciji i represiji korupcije i o nepravilnostima u javnoj upravi.

⁷ Zakonom je predviđeno, između ostalog, nacionalno tijelo za suzbijanje korupcije zaduženo za opću politiku (zadaca koju će izvršavati *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità - CIVIT*), proširuje se opseg kaznenih djela korupcije, kriminalizira se trgovanje utjecajem putem nove odredbe kojom je obuhvaćena i aktivna strana kaznenog djela, kriminalizira se korupcija u privatnom sektoru te se povećavaju kazne za kaznena djela povezana s korupcijom. U njemu su predviđena nova kaznena djela korupcije (kao što je neprimjereno poticanje na davanje novca ili obećavanje novčanih ili drugih pogodnosti – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), zabrana kandidiranja osoba pravomoćno osuđenih za kaznena djela protiv javne uprave i veća odgovornost osoba na vodećim položajima za sprječavanje i suzbijanje koruptivne prakse. Uvodi se obveza javne uprave da izradi vlastiti akcijski plan za suzbijanje korupcije, odredbe o većoj transparentnosti javnih rashoda i olakšava pristup podacima, prijavljivanje imovine (tj. očitovanje o imovini dužnosnika kojima su povjerene političke ovlasti – izabranih dužnosnika i svih drugih osoba koje imaju ovlasti donošenja politika na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini). Njime se uvodi materijalna odgovornost za nanošenje štete ugledu javne uprave, predviđaju se etički kodeksi,

zakonom neka pitanja ipak nisu riješena. Njime se ne uvode nova pravila u vezi sa zastarom ili nove odredbe kaznenog prava o lažnom računovodstvu ili pranju vlastitog novca („*autoriciclaggio*”). U njemu nisu predviđena kaznena djela kupovanja glasova. Također se dalje dijele kaznene odredbe o podmićivanju i korupciji, što bi u praksi moglo dovesti do nejasnoća i do ograničenih ovlasti kaznenog progona.⁸ Osim toga, novim odredbama o korupciji u privatnom sektoru i zaštiti zviždača još uvijek nije sve obuhvaćeno, što je detaljnije objašnjeno kasnije u tekstu. U kontekstu Europskog semestra 2013. za koordinaciju gospodarske politike, Vijeće je preporučilo Italiji da učvrsti svoj pravni okvir za suzbijanje korupcije, između ostalog revizijom pravila o rokovima zastare.⁹

Institucijski okvir. Mjere za suzbijanje korupcije u Italiji dugo su vremena provodila tijela za provedbu zakona, tijela za kazneni progon, sudstvo i, u određenoj mjeri, Revizorski sud. Sud je imao aktivnu ulogu u provedbi politika za suzbijanje korupcije, uključujući u vezi s novim zakonom za suzbijanje korupcije i putem njegove operativne aktivnosti koja se sastoji od učinkovite kontrole u kombinaciji s tužiteljskim ovlastima za naknadu štete za gubitak koji je uzrokovala javna uprava. Transparency International je u svojem Izvješću o nacionalnom integritetu iz 2011. ocijenio da se Revizorski sud, tijela za provedbu zakona, sudstvo i tijela za provedbu izbora relativno uspješno bore protiv korupcije.¹⁰ Međutim, utvrđeno je da je opća sposobnost javne uprave, Parlamenta, Vlade, agencija za borbu protiv korupcije, političkih stranaka, poduzeća, Ombudsmana i medija za kontrolu korupcije relativno niska.¹¹

Ispitivanja javnog mnijenja

Istraživanja o percepciji korupcije. Prema rezultatima posebnog istraživanja Eurobarometra o korupciji iz 2013.¹², ukupno 97 % talijanskih ispitanika (drugi najveći postotak u EU-u) vjeruje da je korupcija raširena u njihovoj zemlji (prosjeak za EU: 76 %), a njih 42 % smatra da korupcija utječe na njih osobno u svakodnevnom životu (prosjeak za EU: 26 %). Ukupno 88 % talijanskih ispitanika vjeruje da su mito i veze često najlakši način za dobivanje određenih javnih usluga (prosjeak za EU: 73 %). Čini se da je nepovjerenje u javne ustanove vrlo rašireno. Prema istom istraživanju, položaji i sektori prema kojima vlada najveće nepovjerenje su: političke stranke, političari na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini,¹³ službenici koji odlučuju u javnim natjecanjima i službenici koji izdaju građevinske dozvole.

uvode se odredbe o zaštiti zviždača i jačaju se neke odredbe o sukobu interesa i zabranama (kao što je uvođenje razdoblja mirovanja) te stegovni postupci.

⁸ Novim su zakonom predviđena specifična kaznena djela određena okolnostima i izvedena iz teksta jednog općenito definiranog kaznenog djela (npr. *slučaj „concussione” i novo kazneno djelo „induzione indebita a dare o promettere utilità”*).

⁹ Preporuka Vijeća 2013/C 217/11 od 9. srpnja 2013.

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

¹¹ U ocjeni je zaključeno da Nacionalni sustav za očuvanje integriteta u Italiji nije dovoljno čvrst i navedeno je da korupcija „može cvjetati gotovo svugdje jer državne institucije imaju znatnu autonomiju koja ne odgovara standardima odgovornosti i integriteta”.

¹² Posebno istraživanje Eurobarometra 397 iz 2013.

¹³ U odnosu na regionalne razlike, u studiji o kvaliteti upravljanja koju je naručila Europska komisija i koja se bavila regionalnom perspektivom pitanja upravljanja te je obavljena u prosincu 2010., Italija je smještena među države članice s najvećim stupnjem razlika na podnacionalnoj razini, odnosno, u njoj postoje regije koje su daleko iznad i daleko ispod prosječnih rezultata EU-a u području kvalitete upravljanja. U Europskom indeksu o kvaliteti upravljanja za 2013., u koji je uključen veći broj europskih država, regija i ispitanika, potvrđeni su ti nalazi: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

Iskustva s korupcijom. U odnosu na izravno iskustvo s podmićivanjem, Italija je u posebnom istraživanju Eurobarometra o korupciji za 2013. ostvarila bolje rezultate od prosjeka EU-a jer je samo 2 % ispitanika izjavilo da je u prethodnoj godini netko od njih tražio ili očekivao davanje mita (prosjeak za EU: 4 %).

Istraživanja među poduzećima. Ukupno se u 92 % talijanskih poduzeća koja su sudjelovala u istraživanju Eurobarometra o korupciji među poduzećima iz 2013.¹⁴ smatra da pogodovanje i korupcija utječu na tržišno natjecanje među poduzećima u Italiji (prosjeak za EU: 73 %) dok se u 90 % smatra da su mito i veze često najlakši način za dobivanje određenih javnih usluga (prosjeak za EU: 69 %), a u 64 % da su političke veze jedini način za uspjeh u poslovanju (prosjeak za EU: 47 %). Prema Indeksu globalne konkurentnosti za 2013. – 2014., najproblematičnija područja upravljanja u Italiji uključuju preusmjeravanje javnih sredstava zbog korupcije, donošenje odluka u korist određenih državnih dužnosnika i pad povjerenja javnosti u etičke standarde političara.¹⁵

Kontekst

Procijenjene posljedice korupcije. Talijanski je revizorski sud naglasio da ukupni izravni troškovi korupcije iznose do 60 milijuna EUR godišnje (što iznosi oko 4 % BDP-a). Predsjednik Revizorskog suda ponovio je u 2012. i 2013. zabrinutost zbog učinka korupcije na nacionalno gospodarstvo.¹⁶ To je utjecalo na gospodarstvo te države koje je već bilo pogođeno posljedicama gospodarske krize. U izvješću *ad-hoc* komisije iz 2012.¹⁷ koja je osnovana u svrhu analize i razrade prijedloga za transparentnost i prevenciju korupcije u javnoj upravi navedeno je da, osim procjena Revizorskog suda o izravnim troškovima korupcije, postoje i neizravne gospodarske štete (tj. troškovi povezani s administrativnim kašnjenjem, lošim funkcioniranjem javnih službi, neučinkovitošću ili beskorisnošću javnih radova ili pruženih usluga, gubitkom konkurentnosti i smanjenim ulaganjima).¹⁸ U području javnih radova takvi su neizravni troškovi procijenjeni na oko 40 % troškova javne nabave. U studijama o razvoju sive ekonomije procijenjeno je da je ona u 2012. iznosila 21, 5 % BDP-a Italije.¹⁹

Zaštita zviždača. Zakonom o suzbijanju korupcije po prvi puta su uvedene odredbe o zaštiti zviždača koji su prijavili korupciju u javnom sektoru. Odredbe se primjenjuju na državne službenike koji prijave povrede pod uvjetom da pritom ne počine klevetu i ne ugroze nečiju privatnost. Zaposlenici mogu otkrivati podatke samo svojim nadređenima, sudbenom tijelu ili Revizorskom sudu. Identitet zviždača ne može se otkriti bez njihovog pristanka. Međutim, te su odredbe prilično generičke i nisu potpune jer njima nisu obuhvaćeni svi aspekti prijavljivanja ni sve vrste zaštite koje bi trebalo odobriti u tim okolnostima. Osim toga, zviždanje u privatnom sektoru još uvijek nije uređeno. Kako bi se osigurao potpuno funkcionalan mehanizam za zaštitu zviždača, potrebno je uvesti dodatne mjere, uključujući objašnjenja o kanalima za prijavljivanje, mehanizme zaštite i jačanje svijesti.

Transparentnost lobiranja. Lobiranje u Italiji nije uređeno zakonom. Ne postoji posebna obveza registracije lobista ili prijavljivanja kontakata između javnih dužnosnika i lobista.

¹⁴ Flash Eurobarometar 374 iz 2013.

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

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

¹⁷ Komisiju je osnovala Vlada i njezini su članovi suci i akademici.

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

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

Mediji. Iako tiskani mediji imaju veliku sposobnost izvješćivanja o korupciji,²⁰ neovisnost i vlasništvo, uglavnom elektroničkih medija, tijekom vremena bili su suočeni s ozbiljnim izazovima, posebno zbog dugotrajnog kvazi-monopola.²¹ U novije se vrijeme tržišno natjecanje u tom području malo poboljšalo. Italija je postigla loš rezultat u Indeksu slobode tiska Freedom Housea iz 2013. i nalazila se među državama u kojima je tisak ocijenjen kao „djelomično slobodan”.²²

2. NAJVAŽNIJA PITANJA

Korupcija na visokim položajima i veze s organiziranim kriminalom

Kazneni progon korupcije ključ je za vjerodostojnost djelotvornog i odvraćajućeg okvira za suzbijanje korupcije. Javnost je također izrazila zabrinutost u vezi s odvraćajućim učinkom kazni koje se primjenjuju u tom području. Kao što se može zaključiti iz posebnog istraživanja Eurobarometra o korupciji iz 2013.²³ samo 27 % talijanskih ispitanika smatra da ima dovoljno slučajeva kaznenog progona korupcije kojima se ljudi odvraćaju od davanja i primanja mita.

U izvješćima Skupine zemalja članica Vijeća Europe za borbu protiv korupcije (GRECO) i OECD-a navedeno je da je uspostavljen opći kaznenopravni okvir. Međutim, postoji niz nedostataka koji pridonose dojmu nekažnjivosti i koji predstavljaju prepreke uspješnom kaznenom progonu i okončanju sudskih postupaka.²⁴

Odnos između političara, organiziranog kriminala i poduzeća i stupanj integriteta među izabranim i imenovanim dužnosnicima danas u Italiji predstavljaju najveći problem, što je očito iz broja istraga i slučajeva korupcije na nacionalnoj i regionalnoj razini. U studiji Centra za istraživanje demokracije iz 2010. navedeno je da Italija predstavlja najbolji primjer uske povezanosti između organiziranog kriminala i korupcije.²⁵ Prema studiji, nije istina da je organizirani kriminal glavni uzrok korupcije već raširena korupcija u društvenoj, gospodarskoj i političkoj sferi privlači skupine organiziranog kriminala. Prema talijanskim tužiteljima, još uvijek postoji očita povezanost između mafije i korupcije, uključujući u regijama izvan domaćih teritorija skupina organiziranog kriminala.

Posljednjih je godina sve veća pozornost javnosti bila usmjerena na velik broj istraga navoda o korupciji i nezakonitom financiranju izbora i političkih stranaka u koje su bili uključeni istaknuti političari i izabrani dužnosnici na regionalnoj razini. Zbog toga su brojni dužnosnici podnijeli ostavke, što je dovelo do prijevremenih regionalnih izbora u jednom slučaju te do odluka Vlade o raspuštanju općinskih vijeća zbog navodnih veza s mafijom. Samo u 2012. izviješćeno je o kaznenim istragama i uhićenjima nekoliko regionalnih političara u gotovo polovici od 20

²⁰ U Globalnom izvješću o integritetu iz 2010., sposobnost medija za prijavljivanje korupcije iznosila je 89 od najviše 100: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

²¹ Europski sud za ljudska prava također je presudio protiv Italije u predmetu Centro Europe 7 srl i Di Stefano protiv Italije jer je utvrdio povredu članka 10. Europske konvencije o ljudskim pravima (sloboda izražavanja) zbog zakona o radiodifuziji koji nije pogodovao tržišnom natjecanju: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{"itemid":\["001-111399"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{).

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

²³ Posebno istraživanje Eurobarometra 397 iz 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).

²⁵ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

Istraživanje veza između korupcije i organiziranog kriminala. Centar za istraživanje demokracije, 2010. http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

talijanskih regija. Od 201 raspuštenog općinskog vijeća u Italiji primjenom Zakona 221/1991,²⁶ 28 je raspušteno nakon 2010. (većinom u južnoj Italiji, ali određen broj i na sjeveru) zbog navodnih veza s organiziranim kriminalom. U nekim je predmetima nastupila zastara prije okončanja sudskog postupka.

Zbog niza slučajeva korupcije posljednjih godina vođe političkih stranaka i članovi na višim položajima morali su podnijeti ostavke. U mnogim od tih slučajeva radilo se o zlouporabi financijskih sredstava stranaka. Više od 30 zastupnika u bivšem Parlamentu bili su ili jesu predmetom istrage zbog kaznenih djela korupcije ili nezakonitog financiranja političkih stranaka. Protiv nekih od njih još uvijek su u tijeku istrage ili sudski postupci, a protiv nekih su izrečene prvostupanjske presude. U nekim su slučajevima predmeti odbačeni zbog zastare ili su kaznena djela dekriminalizirana. U nekim je slučajevima došlo zbog zastare prije donošenja pravomoćne presude. Jedan slučaj koji vrijedi spomenuti je istraga protiv jednog parlamentarnog zastupnika zbog veza s Camorrom – zločinačkom skupinom Casalesi – u vezi s financiranjem njegove izborne kampanje u zamjenu za ostvarivanje političkog utjecaja na nacionalnoj razini, posebno u području reciklaže otrovnog otpada. Talijanski je parlament dva puta onemogućio uhićenje dotičnog zastupnika (tj. nije mu ukinuo imunitet). Za vrijeme izborne kampanje za parlamentarne izbore početkom 2013., peticijom je prikupljeno preko 150 000 potpisa građana i 878 potpisa kandidata koji su se obvezali povećati učinkovitost novog zakona o suzbijanju korupcije.²⁷

U više je navrata onemogućena uspostava pravnog okvira kojim bi se osigurao učinkovit kazneni progon i okončanje sudskih postupaka u složenim predmetima. Parlament je u nekoliko navrata donio ili je pokušao donijeti *ad personam* zakone u korist političara koji su bili optuženi u kaznenim postupcima, uključujući za kaznena djela korupcije. Jedan primjer je prijedlog zakona o „kratkom roku zabrane” (*prescrizione breve*) kojim bi se povećao rizik od odbačivanja predmeta protiv optuženika koji nisu prije osuđivani.²⁸ Drugi primjer bio je zakon kojim se dopuštala obustava kaznenog postupka do kraja mandata za kaznena djela koja su određene kategorije dužnosnika na visokoj razini počinili prije ili za vrijeme mandata.²⁹ Kasnije je utvrđeno da je zakon neustavan.³⁰ Još jednim zakonom koji je donesen 2010. članovima Vijeća ministara omogućeno je pozivanje na „legitimnu prepreku” u slučaju da se ne pojave na sudskoj raspravi u kaznenom postupku.³¹ Te su odredbe proglašene neustavnima.³² U ovom bi kontekstu trebalo spomenuti dekriminalizaciju određenih kaznenih djela, kao što su određeni oblici lažnog računovodstva u 2002.³³

Pozitivan korak predstavlja novi zakon o suzbijanju korupcije i uredba koju je Vlada donijela krajem 2012. o zabrani obavljanja javne službe na nacionalnoj i regionalnoj razini osoba koje su pravomoćno osuđene za kazneno djelo korupcije ili druga kaznena djela protiv javne uprave.³⁴ U skladu s uredbom, trajanje zabrane obavljanja javne službe dvostruko je duže od odgovarajuće kazne i ni u kom slučaju ne smije biti kraće od šest godina. Početkom 2013. također je donesena uredba o zabrani (privremenoj ili trajnoj, ovisno o vrsti primijenjene kazne) obavljanja javne službe osoba koje su pravomoćno ili nepravomoćno osuđene za kaznena djela protiv javne službe,

²⁶ 75 u Kampaniji, 49 na Siciliji i 32 u Kalabriji.

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

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

²⁹ Zakon br. 128 iz 2008.: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

³⁰ Odluka Ustavnog suda 262/2009:

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

³¹ Zakon br. 51 od 7. travnja 2010. o pravilima u vezi sa zakonskom preprekom (Legittimo Impedimento):

³² Odluka Ustavnog suda 23/2011: temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf.

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

³⁴ Uredba br. 235 od 31. prosinca 2012.:

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

uključujući korupciju.³⁵ Odredbe o zabrani koje proizlaze iz zakona o suzbijanju korupcije primijenjene su u slučaju u kojem je oduzet status zastupnika u Senatu bivšem predsjedniku vlade i parlamentarnom zastupniku osuđenom za utaju poreza. Predsjedniku jedne pokrajine također je privremeno obustavljen mandat na temelju istih odredbi kada je osuđen za zlouporabu ovlasti. Zakonske odredbe o prestanku mandata parlamentarnih zastupnika zbog pravomoćne presude mogu se provoditi samo u domu Parlamenta kojem zastupnik pripada glasovanjem o prekidu njegovog mandata na temelju pravomoćne presude.

Osim navedenih odredbi, ne postoje etički kodeksi koji se primjenjuju na izabrane dužnosnike na nacionalnoj ili lokalnoj razini. U vezi sa sukobom interesa, nisu uspostavljeni posebni mehanizmi provjere. Takvim bi se kodeksima ponašanja za izabrane dužnosnike, popraćenima regulatornim odredbama o sankcijama koje se primjenjuju u slučaju povreda etičkih normi, povećao integritet i standardi odgovornosti te bi se osigurao veći raspon nekaznenih sankcija neetičkog ponašanja koje šteti javnom interesu. Time bi se također osigurala učinkovitija provedba pravila o integritetu putem samoregulatornih rješenja s obzirom na pojedinosti nekaznenih sankcija koje se primjenjuju na izabrane dužnosnike u usporedbi s drugim kategorijama javnih dužnosnika (imenovani dužnosnici, državni službenici itd.).

Financiranje političkih stranaka

Političke stranke u Italiji trenutačno se financiraju iz javnih (koji trenutačno mogu iznositi do 80 % sredstava stranaka) i privatnih izvora. GRECO je u ožujku 2012. utvrdio „kritične nedostatke” u pravnom okviru o financiranju političkih stranaka u Italiji, te u praksi.³⁶ Zaključio je da postojeći nedostaci ostavljaju prostora za zlouporabu i stoga ne postoje dovoljna jamstva za djelotvorno otkrivanje i objavu mogućeg neprimjerenog utjecaja na financiranje političkih stranaka. Utvrđeno je da je kontrola koju javna tijela vrše nad financiranjem političkih stranaka fragmentirana i formalistička te da je vrše tri različite institucije s ograničenim ovlastima, a one ne surađuju međusobno niti s policijom. Prema tome, Revizorski sud u Parlamentu pregledava godišnja financijska izvješća političkih stranaka, Odbor kontrolora Revizorskog suda zadužen je za provjeru izbornih rashoda političkih stranaka, a Odbor za regionalna izborna jamstva provjerava izborne rashode kandidata.

GRECO je potaknuo političke stranke da razviju vlastite sustave unutarnje kontrole te da svoje račune podvrgnu neovisnoj reviziji. Političke stranke ne moraju pripremati financijska izvješća u konsolidiranom obliku. U financijskim izvješćima političkih stranaka trenutačno se ne daje potpun pregled financijskih aktivnosti. GRECO je također preporučio veću transparentnost financiranja političkih stranaka znatnim smanjenjem pragova za koje se ne traži javno objavljivanje identiteta donatora političkim strankama i kandidatima. Preporučena je i zabrana anonimnih donacija.³⁷

Sankcije koje su trenutačno zakonom predviđene sastoje se od novčanih kazni i obustave naknade sredstava za izbore. Predviđeno je i kazneno djelo nezakonitog financiranja političkih stranaka. GRECO je u svom izvješću iz 2012. primijetio da se čini da postojeći režim sankcioniranja za povrede pravila financiranja nije dovoljno djelotvoran te je preporučio preispitivanje postojećih upravnih i kaznenih sankcija za povrede pravila financiranja političkih stranaka kako bi se osigurala njihova djelotvornost, razmjernost i odvratajući učinak.³⁸

³⁵ Uredba br. 39 od 8. travnja 2013.:

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

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

³⁷ Sada iznosi 50 000 EUR.

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

Vlada je u prosincu 2013. donijela uredbu o postupnom ukidanju financiranja iz javnog proračuna u razdoblju od tri godine³⁹ i njegovoj zamjeni doprinosima građana koje oni kasnije mogu odbiti od poreza.⁴⁰ U uredbi su sadržane neke smjernice o definiciji strogih postupaka u vezi odredaba o transparentnosti i proračuna stranaka. Međutim, u njoj se ne govori o nekim pitanjima koja je postavio GRECO u vezi sa strogošću mehanizama unutarnje kontrole, gornjim granicama za privatne donacije ili odvrćajućim učinkom primjenjivih sankcija. Nedavno je Revizorski sud dobio ovlasti provjere financiranja regionalnih političkih skupina.

Zastara

Pitanje zastare stalno predstavlja ozbiljan problem u općem okviru za istragu i suđenje u slučajevima korupcije u Italiji. Razdoblje zabrane koje se primjenjuje u skladu s talijanskim zakonom, u kombinaciji s dugotrajnim sudskim postupcima, pravilima i načinima izračuna koji se primjenjuju na zastaru, nedovoljna fleksibilnost u vezi s osnovnom za obustavu i prekid i postojanje apsolutne zastare koja se ne može prekinuti ili obustaviti dovelo je, te i dalje dovodi do odbacivanja velikog broja predmeta.⁴¹ U posebnim preporukama za državu koje je Vijeće uputilo Italiji u srpnju 2013. u kontekstu Europskog semestra govori se o reviziji postojećih pravila o zastari kao važnoj pokretačkoj snazi za jačanje pravnog okvira za suzbijanje korupcije.

Prema istraživanju Transparency Internationala iz 2010. o učinku zastare na kazneni progon korupcije u EU-u, otprilike jedan od deset postupaka u predmetima korupcije okončan je u predmetnom razdoblju (između 2005. i 2010.) zbog isteka roka zastare.⁴² Čini se da se situacija nije s vremenom popravila, unatoč zabrinutosti koju su GRECO⁴³ i OECD⁴⁴ stalno isticali u razdoblju od 2009. do 2013. Prema jednom istraživanju,⁴⁵ u otprilike 11,14 % kaznenih predmeta u Italiji u 2007. nastupila je zastara za vrijeme trajanja sudskog postupka, dok je u 2008. taj postotak iznosio 10,16 %. Prosjek u drugim državama članicama spomenutima u studiji za isto referentno razdoblje iznosi između 0,1 i 2 %. Prema podacima OECD-a, od 2011. u slučajevima podmićivanja stranih dužnosnika došlo je do zastare u 30 od 47 predmeta (više od 62 %).

Za većinu „klasičnih” kaznenih djela povezanih s korupcijom⁴⁶ rok relativne zastare⁴⁷ iznosio je oko 6 godina prije stupanja na snagu novog zakona o suzbijanju korupcije,⁴⁸ a rok apsolutne

³⁹ tj. smanjenje na 60 % u prvoj godini nakon donošenja zakona, 50 % u drugoj godini, 40 % u sljedećoj godini i konačno potpuno ukidanje.

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

⁴¹ To uključuje predmet protiv bivšeg predsjednika vlade koji je odbačen zbog zastare u veljači 2012. Predmet se odnosio na navode o korupciji u sudskom postupku i vođen je protiv bivšeg predsjednika vlade koji je navodno platio mito od 600 000 USD stranom odvjetniku u zamjenu za njegovo svjedočenje u nizu starijih sudskih postupaka protiv istog optuženika. Sudski postupci trajali su pet godina dok nije zastupila zastara. Drugi optuženici koji su sudjelovali u istom kaznenom djelu (tj. aktivna strana kaznenog djela korupcije) osuđeni su u prvom stupnju (potvrđeno u žalbenom postupku). Međutim, čak i za njih je u drugom žalbenom postupku došlo do zastare. Nedavno je nastupila zastara i u nekima od optužbi za korupciju protiv potpredsjednika regionalnog vijeća u velikom predmetu.

⁴² Istek roka: Rokovi zastare i kazneni progon korupcije u državama EU-a

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.

⁴⁶ Podmićivanje, trgovanje utjecajem.

⁴⁷ Rok takozvane „relativne” zastare može se obustaviti ili prekinuti dok su rokovi „apsolutne” zastare duži i ne mogu se obustaviti ili prekinuti.

⁴⁸ Duži za neka kaznena djela, kao što je *concussione* – težak oblik pasivnog podmićivanja pri čemu javni dužnosnik prisiljava/nameće/potiće davatelja mita na djelo podmićivanja, zatim pranje novca, korupciju u sudstvu – 12 do 20 godina za teže oblike.

zastare 7,5 godina.⁴⁹ Reformom pravila zastare u 2005. promijenila su se pravila izračuna samo utoliko što se omogućilo različito produženje roka zastare ovisno o kaznenoj evidenciji optuženika.⁵⁰ Otegotne okolnosti za počinitelje koji nisu prije kažnjavani neće dovesti do dužih rokova zastare. Vrlo važna prepreka u postojećim pravilima proizlazi iz činjenice da zastara nastavlja teći nakon prvostupanjske presude (tj. dok presuda ne postane pravomoćna). Zbog dužine trajanja sudskih postupaka, u mnogim su slučajevima predmeti odbačeni zbog zastare nakon prvostupanjske presude.

Pravila o zastari nisu se međutim promijenila u zakonu o suzbijanju korupcije iz 2012. Novim se zakonom povećava najveća kazna za neka kaznena djela, što dovodi do produženja roka zastare jer su oni međusobno povezani. Međutim, za neka su nova kaznena djela, kao što je „*concessione per induzione*” (ili „*induzione indebita a dare o promettere utilità*)⁵¹ za koja praktičari smatraju da se javlja češće nego klasična „*concessione*”, kazne niže, što znači i kraći rok zastare⁵². Potrebno je također uzeti u obzir činjenicu da se povoljnije odredbe kaznenog prava primjenjuju na tekuće postupke, tj. one kojima bi se osigurao kraći rok zastare za optuženika.

Ministarstvo pravosuđa osnovalo je radnu skupinu (ad hoc povjerenstvo) koja će istražiti pitanje zastare i mogućih alternativa za reformu u tom području.⁵³ Komisija je analizirala učinak zastare na predmete od 2005. do 2010. i predstavila rezultate analize u travnju 2013. Analizom su obuhvaćena najreprezentativnija tijela za provedbu zakona u Italiji i pokazalo se da postoji blagi pad (manje od 3 %) stope slučajeva korupcije u kojima je nastupila zastara. Prema mišljenju *ad hoc* povjerenstva, to predstavlja uobičajenu stopu, koja je djelomično opravdana sustavom načela zakonitosti (tj. obveznog kaznenog progona). GRECO je istaknuo da se zbog kombinacije načina izračuna rokova zastare i drugih čimbenika (kao što su kašnjenja, preopterećenost kaznenim postupcima i složenost predmeta korupcije) povećava rizik od zastare u predmetima koji se tiču korupcije; naglasio je da se samo povećanjem visine kazni za određena kaznena djela korupcije ne može riješiti problem na odgovarajući način te je predložio donošenje plana s točno određenim vremenskim okvirom i dostupnim mogućnostima politike za rješavanje tog problema.⁵⁴

Mogućnost za osiguranje djelotvorne provedbe novog zakona o suzbijanju korupcije

Vlada je donijela niz provedbenih odluka nakon donošenja zakona o suzbijanju korupcije iz 2012. Prva se uredba s kraja 2012. odnosila na zabranu obavljanja javne dužnosti javnih dužnosnika koji su pravomoćno osuđeni za određena kaznena djela protiv javne uprave, uključujući korupciju.⁵⁵ U ožujku i travnju 2013. donesene su još dvije uredbe. Jedna se odnosila na zabranu obavljanja određenih javnih dužnosti u slučaju osude (pravomoćne ili nepravomoćne) za kaznena djela protiv javne uprave, uključujući korupciju, te na nemogućnost i zabrane zaposlenja javnih dužnosnika u privatnom sektoru.⁵⁶ Druga se uredba odnosila na transparentnost i distribuciju

⁴⁹ Duži za neka kaznena djela, kao što je *concessione*, pranje novca, korupcija u sudstvu – 15 do 25 godina u slučaju težih povreda.

⁵⁰ Ex-Cirielli zakon br. 251 od 5. prosinca 2005.

⁵¹ Oblik aktivnog podmičivanja u kojem javni dužnosnik, zlouporabom svojeg položaja ili ovlasti, utvrđuje nekoga kome će dati ili obećati neopravdanu prednost (materijalnu ili drugačiju) za dužnosnika ili treće osobe.

⁵² Npr. u odnosu na *concessione per induzione* kazne su od 3 do 8 godina, umjesto 4 do 12 godina, a rok zastare bi bio skraćen s 15 na 10 godina.

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

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

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

⁵⁶ Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

informacija javne uprave.⁵⁷ Vlada je u 2013. odobrila etički kodeks za javnu upravu koji je pripremlilo Ministarstvo javne uprave.⁵⁸ Neka druga područja obuhvaćena zakonom iz 2012., kao što je koordinirani pristup mehanizama kontrole, još nisu razmotrena.

Zakonom o suzbijanju korupcije iz 2012. osnovana je *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* (CIVIT) kao nacionalno tijelo za suzbijanje korupcije u Italiji, koje je zaduženo za koordinaciju preventivne politike za suzbijanje korupcije na nacionalnoj razini. Međutim, čini se da CIVIT-u nedostaje nužna sposobnost za učinkovito obavljanje te uloge. On ima samo tri člana i 30 pomoćnih zaposlenika koji se često mijenjaju. Sam CIVIT svoju ulogu smatra vrlo ograničenom, više reaktivnom nego proaktivnom, s naglaskom na transparentnost, savjetodavne funkcije i formalnu provjeru strateških dokumenata koje su pripremile uprave. Čini se da inspekcijske i istražne zadaće iz zakona o suzbijanju korupcije imaju nizak prioritet. CIVIT ima gotovo nepostojeće ovlasti sankcioniranja, posebno na regionalnoj i lokalnoj razini.

U zakonu o suzbijanju korupcije iz 2012. predviđeno je donošenje trogodišnjeg nacionalnog plana za suzbijanje korupcije i nacionalnih akcijskih planova za očuvanje integriteta (s naglaskom na prevenciji) za sva upravna tijela. Akcijski planovi za očuvanje integriteta moraju se temeljiti na procjenama rizika. Gospodarske komore na regionalnoj razini također razvijaju višegodišnje akcijske planove za suzbijanje korupcije. Velik broj komora već je pripremio takve akcijske planove.⁵⁹

CIVIT je u srpnju 2013. donio niz smjernica za ažuriranje trogodišnjeg programa za transparentnost i integritet za razdoblje 2014. – 2016.⁶⁰ U rujnu 2013. odobrio je trogodišnji nacionalni plan suzbijanja korupcije koji je pripremlilo Ministarstvo javne uprave.⁶¹ U akcijskom planu utvrđene su opće smjernice za provedbu zakona o suzbijanju korupcije u javnoj upravi. Mnoge uprave (uključujući lokalne) već su dostavile svoje planove djelovanja CIVIT-u; u 2011. i 2012. pripremljeno je više od 100 planova za očuvanje integriteta.⁶²

Svako upravno tijelo mora imenovati dužnosnika koji će biti odgovoran za pitanja integriteta i koji će u slučaju utvrđenih nedostataka snositi disciplinarnu i upravnu odgovornost. Većina imenovanja izvršena je već u 2013.

Iako je ambicioznost novog pristupa politikama integriteta u javnoj upravi dobrodošla, jednako je važno ublažiti rizik od toga da se taj veliki projekt pretvori u formalistički proces koji je više usmjeren na programske dokumente i institucionalno okruženje nego na poduzimanje ciljanih i neposrednih aktivnosti za uklanjanje postojećih nedostataka. Ne zna se imaju li sve uprave nužnu sposobnost za razvoj mjerodavnih akcijskih planova i osiguranje njihove djelotvorne provedbe i praćenja. To se posebno odnosi na lokalne uprave.

U 2012. je *ad hoc* povjerenstvo odgovorno za pripremu prijedloga o transparentnosti i sprječavanju korupcije u javnoj upravi ocijenilo da je javna uprava jedno od područja u kojem postoji najveći rizik od korupcije. Neki od istaknutih rizika uključuju: odnos između uprave i politike (posebno u vezi s odlukama o prostornom planiranju) i između uprave i privatnog sektora

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

⁵⁸ Etički kodeks koji je odobren 4. lipnja 2013. dekretom Predsjednika Republike br. 62/2013, i kojim se u potpunosti zamjenjuje Etički kodeks iz Ministarskog dekreta Ministarstva javne uprave, odobren 28. studenog 2000.

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

⁶⁰ Odluka br. 50/2013 Smjernice za ažuriranje trogodišnjeg programa za transparentnost i integritet 2014. – 2016.

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

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

(npr. veće korištenje vanjskih izvođača i pregovaračkih postupaka zbog gospodarske krize) te nejasnu podjelu ovlasti među različitim razinama upravljanja. *Ad hoc* povjerenstvo predložilo je niz mjera za uklanjanje tih rizika, uključujući jasnu podjelu odgovornosti između regionalnih vijeća i upravnih tijela, veću transparentnost i disciplinu u provedbi upravnih postupaka, pojačane mehanizme unutarnje kontrole i posvećivanje veće pozornosti rizičnim područjima, kao što je prostorno planiranje.⁶³

Sukob interesa i očitovanje o imovinskom stanju

U zakonodavstvu koje se primjenjuje na javnu upravu⁶⁴ i zakonu o suzbijanju korupcije iz 2012. sadržane su posebne odredbe kojima je utvrđen širok opseg stvarnih, očitih i mogućih sukoba interesa te aktivnosti praćenja, uključujući o praksi prelaska dužnosnika iz javnog u privatni sektor (tj. razdoblje mirovanja od tri godine). Ugovori ili druge zadaće koji su rezultat povrede pravila o praksi prelaska dužnosnika iz javnog u privatni sektor ništavi su. U slučaju povrede pravila prelaska dužnosnika iz javnog u privatni sektor, privatni subjekti koji su sklopili takve sporazume neće moći sklopiti ugovor s javnom upravom sljedeće tri godine.

Nakon donošenja zakona o suzbijanju korupcije iz 2012., u ožujku 2013. Vlada je donijela uredbu o transparentnosti informacija u javnoj upravi⁶⁵ u skladu s kojom se prijavljuje imovina izabranih i imenovanih dužnosnika i njihove rodbine do drugog koljena. Uredba se temelji na načelu da je pristup javnim podacima pravilo te da bi iznimke trebalo izričito propisati zakonom. Sustav izvješća o imovinskom stanju primjenjuje se na izabrane i imenovane dužnosnike na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, uključujući i one koji izvršavaju privremene zadaće u ime javnih tijela. Osim toga, u uredbi iz svibnja 2013. utvrđena su pravila o nespojivosti i zabrana obavljanja određenih javnih rukovoditeljskih zadaća ako je predmetni dužnosnik prethodno osuđen za kazneno djelo protiv javne uprave, u prvom stupnju ili pravomoćnom presudom.⁶⁶ Također je predviđena zabrana istovremenog obavljanja javnih rukovoditeljskih mjesta i mjesta u poduzećima u državnom vlasništvu ili pod kontrolom države kao i nespojivost javnih rukovoditeljskih mjesta i politički imenovanih dužnosti.

Unatoč tim pohvalnim pravilima, pravnim okvirom nije dovoljno uređeno osnivanje neovisnog stručnog mehanizma provjere i odgovarajućeg sustava sankcioniranja koji ima odvratajući učinak a tiče se prijavljivanja imovine i sukoba interesa javnih dužnosnika na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Nije u potpunosti jasno kako teške povrede u tom području mogu dovesti do sankcija kao što je razrješenje s dužnosti, niti kako odluke donesene u tim situacijama mogu biti ukinute i kako je moguće nadoknaditi štetu. Isto vrijedi i za prijavljivanje imovine izabranih i imenovanih dužnosnika.

U GRECO-voj najnovijoj ocjeni u vezi s prvim i drugim zajedničkim krugom ocjenjivanja spominju se upućivanja talijanskih tijela na ulogu tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u praćenju sukoba interesa članova Vlade (uključujući njihove bračne partnere i rodbinu). Prema talijanskim tijelima, tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja donijelo je stroge smjernice za tumačenje kojima se promiče širok opseg pravnih odredbi u tom području. Čini se da je taj pristup potvrđen u

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

⁶⁴ Zakon 215 iz 2004. o sukobu interesa: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

⁶⁵ Uredba br. 33 od 14. ožujka 2013. Iznošenje, transparentnost i distribucija administrativnih informacija.

⁶⁶ Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di inconferibilita' e incompatibilita' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

dostupnoj sudskoj praksi. Osim toga, talijanska su tijela izvijestila da je tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja također koristilo financijska izvješća za utvrđivanje posebnih rizičnih sektora u kojima postoji veća vjerojatnost pojave sukoba interesa (npr. radio i televizija).⁶⁷ Međutim, nije jasno kako će se provjera imovinskih kartica i sukoba interesa izvršavati u praksi u skladu sa zakonom o suzbijanju korupcije iz 2012. CIVIT je sada odgovoran za osiguranje poštovanja zahtjeva za objavu i za praćenje mogućih nepravilnosti, ali njegove su ovlasti uglavnom regulatorne, savjetodavne ili usmjeravajuće prirode. On nema ulogu u materijalnoj provjeri sukoba interesa i imovinskih kartica javnih dužnosnika. GRECO je također istaknuo da je „pitanje sukoba interesa vrlo kontroverzno pitanje u Italiji te je potreban pažljiv nadzor u cilju očuvanja vjerodostojnosti sustava.”⁶⁸

Javna nabava

Javni radovi, roba i usluge činili su 15,9 % BDP-a u Italiji u 2011.⁶⁹ Vrijednost poziva na podnošenje ponuda objavljenih u Službenom listu izražena kao postotak ukupnih rashoda za javne radove, robu i usluge iznosila je 18,3% u 2011. U izvješću iz listopada 2012. *ad hoc* povjerenstva na temu analize i pripreme prijedloga o transparentnosti i sprječavanja korupcije u javnoj upravi, javna nabava istaknuta je kao područje u kojem postoji veliki rizik od korupcije.⁷⁰ Čini se da se pregovarački postupci (posebno bez objave natječaja) u Italiji koriste češće nego obično: u 2010. su činili 14 % vrijednosti ugovora, u usporedbi s 6 % u EU-u. To bi mogao biti čimbenik koji utječe na povećanje rizika od korupcije i praksu prijevара.

Prema istraživanju Eurobarometra o korupciji među poduzećima iz 2013.⁷¹ 70 % talijanskih ispitanika smatra da je korupcija raširena u javnoj nabavi kojom upravljaju nacionalna tijela (prosjeak za EU: 56 %), a 69% isto misli za tijela lokalne vlasti (prosjeak za EU: 60 %). Talijanski su ispitanici posebno izjavili da je sljedeća praksa raširena u postupcima javne nabave: specifikacije prilagođene određenim poduzećima (52 %); zlouporaba pregovaračkog postupka (50 %); sukobi interesa u ocjenjivanju ponuda (54 %); manipuliranje ponudama na javnom natječaju (45 %); nejasni kriteriji za odabir ili ocjenjivanje (55 %); uključenost ponuditelja u izradu specifikacija (52 %); zlouporaba razloga hitnosti za izbjegavanje natječaja (53 %); i izmjene ugovornih uvjeta nakon sklapanja ugovora (38 %).

Čini se da je infrastruktura jedno od područja koja su najosjetljivija na korupciju u javnoj nabavi u Italiji. S obzirom na velike iznose sredstava, taj je sektor izloženiji korupciji i infiltraciji skupina organiziranog kriminala. Osim toga, vrsta radova, robe i usluga koji se pružaju u tim područjima uključuju ograničen broj dobavljača, čime se povećava rizik od manipulacije. Prema empirijskom istraživanju, povrat od korupcije u Italiji se najčešće pojavljuje u fazi nakon dodjele ugovora, posebno u području provjere kvalitete ili dovršetka radova, usluga ili robe.⁷² Revizorski sud zaključio je u nekoliko navrata da je postupak javne nabave odgovarajući, da se poštuju postupci i da se zaista čini da se posao dodjeljuje najpovoljnijim ponuđačima, ali se, s druge strane, kvaliteta konačnih proizvoda namjerno ugrožava u fazi izvršenja. Iako ne ukazuju nužno na korupciju, takve nepravilnosti i prethodno navedeni pokazatelji Eurobarometra, ukazuju na ranjivosti postojećih mehanizama kontrole, posebno u vezi s fazom provedbe javnih ugovora. Revizorski sud također je upozorio na nedostatke u odnosu na svoje ovlasti kontrole: nemogućnost obavljanja

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.

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

⁷¹ Flash Eurobarometer 374 iz 2013.

⁷² Ecorys, PwC, London Economics, *Javna nabava u Europi: troškovi i učinkovitost*, 2011.

ad hoc provjera bez prethodnog upozorenja, zbog čega se smanjuje stopa otkrivanja nepravilnosti.⁷³ Vođenje lažnog računovodstva ne kažnjava se⁷⁴ i to ima negativan utjecaj na sprječavanje nepravilnosti, posebno u fazi izvršenja.

Samo za velike javne radove, procjenjuje se da korupcija (uključujući neizravne gubitke) iznosi 40 % ukupne vrijednosti javne nabave.⁷⁵ Veliki građevinski projekti kao što su oni povezani s izgradnjom grada L'Aquila nakon potresa u 2009., World Expo u 2015. koji će biti održan u Milanu ili buduća brza željeznica Torino – Lyon, u javnosti se doživljavaju kao veliki projekti u kojima postoji veliki rizik od mogućeg preusmjerenja javnih sredstava ili infiltracije organiziranog kriminala. Željeznica velike brzine među najskupljim je infrastrukturnim radovima i oko nje se vode brojne rasprave o usporedbi jediničnih cijena. Prema istraživanju, jedan kilometar željezničke pruge za željeznice velike brzine na trasi Pariz-Lyon košta oko 10,2 milijuna EUR, od Madrida do Sevilje 9,8 mil. EUR; od Tokija do Osake 9,3 mil. EUR, a od Rima do Napulja 47,3 mil. EUR, od Torina do Novare 74 mil. EUR, od Novare do Milana 79,5 mil. EUR i od Bolonje do Firence 96,4 mil. EUR. U prosjeku, procjenjuje se da u Italiji takve pruge koštaju 61 milijun EUR po km.⁷⁶ Iako razlike u cijeni same po sebi ništa ne dokazuju, one mogu služiti kao pokazatelj – koji će biti potvrđen drugim pokazateljima – mogućih zlouporaba ili nepravilnosti u postupcima javne nabave.

S obzirom na rizik od korupcije i infiltraciju organiziranog kriminala u javnoj nabavi, Italija tim problemima posvećuje više pozornosti. Donijela je novo zakonodavstvo, primjerice o sljedivosti sredstava u javnoj nabavi, promicala je nove projekte za praćenje financijskih transakcija i sprječavanje infiltracije mafijaških skupina te je povećala sposobnosti Odbora za koordinaciju nadzora velikih javnih radova na visokoj razini (*grandi opere*).⁷⁷

Daljnje mjere koje su predviđene u zakonu o suzbijanju korupcije iz 2012. uključivale su objavu svih godišnjih izvješća i bilanci javne uprave na internetu, raščlambu troškova javnih radova i usluga te detaljne podatke o tekućim i prošlim postupcima javne nabave. U zakonu je također predviđena izrada baze podataka o javnim ugovorima i obveza predstojnika da uspostave „bijeće liste” gospodarskih subjekata za koje ne postoji rizik od infiltracije organiziranog kriminala. Provedba ove mjere je u tijeku.

U odnosu na šire pitanje transparentnosti javne potrošnje i javne uprave, talijanska tijela vlasti provela su velik broj mjera za osiguranje veće transparentnosti. Pravna inicijativa koju vrijedi spomenuti u ovom kontekstu je zakon br. 136 iz 2010. o kontroli financijskih tokova u kojem je predviđen jedan poseban račun za sva plaćanja prilikom izvršenja ugovora o javnoj nabavi, čime se pridonosi sprječavanju korupcije u tom području.⁷⁸ Osim toga, u uredbi iz 2012. predviđena je uporaba e-uprave, usklađenih postupaka podnošenja prijave za poduzeća koja sudjeluju u javnoj nabavi te imenovanje menadžera kojima se građani mogu obratiti u slučaju upravnog nedjelovanja.⁷⁹

⁷³ Idem.

⁷⁴ Ne postoji stvarno kazneno djelo lažnog računovodstva jer je dekriminalizirano u 2002. Međutim, ono je u određenoj mjeri uključeno u neka druga kaznena djela.

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

⁷⁶ Ivan Cicconi, *Il libro nero della TAV*

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

⁷⁸ Zakon 136 od 13. kolovoza 2010. o iznimnom planu borbe protiv mafije:
<http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>

⁷⁹ Uredba „Semplifica Italia” od 4. travnja 2012.:
http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplicaitalia_opuscolo.pdf

Dobra praksa – platforme za transparentnost

Bussola della trasparenza⁸⁰: alat kojim upravlja Ministarstvo javne uprave i pojednostavljenja i kojim se prati dostupnost i razina dostupnosti podataka na web-mjestima ministarstava.

Avviso Pubblico (<http://www.avvisopubblico.it/>): mreža od preko 200 regionalnih, općinskih i pokrajinskih uprava koje rade zajedno u cilju aktivnog sprječavanja korupcije i infiltracije mafije u javne strukture.

ITACA⁸¹: udruga koja radi na transparentnosti u javnoj nabavi i na transparentnosti javnih rashoda općenito. Njezini članovi obuhvaćaju gotovo 90 % regionalne javne uprave.

CAPACI⁸² (Stvaranje automatiziranih postupaka protiv infiltracije kriminala u javne ugovore): projekt koji financira EU za praćenje financijskih tokova u opskrbnom lancu za velike javne ugovore. Sustavom će se omogućiti nadležnim tijelima da spriječe unos kapitala nezakonitog podrijetla stvaranjem baze podataka bankovnih transfera i upozorenja na neuobičajena ponašanja. Projekt je u pokusnoj fazi u nizu regija u Italiji.

Linee guida⁸³: Odbor za koordinaciju nadzora javnih radova na visokoj razini odobrio je strateški dokument za borbu protiv mafije kao preventivnu mjeru protiv infiltracije mafije u program za strateške infrastrukture. Izdane su smjernice koje uključuju upute za provjere umiješanosti mafije u ugovore i podugovore za radove, robu i usluge u strateškim infrastrukturnim projektima, kao što je obnova Abruzzo ili World Expo 2015.

Korupcija u privatnom sektoru

Italija još nije u potpunosti prenijela Okvirnu odluku 2003/568/PUP o suzbijanju korupcije u privatnom sektoru.⁸⁴ Korupcija u privatnom sektoru nije u talijanskom Kaznenom zakonu utvrđena kao kazneno djelo, ali je obuhvaćena odredbama kaznenog prava u Građanskom zakoniku. Zakonom o suzbijanju korupcije iz 2012. izmijenjene su te odredbe te je predviđena nova definicija korupcije u privatnom sektoru i nove sankcije. Međutim, još uvijek nisu obuhvaćene sve nepravilnosti koje se odnose na opseg kaznenih djela korupcije u privatnom sektoru i na režim sankcioniranja. Novim se odredbama ne definiraju dovoljno široko vodeći položaji u poduzeću zbog kojih je poduzeće odgovorno za kaznena djela korupcije koja su počinile osobe na tim položajima. Njima nije predviđena odgovornost u slučaju nedostatka nadzora. Čini se da režim sankcioniranja koji se primjenjuje na pravne osobe nije dovoljno odvraćajući. Postojeće odredbe o podmićivanju u privatnom sektoru stoga su preuske i njima se ograničava područje primjene na kategorije rukovoditelja u privatnom sektoru koji su odgovorni za kazneno djelo. Osim toga, kazneni postupak ne pokreće se po službenoj dužnosti već na temelju prigovora, osim u slučajevima kada dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja u nabavi robe i usluga.

Što se tiče računovodstvenih zahtjeva poduzeća, GRECO je napomenuo da računovodstveni sustav u Italiji nije u skladu s Kaznenopravnom konvencijom Vijeća Europe o korupciji. To je

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

⁸¹ <http://www.itaca.org/index.asp>

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

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

⁸⁴ COM(2011) 309 završna verzija, Drugo izvješće o provedbi Okvirne odluke 2003/568/PUP od 6. lipnja 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.

posebno očito kad je riječ o granici odgovornosti, ograničenom opsegu računovodstvenih zahtjeva (tj. primjenjivi su samo na poduzeća koja kotiraju na burzi, na državna poduzeća i osiguravajuće tvrtke), utvrđivanju kazni i opsegu kaznenog djela lažnog računovodstva.⁸⁵

Italija ima sveobuhvatan okvir za kazneni progon kaznenog djela podmićivanja stranih dužnosnika i uložila je velike napore u istrage i kazneni progon takvih kaznenih djela.⁸⁶ Nedavne istrage navodne koruptivne prakse u inozemstvu u sektorima obrane i energije pokazale su da je podmićivanje stranih dužnosnika još uvijek aktualno, kao i da tijela za provedbu zakona ulažu vjerodostojne napore u otkrivanje i istrage takvih djela. OECD ukazuje na preostale nedostatke u režimu sankcioniranja te je u prosincu 2011. napomenuo da iako je pokrenut kazneni postupak protiv 60 optuženika, a istraga u 9 slučajeva, konačne su sankcije određene samo protiv 3 pravne osobe i 9 fizičkih osoba, u svim slučajevima na temelju nagodbe („*partteggiamento*”).⁸⁷ Također je naglasio da su mnogi predmeti protiv pravnih osoba odbačeni zbog zastare.

3. BUDUĆI KORACI

Donošenje novog zakona o suzbijanju korupcije u studenom 2012. predstavlja novi značajan korak u borbi protiv korupcije u Italiji. U njemu se naglasak stavlja na politike prevencije čiji je cilj povećati razinu odgovornosti u javnoj upravi i političkim elitama te uspostaviti ravnotežu u borbi protiv korupcije za koju su trenutačno odgovorna samo tijela za provedbu zakona. Međutim, unatoč znatnim naporima Revizorskog suda, tijela za provedbu zakona, tužiteljstva i sudova, korupcija u Italiji i dalje predstavlja veliki problem. Pojavio se novi val slučajeva korupcije u politici u koje su uključeni brojni izabrani dužnosnici na lokalnoj razini i u kojima je otkriveno nezakonito financiranje izbornih kampanja i političkih stranaka, kao i veze s mafijaškim skupinama. Rijetki su predmeti protiv dužnosnika na visokim položajima u kojima su odvratajuće sankcije stvarno primijenjene. Nije riješen problem prepreka koje nastaju zbog ograničavajućeg režima zastare u sudskom progonu slučajeva korupcije. Okvir koji se primjenjuje na sukobe interesa i financiranje političkih stranaka i dalje je u određenoj mjeri nezadovoljavajući. Javna nabava i privatni sektor i dalje su sektori najosjetljiviji na korupciju, unatoč tome što je već poduzet niz mjera. Sve u svemu, potrebno je uložiti dodatne napore u osiguranje djelotvorne provedbe i praćenja pravnog okvira za suzbijanje korupcije, uključujući zakonodavstvo, kako bi se osigurao održiv učinak na terenu.

Sljedeće točke iziskuju posebnu pozornost:

- Jačanje režima integriteta za **izabrane i imenovane dužnosnike**, na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, uključujući putem sveobuhvatnih etičkih kodeksa s odgovarajućim alatima za odgovornost te odvratajućih sankcija za moguće povrede takvih kodeksa; razmotriti promicanje etičkih kodeksa u političkim strankama ili etičkih paktova između političkih stranaka i skupina; suzdržati se od donošenja zakona *ad personam*. Jačanje pravnog i provedbenog okvira o **financiranju političkih stranaka**, posebno u vezi sa strožim odredbama o donacijama, konsolidacijom računa političkih stranaka, koordinacijom i primjerenom razinom ovlasti za nadzor financiranja političkih stranaka i primjenom odvratajućih sankcija.

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

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

⁸⁷ Idem.

- Uklanjanje nedostataka u režimu **zastare**, u skladu s preporukama koje su upućene Italiji u 2013. u kontekstu Europskog semestra, razmatranje izmjene pravila koja se primjenjuju na zastaru (isključivanje žalbenog postupka iz roka zastare) i uvođenje fleksibilnijih pravila o obustavi i prekidu; ocjenjivanje rizika od nastupanja zastare u neriješenim predmetima korupcije i osiguravanje da predmeti u kojima postoji takav rizik imaju prioritet.
- Jačanje ovlasti i sposobnosti nacionalne agencije za suzbijanje korupcije (CIVIT) kako bi mogla obavljati snažnu **koordinacijsku ulogu** i učinkovite funkcije nadzora i inspekcije, uključujući na regionalnoj i lokalnoj razini; osiguranje ujednačenog okvira za **unutarnje kontrole** i primjena vanjskih **neovisnih revizija na regionalnoj i lokalnoj razini** u vezi s javnom potrošnjom, uključujući realizaciju ugovora o javnoj nabavi; osiguravanje ujednačene, neovisne i sustavne provjere sukoba interesa i imovinskih kartica javnih dužnosnika i odgovarajućeg sustava sankcioniranja koji ima odvraćajući učinak.
- Jačanje transparentnosti u **javnoj nabavi**, prije i poslije dodjele ugovora, u skladu s preporukama upućenima Italiji u srpnju 2013. u kontekstu Europskog semestra. To bi se moglo ostvariti objavom na internetu svih administrativnih struktura godišnjih izvješća i bilanci te raščlambi troškova javnih radova, robe i usluga, u skladu sa zakonodavstvom o suzbijanju korupcije; razmatranje dodjele ovlasti za provedbu *ad hoc* provjera bez prethodnog upozorenja Revizorskom sudu; osiguranje potpunog prenošenja i provedbe Okvirne odluke 2003/568/PUP o suzbijanju **korupcije u privatnom sektoru**; razmatranje razvoja alata za sprječavanje i praćenje korupcije za poduzeća aktivna u sektorima u kojima su zabilježene afere koje su pokazale da postoji opasnost od podmićivanja stranih dužnosnika, kao što su obrambeni i energetska sektor.