



Raad van de
Europese Unie

**Brussel, 5 februari 2014
(OR. en)**

**6113/14
ADD 12**

**JAI 61
GENVAL 6**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	3 februari 2014
aan:	de heer Uwe CORSEPIUS, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2014) 38 final Bijlage 12
Betreft:	BIJLAGE ITALIË bij het EU-corruptiebestrijdingsverslag

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2014) 38 final Bijlage 12.

Bijlage: COM(2014) 38 final Bijlage 12



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

BIJLAGE

ITALIË

bij het

EU-corruptiebestrijdingsverslag

ITALIË

1. INLEIDING – BELANGRIJKSTE KENMERKEN EN CONTEXT

Kader voor corruptiebestrijding

Strategische aanpak. De afgelopen twee decennia was de strategische corruptiebestrijding in Italië in belangrijke mate gericht op repressie. Op 6 november 2012 werd een nieuwe wet voor de corruptiebestrijding aangenomen die een evenwichtiger corruptiebestrijding ten doel heeft en waarin meer nadruk wordt gelegd op preventie en een grotere verantwoordingsplicht binnen het openbaar bestuur¹. In september 2013 heeft de nationale autoriteit voor corruptiebestrijding (de *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) het driejarige nationale corruptiebestrijdingsplan, dat is ontwikkeld door het departement Openbaar Bestuur, goedgekeurd². In dit actieplan is gekozen voor een op risico gerichte aanpak waarbij preventie- en transparantiemaatregelen voor het openbaar bestuur centraal staan, maar waarin ook enkele maatregelen ter bevordering van de blootlegging van corruptiepraktijken zijn opgenomen. Ook worden er enige prestatie-indicatoren geboden, maar de uiterste termijnen voor de uitvoering van de maatregelen zijn niet precies vastgesteld. Op grond van het uitgebreide preventiekader van het nieuwe wetgevingskader wordt veel van het openbaar bestuur gevergd en moeten aanzienlijke inspanningen worden verricht om de nodige capaciteit voor een doeltreffende uitvoering op te bouwen. Hetzelfde geldt voor van het nationale agentschap voor corruptiebestrijding (CIVIT) met betrekking tot de capaciteit voor de bevordering van een ambitieus corruptiebestrijdingsbeleid.

Rechtskader. Italië heeft in juni 2013 de verdragen van de Raad van Europa inzake strafrechtelijke en burgerrechtelijke bestrijding van corruptie ondertekend³. In reactie op de ernstige zorgen in verband met corruptie die naar voren komen uit perceptieonderzoek⁴ en die in de hand worden gewerkt door het grote aantal onderzochte corruptiezaken op hoog niveau⁵, heeft de Italiaanse regering in 2012 een nieuwe reeks hervormingen in de corruptiebestrijding doorgevoerd. De regering diende een vertrouwensmotie in om zich te verzekeren van de goedkeuring van een nieuwe corruptiebestrijdingswet, die op 6 november 2012 is aangenomen⁶. De nieuwe wet is gericht op een mentaliteitsverandering in het Italiaanse openbaar bestuur en op het bieden van onder andere meer coördinatie van het corruptiebestrijdingsbeleid op centraal, regionaal en lokaal niveau, meer aandacht voor preventie, de verplichting voor alle openbare instellingen om integriteitsplannen aan te nemen en uit te voeren, een groter bereik van strafrechtbepalingen inzake misdrijven in verband met corruptie, striktere integriteitsregels voor gekozen functionarissen, transparantie van de overheidsuitgaven, toegang tot informatie,

¹ Wet nr. 190 van 6 november 2012 inzake de preventie en betugeling van corruptie en onregelmatigheden in het openbaar bestuur.

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 Zie hierna onder "Opiniepeilingen".

⁵ Zie de uitgebreidere informatie hierna.

⁶ Wet nr. 190 van 6 november 2012 inzake de preventie en betugeling van corruptie en onregelmatigheden in het openbaar bestuur.

enzovoort⁷. Bepaalde kwesties worden echter niet in de wet behandeld. Er worden geen nieuwe regels ingevoerd met betrekking tot verjaring, evenmin als nieuwe strafrechtelijke bepalingen inzake boekhoudfraude en het witwassen van eigen geld ("*autoriciclaggio*"). De wet voorziet niet in het delict van het kopen van stemmen. De strafrechtelijke bepalingen met betrekking tot omkoping en corruptie worden verder versnipperd, wat in de praktijk tot ambiguïteit kan leiden en mogelijk tot beperktere vervolgingsmogelijkheden⁸. Bovendien zijn de nieuwe bepalingen inzake corruptie in de private sector en bescherming van klokkenluiders nog ontoereikend, zoals hierna zal worden toegelicht. In het kader van het Europees Semester van 2013 voor coördinatie van het economisch beleid heeft de Raad Italië aangeraden zijn rechtskader voor de beteugeling van corruptie te versterken, onder meer door hervorming van de regels inzake verjaringstermijnen⁹.

Institutioneel kader. Lange tijd zijn in Italië maatregelen ter bestrijding van corruptie uitsluitend voortgekomen uit de rechtshandhaving, vervolging, de rechterlijke macht en tot op zekere hoogte de Rekenkamer. Deze laatste instantie heeft een actieve rol gespeeld in de uitvoering van het corruptiebestrijdingsbeleid, onder andere wat betreft de nieuwe corruptiebestrijdingswet, en door middel van haar operationele activiteiten waarbij zij op doeltreffende wijze controle uitoefent en beschikt over tamelijk unieke vervolgingsbevoegdheden voor vergoeding van schade door verliezen in het openbaar bestuur. Uit het onderzoek voor het Nationaal Integriteitsrapport voor 2011 van Transparency International bleek dat de Rekenkamer, de rechtshandavingsautoriteiten, de rechterlijke macht en verkiezingsdiensten relatief goede prestaties leveren op het gebied van de corruptiebestrijding¹⁰. De algemene capaciteit voor corruptiebeheersing van het openbaar bestuur, het parlement, de regering, agentschappen voor corruptiebestrijding, politieke partijen, bedrijven, de ombudsman en de media bleek echter tamelijk gering te zijn¹¹.

Opiniepeilingen

⁷ De wet voorziet onder andere in een nationale autoriteit voor corruptiebestrijding die verantwoordelijk is voor het algemene beleid (een taak die moet worden uitgevoerd door de *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* - CIVIT), verruimt het bereik van corruptiemisdrijven, stelt ongeoorloofde beïnvloeding strafbaar door middel van een nieuwe bepaling die ook betrekking heeft op de actieve zijde van het misdrijf, stelt corruptie in de private sector strafbaar en verhoogt de strafrechtelijke sancties voor een aantal misdrijven in verband met corruptie. De wet stelt nieuwe strafbare feiten inzake corruptie vast (zoals "ongepaste stimulans om geld of andere voordelen te bieden of te beloven" – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), bepaalt dat personen die zijn veroordeeld voor misdrijven tegen het openbaar bestuur niet gekozen kunnen worden, en voorziet in een grotere aansprakelijkheid voor preventie en beteugeling van corruptiepraktijken op managementniveau. Met deze wet wordt het bestuur verplicht tot het opstellen van een eigen actieplan voor corruptiebestrijding, worden voorschriften inzake meer transparantie rond overheidsuitgaven ingevoerd en wordt het gemakkelijker om toegang te krijgen tot informatie en om activa openbaar te maken (d.w.z. openbaarmaking van gegevens over de bezittingen van overheidsfunctionarissen met politieke macht – gekozen functionarissen en andere personen met bevoegdheden voor beleidsvorming op nationaal, regionaal en lokaal niveau). De wet voert materiële aansprakelijkheid voor reputatieschade van het openbaar bestuur in, voorziet in ethische gedragscodes, voert bepalingen inzake de bescherming van klokkenluiders in en versterkt enkele bepalingen inzake belangenconflicten en onverenigbaarheid (zoals de invoering van een afkoelingsperiode) en disciplinaire procedures.

⁸ De nieuwe wet voorziet ook in specifiekere en duidelijker omschreven misdrijven die zijn afgeleid van de tekst van een in algemenere termen gedefinieerd misdrijf (bv. de "*concussione*" en het nieuwe misdrijf "*induzione indebita a dare o promettere utilità*").

⁹ Aanbeveling van de Raad 2013/C 217/11 van 9 juli 2013.

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

¹¹ Uit het onderzoek bleek dat het Nationaal Integriteitssysteem van Italië niet krachtig genoeg is en dat vrijwel overal corruptie kan plaatsvinden, aangezien instellingen in grote mate autonoom zijn en niet voldoen aan verantwoordings- en integriteitsnormen.

Perceptieonderzoek. Uit de Speciale Eurobarometer betreffende corruptie van 2013¹² kwam naar voren dat 97 % van de Italiaanse respondenten (het op één na hoogste percentage in de EU) van mening is dat corruptie in hun land wijdverbreid is (EU-gemiddelde: 76 %), terwijl 42 % zegt persoonlijk de gevolgen van corruptie in het dagelijks leven te ondervinden (EU-gemiddelde: 26 %). 88 % van de Italiaanse respondenten meent dat omkoping en de inzet van goede relaties vaak de eenvoudigste manier zijn om in hun land de verlening van bepaalde openbare diensten te verzekeren (EU-gemiddelde: 73 %). Wantrouwen ten opzichte van openbare instellingen blijkt een wijdverspreid verschijnsel te zijn. Volgens hetzelfde onderzoek zijn de openbare diensten en sectoren die het meest worden gewantrouwd: politieke partijen, politici op nationaal, regionaal en lokaal niveau¹³ en overheidsfunctionarissen die overheidsopdrachten toekennen en bouwvergunningen verstrekken.

Corruptie-ervaringen. Als het gaat om directe ervaring met omkoping scoort Italië beter dan het EU-gemiddelde in de Speciale Eurobarometer 2013 betreffende corruptie, waarbij slechts 2 % van de respondenten meldt dat in het voorgaande jaar aan hen is gevraagd om steekpenningen te betalen of dat dit van hen werd verwacht (EU-gemiddelde: 4 %).

Onderzoek bij bedrijven. Volgens het Eurobarometer-bedrijvenonderzoek betreffende corruptie van 2013¹⁴ is 92 % van de Italiaanse respondenten van bedrijven van mening dat de corruptie en nepotisme het zakendoen in Italië bemoeilijken (EU-gemiddelde: 73 %, terwijl 90 % zegt dat bepaalde openbare diensten het gemakkelijkst door omkoping en gebruikmaking van relaties kunnen worden verkregen (EU-gemiddelde: 69 %) en 64 % zegt dat in het bedrijfsleven alleen met behulp van politieke relaties succes kan worden geboekt (EU-gemiddelde: 47 %). Volgens de Index wereldwijde concurrentie (Global Competitiveness Index) 2013-2014 behoren onttrekking van overheidsmiddelen vanwege corruptie, bevoorrechtting in de besluiten van overheidsfunctionarissen en het afnemende vertrouwen van burgers in de ethische normen van politici in Italië tot de meest problematische domeinen in het openbaar bestuur¹⁵.

Achtergrond

Geraamde gevolgen van de corruptie. De Italiaanse Rekenkamer heeft erop gewezen dat de totale directe kosten van corruptie elk jaar 60 miljard euro bedragen (dit is ongeveer 4 % van het bbp). In 2012 en 2013 heeft de president van de Rekenkamer opnieuw zijn zorgen geuit over de gevolgen van de corruptie voor de nationale economie¹⁶. Dit was van invloed op de economie van het land, die reeds door de gevolgen van de economische crisis was getroffen. In een rapport van 2012 van de ad-hoccommissie¹⁷ die was ingesteld om voorstellen met betrekking tot transparantie en corruptiebestrijding in het openbaar bestuur te analyseren en te ontwikkelen, werd gesteld dat er, naast de ramingen van de Rekenkamer van de directe kosten van corruptie, ook indirecte economische kosten zijn (bv. kosten in verband met administratieve vertraging, de slechte

¹² Speciale Eurobarometer 397 van 2013.

¹³ Wat de verschillen per regio betreft, werd Italië door het in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde onderzoek naar de bestuurlijke kwaliteit, dat in december 2010 werd gepubliceerd en waarbij het regionale perspectief van bestuursgerelateerde kwesties werd onderzocht, gerangschikt onder de lidstaten met de hoogste graad van verschillen op regionaal niveau: er zijn zowel regio's met een score die ruim boven de gemiddelde EU-score op het gebied van de bestuurlijke kwaliteit ligt, als regio's met een score die ruim onder de gemiddelde EU-score ligt. In de Europese Index bestuurlijke kwaliteit (European Quality of Governance) van 2013, die een groter aantal Europese landen, regio's en respondenten omvatte, werden deze resultaten bevestigd: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

¹⁴ Flash Eurobarometer 374 van 2013.

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

¹⁶ http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione_parifica_2011/

¹⁷ De commissie is ingesteld door de regering en bestaat uit magistraten en academici.

functionering van openbare diensten, de inefficiëntie of zelfs onbruikbaarheid van openbare werken of diensten, verlies van concurrentievermogen en lagere investeringen)¹⁸. Voor grote openbare werken werden dergelijke kosten geschat op ongeveer 40 % van de kosten voor overheidsopdrachten. Volgens schattingen in studies over de ontwikkeling van de schaduw economie bedroeg dit in 2012 21,5 % van het bbp van Italië¹⁹.

Klokkenluiders. Met de corruptiebestrijdingswet werden voor het eerst bepalingen ingevoerd voor de bescherming van klokkenluiders die melding maken van corruptie binnen de publieke sector. De bepalingen zijn van toepassing op beambten die wangedrag melden, mits er geen sprake is van smaad of laster of schending van iemands privacy. Beambten mogen de informatie alleen verstrekken aan een superieur, de justitiële autoriteit of de Rekenkamer. De identiteit van klokkenluiders mag niet zonder hun toestemming worden onthuld. Deze bepalingen zijn echter nogal algemeen en onvoldoende uitgebreid, omdat niet met alle aspecten van de melding en alle soorten bescherming die deze omstandigheden vergen rekening wordt gehouden. Bovendien zijn er nog geen bepalingen voor klokkenluiders in de private sector. Met het oog op een volledig functioneel beschermingsmechanisme voor klokkenluiders moeten aanvullende maatregelen worden getroffen, met inbegrip van duidelijkheid over meldkanalen, beschermingsmechanismen en bewustmaking.

Transparantie van lobbyactiviteiten. Lobbyactiviteiten zijn in Italië niet wettelijk geregeld. Het registreren van lobbyisten of het melden van contacten tussen overheidsfunctionarissen en lobbyisten is niet verplicht.

Media. Hoewel de gedrukte media goede mogelijkheden hebben om corruptie te melden²⁰, zijn er in de loop der tijd aanzienlijke problemen geweest wat betreft de onafhankelijkheid en de eigendom van media, vooral van elektronische media, die met name voortkomen uit een langdurig quasimonopolie²¹. De concurrentie in deze markt is recentelijk enigszins verbeterd. Italië scoort laag op de door Freedom House gepubliceerde index voor de persvrijheid van 2013, die het land plaatst in de categorie landen waar de pers als "gedeeltelijk vrij" wordt beoordeeld²².

2. AANDACHTSPUNTEN

Corruptie op hoog niveau en banden met de georganiseerde criminaliteit

Voor de geloofwaardigheid van een effectief en ontmoedigend corruptiebestrijdingskader is de vervolging van corruptie van essentieel belang. Onder het publiek bestaat enige bezorgdheid ten aanzien van de ontmoedigende werking van de op dit gebied toegepaste sancties. Volgens de Speciale Eurobarometer over corruptie van 2013²³, is slechts 27 % van de Italiaanse respondenten

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

²⁰ In het Global Integrity Report (Wereldwijde integriteitsrapport) 2010 wordt aan de capaciteit van de media voor melding van corruptie de score 89 toegekend – bij een maximale score van 100: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>

²¹ Het EHRM heeft zich ook tegen Italië uitgesproken in de zaak Centro Europe 7 srl en Di Stefano / Italië op grond van een schending van artikel 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting) vanwege omroepwetgeving die niet bevorderend was voor de concurrentie: [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 Speciale Eurobarometer 397 van 2013.

van mening dat er voldoende succesvolle vervolging plaatsvindt om mensen ervan te weerhouden steekpenningen te bieden en aan te nemen.

Uit de verslagen van de Groep van staten tegen corruptie (Greco) van de Raad van Europa en de OESO blijkt dat het algemene strafrechtelijke kader van kracht is. Toch is er sprake van een aantal tekortkomingen die ertoe bijdragen dat er een klimaat van quasistraffeloosheid wordt bespeurd en die een belemmering vormen voor succesvolle vervolging en afronding van rechtszaken²⁴.

De relatie tussen politici, de georganiseerde criminaliteit en bedrijven en de mate van integriteit binnen de gelederen van gekozen en benoemde functionarissen behoren op dit moment in Italië, gezien het aantal onderzoeken en corruptiezaken, zowel op nationaal als op regionaal niveau tot de belangrijkste zorgen. In een door het Center for the Study of Democracy in 2010 uitgevoerde studie wordt gesteld dat Italië een goed voorbeeld is van het nauwe verband tussen georganiseerde criminaliteit en corruptie²⁵. Volgens deze studie is het voornamelijk het geval dat de wijdverbreide corruptie in het sociale, economische en politieke domein de georganiseerde criminaliteit aantrekt, veeleer dan dat de georganiseerde criminaliteit de belangrijkste oorzaak van corruptie is. Volgens Italiaanse aanklagers is het verband tussen maffia en corruptie nog steeds evident, ook in regio's buiten het eigen grondgebied van de georganiseerde criminele groepen.

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor een groot aantal onderzoeken naar aanleiding van beschuldigingen van corruptie en illegale verkiezings- en partijfinanciering waarbij prominente politici en op regionaal niveau gekozen overheidsfunctionarissen betrokken waren. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal betrokkenen ontslag nam, wat in één geval tot vervroegde regionale verkiezingen heeft geleid, en tot regeringsbesluiten om gemeenteraden te ontbinden vanwege verdenking van banden met maffiagroeperingen. Alleen al in 2012 werd in bijna de helft van de twintig Italiaanse regio's melding gemaakt van strafrechtelijke onderzoeken naar en preventieve arrestaties van verschillende regionale politici. Van de 201 gemeenteraden die in Italië zijn ontbonden op grond van Wet 221/1991²⁶, werden er sinds 2010 28 ontbonden (vooral in Zuid-Italië, maar ook enkele in het noorden) vanwege vermeende banden met de georganiseerde criminaliteit. In dergelijke gevallen kwam het ook voor dat aanklachten waren verjaard voordat een rechtbank hierover een uitspraak had gedaan.

Een reeks corruptiezaken heeft de laatste jaren geleid tot het ontslag van partijleiders en oudere partijleden. In veel gevallen hadden de beschuldigingen betrekking op misbruik van partijgelden. Naar meer dan dertig parlementsleden van het vorige parlement is een onderzoek verricht of nog gaande vanwege corruptiegerelateerde misdrijven of illegale partijfinanciering. Sommigen zijn nog steeds onderworpen aan een onderzoek of gerechtelijke procedures, en sommigen zijn veroordeeld in eerste aanleg. In enkele gevallen is de zaak geseponeerd vanwege verjaring of werden de feiten als niet-strafbaar beschouwd. Ook in enkele gevallen verjaarde de zaak voordat een rechtbank definitieve uitspraak in de zaak had gedaan. Een vermeldenswaardige zaak betreft een parlements lid naar wie onderzoek werd gedaan vanwege banden met de Camorra – de Casalesi-clan – in verband met de financiering van zijn verkiezingscampagne in ruil voor politieke invloed op nationaal niveau, met name op het gebied van recycling van giftig afval. Een preventieve arrestatie van dit parlements lid werd tot twee keer toe verhinderd door het Italiaanse parlement (door weigering om de immuniteit op te heffen). Tijdens de campagne voor de

²⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf)
<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>

²⁵ Examining the links between corruption and organised crime. Center for the Study of Democracy, 2010.
http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf

²⁶ Hiervan bevonden zich er 75 in Campanië, 49 op Sicilië en 34 in Calabrië.

parlementsverkiezingen van begin 2013 werd een petitie ondertekend door ruim 150 000 burgers en door 878 verkiezingskandidaten die beloofden de nieuwe corruptiebestrijdingswet effectiever te zullen maken²⁷.

Bij verschillende gelegenheden werd de instelling van een rechtskader ter waarborging van doeltreffende procedures en afronding van gerechtelijke procedures verhinderd. In een aantal gevallen nam het parlement wetten *ad personam* aan, of probeerde dit te doen, ten gunste van politici die ook verdachte waren in strafprocessen, onder andere voor corruptiemisdrijven. Een voorbeeld hiervan is het wetsontwerp inzake de "korte verjaringstermijn" (*prescrizione breve*) waardoor het risico van seponering groter zou worden bij zaken met verdachten die niet eerder zijn veroordeeld²⁸. Een ander voorbeeld was de wet waardoor strafzaken tot het einde van de ambtstermijn kunnen worden uitgesteld bij misdrijven die vóór of gedurende de ambtstermijn door een bepaalde categorie hooggeplaatste overheidsfunctionarissen zijn gepleegd²⁹. De wet werd later ongrondwettelijk geacht³⁰. Op grond van een andere, in 2010 aangenomen wet konden leden van de ministerraad zich beroepen op een "rechtmatig beletsel" om in een strafzaak te verschijnen bij hoorzittingen van de rechtbank³¹. Deze bepalingen werden ongrondwettelijk verklaard³². In dit verband kan ook het niet langer strafbaar achten van bepaalde misdrijven worden genoemd, zoals bepaalde vormen van boekhoudfraude in 2002³³.

Er werd een positieve stap gezet met de nieuwe corruptiebestrijdingswet en het vervolgens in 2012 door de regering aangenomen wetsbesluit met betrekking tot de onverkiesbaarheid voor overheidsfuncties op centraal en regionaal niveau van personen die vanwege corruptiemisdrijven of andere misdrijven tegen het openbaar bestuur in een definitieve beslissing van een rechtbank zijn veroordeeld³⁴. Krachtens dit besluit moet de onverkiesbaarheid twee keer zo lang duren als de overeenkomende straf en in elk geval minimaal zes jaar van kracht zijn. Ook werd er begin 2013 een wetsbesluit aangenomen inzake het verbod (tijdelijk of permanent, afhankelijk van het soort straf) op het vervullen van een overheidsfunctie voor personen die op grond van een al dan niet definitieve beslissing van een rechtbank zijn veroordeeld voor misdrijven tegen het openbaar bestuur, met inbegrip van corruptie³⁵. Op grond van de onverkiesbaarheidsbepalingen van de corruptiebestrijdingswet is een voormalige premier en oud-parlementslid uiteindelijk uit de Senaat gezet vanwege een veroordeling voor belastingontduiking. Ook werd de gouverneur van een provincie op grond van dezelfde bepalingen uit zijn ambt gezet na een veroordeling wegens misbruik van zijn positie. Voor de toepassing van de wetsbepalingen met betrekking tot de beëindiging van het mandaat van het parlementslid vanwege een definitieve veroordeling was een stemming vereist in de kamer waar het parlementslid een zetel heeft.

Behalve de bovengenoemde bepalingen zijn er geen ethische gedragscodes van toepassing op gekozen functionarissen op centraal of regionaal niveau. Er zijn geen specifieke controlemechanismen voor belangenconflicten. Dergelijke gedragscodes voor gekozen

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

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

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

³⁰ Besluit van het Constitutioneel Hof 262/2009:

<http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?jsessionid=5F8522882EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>

³¹ Wet nr. 51 van 7 april, 2010, inzake regels met betrekking tot rechtmatig beletsel (Legittimo Impedimento):

³² Besluit Constitutioneel Hof 23/2011: temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf

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

³⁴ Wetsbesluit 235 van 31 december 2012:

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

³⁵ Wetsbesluit 39 van 8 april 2013:

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

functionarissen zouden, in combinatie met bepalingen voor toepasselijke sancties in geval van een schending van ethische regels, tot betere integriteits- en verantwoordingsnormen leiden en meer mogelijkheden bieden voor niet-strafrechtelijke sancties op onethisch gedrag dat het algemeen belang schaadt. Ook zouden de integriteitsregels effectiever worden toegepast doordat dit zou leiden tot zelfregulering, gezien de bijzondere situatie van niet-strafrechtelijke sancties voor gekozen functionarissen ten opzichte van andere soorten overheidsfunctionarissen (benoemde functionarissen, ambtenaren, etc.).

Financiering van politieke partijen

De financiële middelen van de politieke partijen in Italië zijn momenteel afkomstig uit zowel openbare bronnen (die nu tot wel 80 % van de partijmiddelen kunnen uitmaken) als particuliere bronnen. In maart 2012 stelde de Greco "kritieke tekortkomingen" vast in het rechtskader inzake de financiering van politieke partijen, en ook in de praktijk³⁶. Geconcludeerd werd dat er door de huidige gebreken misbruik kan ontstaan en dat er onvoldoende kan worden gewaarborgd dat mogelijke ongepaste invloed op de financiering van partijen op een doeltreffende wijze kan worden ontdekt en bekendgemaakt. De Greco kwam tot de conclusie dat de controle door overheidsautoriteiten op de financiering van de politiek versnipperd en formalistisch is. Deze controle wordt uitgeoefend door drie verschillende instellingen die beperkte bevoegdheden hebben, en er vindt geen enkele coördinatie plaats, noch onderling, noch met rechtshandavingsinstanties. De accountantscommissie van het parlement controleert de financiële jaarverslagen, de raad van controleurs van de Rekenkamer is belast met de controle van de verkiezingsuitgaven van politieke partijen, terwijl de regionale kiesraad de verkiezingsuitgaven van de kandidaten controleert.

De Greco heeft de politieke partijen aangespoord een eigen intern controlesysteem te ontwikkelen en hun rekeningen door een onafhankelijke instantie te laten controleren. Politieke partijen hoeven geen geconsolideerde financiële overzichten te verstrekken. Momenteel bieden de financiële verslagen van politieke partijen geen volledig overzicht van hun financiële activiteiten. De Greco raadde eveneens aan de politieke financiën transparanter te maken door bij individuele kandidaten en politieke partijen de drempel voor openbaarmaking van de identiteit van de donor aanzienlijk te verlagen. Ook een verbod op anonieme donaties werd aanbevolen³⁷.

De huidige wettelijke sancties bestaan uit boetes en opschorting van vergoedingen voor de verkiezingen. Illegale financiering van politieke partijen wordt gezien als een strafbaar feit. In een rapport van 2012 meldde de Greco dat het huidige strafsysteem voor de schending van financieringsregels onvoldoende preventief werkt. De Greco raadde aan om de huidige administratieve en strafrechtelijke sancties inzake schendingen van de regels voor politieke financiering te hervormen en ervoor te zorgen dat ze effectief en evenredig worden en een preventieve werking krijgen³⁸.

In december 2013 heeft de regering een wetsbesluit aangenomen voor de geleidelijke afschaffing, in drie jaar, van de financiering door de overheid³⁹, die wordt vervangen door individuele bijdragen van burgers die later van de belasting kunnen worden afgetrokken⁴⁰. Het wetsbesluit

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 Deze ligt nu bij 50 000 euro.

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

³⁹ D.w.z. een vermindering tot 60 % in het eerste jaar na goedkeuring van de wet, 50 % in het tweede jaar, 40 % in het volgende jaar en uiteindelijk de volledige afschaffing.

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

bevat enkele richtsnoeren inzake de beschrijving van strikte procedures met betrekking tot transparantiestatuten en begrotingen van partijen. Aan de door de Greco geuite zorgen over de gebrekkige internecontrolemechanismen, het niveau van de limieten voor particuliere donaties of de preventieve werking van de toepasselijke sancties wordt hierin echter niet tegemoetgekomen. Onlangs heeft de Rekenkamer de bevoegdheid gekregen om de financiering van regionale politieke groeperingen te controleren.

Verjaring

Verjaring is altijd een ernstig probleem geweest in het algemene kader voor onderzoek naar en beoordeling van corruptiezaken in Italië. Een groot aantal zaken is en wordt geseponeerd op grond van de krachtens het Italiaanse recht toepasselijke verjaringstermijn in combinatie met langdurige gerechtelijke procedures, de regels en berekeningsmethoden die op verjaringen van toepassing zijn, het gebrek aan flexibiliteit ten aanzien van de redenen voor opschorting en onderbreking en het bestaan van een absolute verjaringstermijn die niet opgeschort of onderbroken kan worden⁴¹. In de landenspecifieke aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees Semester in juli 2013 aan Italië heeft verstrekt, werd erop gewezen dat het rechtskader voor corruptiebestrijding aanzienlijk kan worden versterkt door hervorming van de bestaande regels voor verjaringstermijnen.

Volgens een studie van Transparency International van 2010 over de gevolgen van verjaring voor de vervolging van corruptie in Europa is ruwweg een op de tien procedures in corruptiezaken in de onderzochte periode (d.w.z. tussen 2005 en 2010) afgesloten omdat de verjaringstermijn was verlopen⁴². De situatie lijkt in de loop der jaren niet te zijn verbeterd, ondanks de door de Greco⁴³ en de OESO⁴⁴ tussen 2009 en 2013 herhaaldelijk geuite bezorgdheid. Volgens een studie⁴⁵ was in Italië in 2007 ongeveer 11,14 % van de rechtszaken tijdens de gerechtelijke procedures verjaard, en in 2008 10,16 %. Het gemiddelde voor andere in de studie genoemde lidstaten lag in dezelfde periode tussen 0,1 en 2 %. Uit OESO-gegevens blijkt dat vanaf 2011 bij 30 van de 47 verdachten (ruim 62 %) in zaken vanwege omkoping in het buitenland sprake was van verjaring.

Voor de meeste "klassieke" corruptiegerelateerde misdrijven⁴⁶ was de relatieve verjaringstermijn⁴⁷ voor de inwerkingtreding van de nieuwe corruptiebestrijdingswet ongeveer 6

⁴¹ Een voorbeeld hiervan is een zaak tegen een voormalige premier die in februari 2012 op grond van verjaring werd geseponeerd. Het betrof een beschuldiging van corruptie in een gerechtelijke procedure tegen de voormalige premier, die ervan werd beschuldigd 600 000 dollar aan steekpenningen te hebben betaald aan een buitenlandse advocaat in ruil voor zijn getuigenis in een aantal oudere rechtszaken tegen dezelfde verdachte. Voordat de verjaring in werking trad, had de gerechtelijke procedure vijf jaar geduurd. Andere verdachten die bij hetzelfde misdrijf waren betrokken (d.w.z. de actieve kant van de corruptie) werden in eerste aanleg veroordeeld (bevestigd na beroep). Zelfs voor de laatste trad echter de verjaring in werking tijdens het hoger beroep. In een grootschalige zaak zijn onlangs ook enkele van de beschuldigingen van corruptie tegen een vicevoorzitter van een regionale raad verjaard verklaard.

⁴² Timed Out: Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU countries.

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

[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 Omkoping, handel in invloed.

⁴⁷ De zogenaamde "relatieve" verjaringstermijn kan gestuit of geschorst worden, terwijl "absolute" verjaringstermijnen langer zijn, maar niet gestuit of geschorst kunnen worden.

jaar⁴⁸, terwijl de absolute verjaringstermijn 7,5 jaar was⁴⁹. Bij een hervorming van de verjaringsregels in 2005 werden de berekeningsvoorschriften slechts zodanig gewijzigd dat bij verlenging van de verjaringsperiode nu het strafblad van de verdachte in aanmerking wordt genomen⁵⁰. Verzwarende omstandigheden voor personen zonder strafblad leiden niet tot langere verjaringstermijnen. Een opmerkelijk fundamenteel bezwaar van de huidige regels is dat de verjaring blijft lopen na de uitspraak van de rechtbank in eerste aanleg (d.w.z. totdat het vonnis definitief wordt). Door de nogal langdurige gerechtelijke procedures heeft dit geleid tot situaties waarin zaken zelfs na een veroordeling in eerste aanleg op grond van verjaring werden geseponeerd.

In de corruptiebestrijdingswet van 2012 zijn de verjaringsregels echter niet gewijzigd. In de wet wordt de maximumstraf voor sommige misdrijven verhoogd, waardoor een langere verjaringstermijn ontstaat omdat die twee aan elkaar zijn gekoppeld. Voor enkele andere nieuwe misdrijven, zoals de zogenaamde "*concessione per induzione*" (of "*induzione indebita a dare o promettere utilità*")⁵¹ die volgens deskundigen vaker voorkomt dan de klassieke "*concessione*", zijn de straffen echter lager, wat leidt tot een kortere verjaringstermijn⁵². Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat de gunstigere strafwetgeving van toepassing is op lopende procedures, d.w.z. waarbij een kortere verjaringstermijn voor de verdachte gewaarborgd is.

Door het ministerie van Justitie is een werkgroep (ad-hoccommissie) ingesteld om onderzoek te doen naar de verjaringskwestie en naar beschikbare alternatieven voor een hervorming op dit gebied⁵³. De commissie heeft een analyse gemaakt van de gevolgen van de verjaring voor gevallen tussen 2005 en 2010 en heeft in april 2013 de resultaten van deze analyse gepresenteerd. De analyse had betrekking op de meest representatieve vervolgingsinstanties in Italië en liet een lichte daling (minder dan 3 %) van het percentage verjaarde corruptiezaken zien. Volgens de ad-hoccommissie is dit een normaal percentage, dat ten dele wordt verklaard door het legaliteitsbeginsel (d.w.z. verplichte vervolging). De Greco heeft benadrukt dat het risico op verjaring van corruptiezaken wordt verhoogd door een combinatie van de berekeningsmethode en andere factoren (zoals uitstel, de te grote hoeveelheid strafprocedures en de complexiteit van corruptiezaken). Ook onderstreepte de Greco dat de problemen niet adequaat kunnen worden aangepakt met slechts een verhoging van het niveau van de straffen voor bepaalde corruptiemisdrijven en drong de Greco aan op de aanneming van een plan om dit probleem binnen een bepaalde tijd en met de beschikbare beleidsopties aan te pakken⁵⁴.

Mogelijkheden om doeltreffende uitvoering van de nieuwe corruptiebestrijdingswet te waarborgen

Na het aannemen van de corruptiebestrijdingswet in 2012 heeft de regering een aantal uitvoeringsbesluiten vastgesteld. Het eerste wetgevingsbesluit, van eind 2012, had betrekking op

⁴⁸ Hoger voor sommige misdrijven zoals *concessione* – een ernstige vorm van passieve omkoping waarbij een overheidsfunctionaris iemand dwingt tot omkoping of hem hiertoe overhaalt, witwassen van geld, corruptie binnen het rechtswezen – 12 tot 20 jaar bij verzwarende omstandigheden.

⁴⁹ Hoger voor sommige misdrijven zoals *concessione*, witwassen van geld, corruptie binnen het rechtswezen – 15 tot 25 jaar bij verzwarende omstandigheden.

⁵⁰ Ex-Cirielli-wet nr. 251 van 5 december 2005.

⁵¹ Vorm van actieve omkoping waarbij de overheidsfunctionaris, misbruik makend van zijn positie of macht, iemand ertoe brengt de functionaris of derden ongepaste voordelen (materieel of anderszins) te bieden.

⁵² De straffen voor de *concessione per induzione* zijn bijvoorbeeld 3 tot 8 jaar, in plaats van 4 tot 12 jaar, en de verjaringstermijn daalt dan van 15 naar 10 jaar.

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)

het niet-verkiesbaar zijn voor openbare functies van overheidsfunctionarissen die in definitieve uitspraken zijn veroordeeld voor bepaalde misdrijven tegen het openbaar bestuur, waaronder corruptie⁵⁵. Twee andere besluiten werden in maart en april 2013 vastgesteld. Eén besluit had betrekking op een verbod op het vervullen van bepaalde openbare functies in geval van veroordelingen (al dan niet definitief) voor misdrijven tegen het openbaar bestuur, waaronder corruptie, de onverenigbaarheid van de openbare en private sector en een verbod voor overheidsfunctionarissen om naar de private sector over te stappen⁵⁶. Het andere besluit had betrekking op transparantie en verspreiding van informatie door het openbaar bestuur⁵⁷. In 2013 gaf de regering haar goedkeuring aan een ethische gedragscode voor het openbaar bestuur die was ontwikkeld door het departement Openbaar Bestuur⁵⁸. Er moet nog aandacht worden besteed aan enkele andere gebieden van de wet van 2012, zoals een gecoördineerde aanpak voor controlemechanismen.

In de corruptiebestrijdingswet van 2012 werd de *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* (CIVIT) aangewezen als de nationale corruptiebestrijdingsautoriteit van Italië, belast met de coördinatie van het preventieve corruptiebestrijdingsbeleid in het hele land. CIVIT blijkt echter niet te beschikken over de capaciteit die nodig is voor de effectieve vervulling van een dergelijke rol. De commissie bestaat uit slechts drie leden en ondersteunend personeel bestaande uit ongeveer dertig, vaak wisselende medewerkers. CIVIT heeft zelf een tamelijk beperkte taakopvatting en meent haar rol eerder reactief dan proactief te moeten vervullen, met de nadruk op transparantie, adviesfuncties en formele controle van door overheidsdiensten ontwikkelde strategische documenten. Aan de onderzoeks- en inspectietaken waarnaar in de corruptiebestrijdingswet wordt verwezen, lijkt weinig prioriteit te worden gegeven. CIVIT heeft nauwelijks bevoegdheid voor het opleggen van sancties, met name niet op regionaal en lokaal niveau.

De corruptiebestrijdingswet van 2012 voorziet in het aannemen van een driejarig corruptiebestrijdingsplan en actieplannen voor integriteit (waarbij preventie centraal staat) voor alle bestuursorganen. De actieplannen voor integriteit moeten op risicobeoordelingen gebaseerd zijn. De regionale kamers van koophandel ontwikkelen ook meerjarige actieplannen voor corruptiepreventie. Dergelijke actieplannen zijn reeds door een groot aantal kamers ontwikkeld⁵⁹.

In juli 2013 heeft CIVIT een reeks richtsnoeren aangenomen om het driejarige programma voor transparantie en integriteit 2014-2016 bij te werken⁶⁰. In september 2013 heeft zij het door het departement Openbaar Bestuur ontwikkelde driejarige nationale corruptiebestrijdingsplan goedgekeurd⁶¹. In dit actieplan worden de algemene regels voor de uitvoering van de corruptiebestrijdingswet door overheidsinstanties vastgelegd. Veel overheidsinstanties (ook

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

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

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

⁵⁸ Gedragscode goedgekeurd op 4 juni 2013 bij besluit van de President van de Republiek 62/2013, die in zijn geheel in de plaats komt van de gedragscode in het ministerieel besluit van het departement Overheidsfuncties, goedgekeurd op 28 november 2000.

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

⁶⁰ Beraadslaging nr. 50/2013 "Richtsnoeren voor de bijwerking van het driejarige programma voor transparantie en integriteit 2014-16".

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

lokale) hebben hun actieplannen reeds bij de CIVIT ingediend; in 2011 en 2012 zijn ruim honderd integriteitsplannen ontwikkeld⁶².

Elk overheidsorgaan moet een functionaris aanstellen die verantwoordelijk is voor integriteitskwesaties en bij gebleken gebreken verantwoording moet afleggen vanuit een disciplinair en leidinggevend oogpunt. In 2013 had het grootste deel van deze aanstellingen al plaatsgevonden.

Hoewel de ambitie van het nieuwe integriteitsbeleid in het openbaar bestuur moet worden toegejuicht, is het ook van belang ervoor te zorgen dat dit grootschalige project niet een formalistisch proces wordt met meer aandacht voor programmatische documenten en institutionele omgevingen dan voor doelgerichte en onmiddellijke maatregelen voor de aanpak van bestaande zwakke plekken. Het is onduidelijk of alle overheidsinstanties over de vereiste capaciteit beschikken om relevante actieplannen te ontwikkelen, effectief uit te voeren en te controleren. Dit is met name een punt van zorg voor lokale overheden.

In 2012 werd door de ad-hoccommissie die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van voorstellen voor transparantie en corruptiepreventie in het openbaar bestuur vastgesteld dat lokale overheden tot de belangrijkste risicogebieden voor corruptie behoren. De meest in het oog springende risico's zijn de relatie tussen overheidsinstanties en de politiek (vooral met betrekking tot stadsontwikkelingsbesluiten) en tussen overheidsinstanties en de particuliere sector (bv. toegenomen gebruik van uitbesteding en procedures van gunning via onderhandelingen) en het gebrek aan duidelijkheid in de verdeling van bevoegdheden over de verschillende bestuurslagen. De ad-hoccommissie heeft een reeks maatregelen voorgesteld voor de aanpak van deze risico's, waaronder een duidelijke afbakening van bevoegdheden tussen regionale raden en bestuursorganen, meer transparantie en discipline bij de uitvoering van administratieve procedures, krachtigere mechanismen voor de interne controle en prioriteit geven aan risicogebieden zoals stadsontwikkeling⁶³.

Belangenconflicten en openbaarmaking van vermogens

De op het openbaar bestuur toepasselijke wetgeving⁶⁴ en de corruptiebestrijdingswet van 2012 bevatten specifieke bepalingen waarin een grote verscheidenheid aan actuele, duidelijke en mogelijke belangenconflicten wordt beschreven en maatregelen naar aanleiding hiervan worden vastgesteld, ook met betrekking tot draaideurpraktijken (afkoelingsperiodes van drie jaar). Contracten of andere opdrachten waarbij de draaideurregels worden geschonden, zijn waardeloos. Indien er draaideurregels zijn geschonden, krijgen particuliere entiteiten die aan dergelijke opdrachten hebben deelgenomen in de volgende drie jaar geen overheidsopdrachten.

Na het aannemen van de corruptiebestrijdingswet van 2012, in maart 2013, heeft de regering een wetsbesluit goedgekeurd inzake de transparantie van informatie binnen het openbaar bestuur⁶⁵ op grond waarvan de vermogens van gekozen en benoemde overheidsfunctionarissen en hun familieleden tot in de tweede graad openbaar worden gemaakt. Het besluit is gestoeld op het beginsel dat de toegang tot openbare informatie de regel is en dat uitzonderingen uitdrukkelijk in

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

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

⁶⁴ Wet 215 van 2004 inzake belangenconflicten: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

⁶⁵ Wetsbesluit nr. 33 van 14 maart 2013 Openbaarmaking, transparantie en verspreiding van bestuurlijke informatie.

het recht moeten worden beschreven. Dit systeem van openbaarmaking van vermogens is van toepassing op gekozen en benoemde functionarissen op centraal, regionaal en lokaal niveau, met inbegrip van personen die tijdelijk taken verrichten namens overheidsinstanties. Bovendien zijn in een in mei 2013 gepubliceerd wetsbesluit onverenigbaarheidsregels vastgelegd, alsmede een verbod op het vervullen van bepaalde leidinggevende overheidsfuncties als de desbetreffende functionaris eerder, in eerste aanleg of op grond van een definitieve gerechtelijke uitspraak is veroordeeld voor misdrijven tegen het openbaar bestuur⁶⁶. Dit besluit voorziet ook in de onverenigbaarheid van leidinggevende overheidsfuncties en functies in staatsbedrijven en bedrijven waarover de staat de controle uitoefent of bedrijven die door het openbaar bestuur worden gereguleerd of gefinancierd, alsook onverenigbaarheid van leidinggevende overheidsfuncties en politieke benoemingen.

Ondanks deze prijzenswaardige regels biedt het rechtskader weinig duidelijkheid over de instelling van een onafhankelijk beroepscontrolemechanisme en een corresponderend strafstelsel met een afschrikkende werking in verband met openbaarmaking van vermogens en belangenconflicten voor overheidsfunctionarissen op centraal, regionaal en lokaal niveau. Het is niet geheel duidelijk hoe ernstige schendingen op dit gebied tot sancties zoals ontslag kunnen leiden, noch hoe in dergelijke situaties genomen besluiten kunnen worden herroepen en schade kan worden hersteld. Hetzelfde geldt voor openbaarmaking van vermogens van gekozen en benoemde overheidsfunctionarissen.

Het meest recente onderzoek van de Greco in de eerste en tweede gemeenschappelijke evaluatieronde bevat verwijzingen door de Italiaanse autoriteiten naar de rol van de mededingingsautoriteit bij het toezicht op belangenconflicten van regeringsleden (met inbegrip van hun echtgenoten en bloedverwanten). Volgens de Italiaanse autoriteiten heeft de mededingingsautoriteit strikte interpretatierichtsnoeren aangenomen die een brede toepassing van de wettelijke bepalingen op dit gebied bevorderen. Deze aanpak lijkt te worden bevestigd door de beschikbare jurisprudentie. Bovendien lieten de Italiaanse autoriteiten weten dat de mededingingsautoriteit ook gebruik heeft gemaakt van bij haar ingediende financiële verklaringen om vast te stellen in welke sectoren het risico op belangenconflicten het grootst is (bv. radio en televisie)⁶⁷. Het is echter onduidelijk hoe vermogensverklaringen en belangenconflicten in de praktijk zullen worden gecontroleerd met het oog op de corruptiebestrijdingswet van 2012. CIVIT is nu verantwoordelijk voor de naleving van publicatievereisten en het toezicht op mogelijke onregelmatigheden, maar haar bevoegdheden zijn vooral regelgevend, adviserend en ondersteunend van aard. Zij speelt geen enkele rol bij de inhoudelijke controle op belangenconflicten en vermogensverklaringen van overheidsfunctionarissen. De Greco heeft ook benadrukt dat belangenconflicten in Italië een zeer omstreden kwestie zijn waarop nauwlettend moet worden toegezien om de geloofwaardigheid van het systeem te bewaren⁶⁸.

Overheidsopdrachten

Openbare werken, goederen en diensten vertegenwoordigden in 2011 in Italië ongeveer 15,9 % van het bbp⁶⁹. De waarde van in het Staatsblad gepubliceerde openbare aanbestedingen als percentage van de totale uitgaven aan openbare werken, goederen en diensten was in 2011 18,3 %.

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

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

In het rapport van oktober 2012 van de ad-hoccommissie die was belast met de ontwikkeling van voorstellen over transparantie en corruptiebestrijding binnen het openbaar bestuur werden overheidsopdrachten als een terrein met een groot corruptierisico bestempeld⁷⁰. Gunningsprocedures op basis van onderhandelingen (in het bijzonder zonder aankondiging van een opdracht) blijken in Italië vaker voor te komen dan gemiddeld: in 2010 vertegenwoordigde dit 14 % van de waarde van contracten, tegenover 6 % in de EU. Dit kan het risico op corruptie- en frauduleuze praktijken verhogen.

Volgens de Eurobarometer-bedrijvenenquête 2013 over corruptie⁷¹ is 70 % van de Italiaanse respondenten van mening dat corruptie veel voorkomt bij door nationale autoriteiten beheerde overheidsopdrachten (EU-gemiddelde: 56 %) en voor door lokale autoriteiten beheerde opdrachten is dit percentage 69 % (EU-gemiddelde: 60 %). In het bijzonder verklaarden Italiaanse respondenten dat in procedures voor overheidsopdrachten de volgende praktijken veel voorkomen: specificaties die op bepaalde bedrijven zijn afgestemd (52 %), misbruik van overeengekomen gunningsprocedures (50 %), belangenconflicten bij de evaluatie van inschrijvingen (54 %), geheime prijsafspraken (45 %), onduidelijke selectie- of evaluatiecriteria (55 %), betrokkenheid van de inschrijvers bij opstelling van de specificaties (52 %), misbruik van noodomstandigheden om mededingingsprocedures te vermijden (53 %) en wijzigingen van de contractvoorwaarden na sluiting van het contract (38 %).

Infrastructuur blijkt bij overheidsopdrachten in Italië te behoren tot de gebieden die het meest kwetsbaar voor corruptie zijn. Gezien de grote sommen geld die hierin omgaan, wordt de sector meer blootgesteld aan corruptie en infiltratie door de georganiseerde criminaliteit. Bovendien is bij het soort werkzaamheden, leveringen en diensten die op dit gebied moeten worden geleverd een nogal beperkt aantal leveranciers betrokken, waardoor het risico op heimelijke samenwerking toeneemt. Volgens empirisch onderzoek worden opbrengsten uit corruptie in Italië het vaakst gerealiseerd in de fase na de gunning, met name bij kwaliteitscontroles of de voltooiing van de werkzaamheden, diensten of leveringen⁷². De Rekenkamer kwam bij verschillende gelegenheden tot de conclusie dat het proces voor de plaatsing van overheidsopdrachten naar behoren wordt uitgevoerd, dat de procedures in acht worden genomen en dat de winnende inschrijvingen inderdaad de voordeligste lijken te zijn, maar dat hier tegenover staat dat de kwaliteit van de af te leveren producten in de uitvoeringsfase opzettelijk in gevaar wordt gebracht. Dergelijke onregelmatigheden, die niet altijd op corruptiepraktijken hoeven te duiden, en de bovengenoemde indicatoren van de Eurobarometer laten de kwetsbaarheden van de huidige controlemechanismen zien, met name in de uitvoeringsfase van overheidsopdrachten. Ook heeft de Rekenkamer gewezen op een zwak punt in haar controlebevoegdheden: de onmogelijkheid om zonder voorafgaande waarschuwing ad-hoccontroles te verrichten, waardoor het ontdekkingspercentage van onregelmatigheden wellicht lager wordt⁷³. Boekhoudfraude wordt niet bestraft⁷⁴, wat negatieve gevolgen heeft voor de preventie van onregelmatigheden, met name in de uitvoeringsfase.

Alleen al voor grote openbare werken bedraagt de corruptie (inclusief indirecte verliezen) naar schatting maar liefst 40 % van de totale waarde van overheidsopdrachten⁷⁵. Grote constructiewerken, zoals in verband met de wederopbouw van L'Aquila na de aardbeving van

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

⁷¹ Flash Eurobarometer 374 van 2013.

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

⁷³ Idem.

⁷⁴ Boekhoudfraude wordt momenteel niet gezien als een misdrijf, aangezien het in 2002 uit de criminele sfeer is gehaald. Het kan echter tot op zekere hoogte in het kader van enkele andere misdrijven in aanmerking worden genomen.

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

2009, de wereldtentoonstelling die in 2015 in Milaan zal plaatsvinden of de toekomstige hogesnelheidsspoorlijn tussen Turijn en Lyon, werden door het publiek gezien als grootschalige projecten met een hoog risico op onttrekking van overheidsmiddelen of infiltratie door de georganiseerde criminaliteit. Een hogesnelheidsspoorlijn behoort tot de duurste infrastructurele werken en lokt veel discussie uit rond vergelijkingen van prijzen per eenheid. Volgens onderzoek kost een kilometer hogesnelheidsspoor op de spoorlijn Parijs-Lyon ongeveer 10,2 miljoen euro, tussen Madrid en Sevilla 9,8 miljoen euro en tussen Tokyo en Osaka 9,3 miljoen euro, terwijl de kosten tussen Rome en Napels 47,3 miljoen euro, tussen Turijn en Novara 74 miljoen, tussen Novara en Milaan 79,5 miljoen en tussen Bologna en Florence 96,4 miljoen euro bedragen. In het geheel genomen bedroegen de gemiddelde kosten per km in Italië naar schatting 61 miljoen euro⁷⁶. Hoewel de kostenverschillen op zichzelf niets bewijzen, kunnen ze, in combinatie met andere indicatoren, wijzen op mogelijke problemen in verband met mismanagement in procedures van het openbaar bestuur.

Gezien de risico's van corruptie en infiltratie door de georganiseerde criminaliteit in het openbaar bestuur heeft Italië steeds meer aandacht aan deze problemen besteed. Er is nieuwe wetgeving aangenomen, zoals met betrekking tot de traceerbaarheid van financiële middelen in het openbaar bestuur, er zijn nieuwe projecten bevorderd om financiële trajecten te traceren en infiltratie door maffiagroeperingen te voorkomen, en het land heeft de capaciteit van de Commissie voor de coördinatie van het toezicht op hoog niveau op grote openbare werken (*grandi opere*) verhoogd⁷⁷.

Verdere maatregelen krachtens de corruptiebestrijdingswet van 2012 waren onder andere de onlinepublicatie door alle overheidsinstanties van jaarrekeningen en financiële balansen, alsmede van de uitgesplitste kosten van openbare werken en diensten en uitgebreide informatie over lopende en afgeronde aanbestedingsprocedures. Op grond van de wet is er ook een database met overheidsopdrachten ingesteld en moeten prefecten "witte lijsten" opstellen met marktdeelnemers die niet zijn blootgesteld aan het risico van infiltratie door de georganiseerde criminaliteit. Deze maatregel wordt momenteel uitgevoerd.

Wat de transparantie van overheidsuitgaven en het openbaar bestuur in het algemeen betreft, hebben de Italiaanse autoriteiten een aanzienlijk aantal maatregelen getroffen die voor meer transparantie moeten zorgen. Een wetsinitiatief dat in dit verband vermeld moet worden is Wet nr. 136 van 2010 inzake de controle op geldstromen, die voorziet in één enkele rekening die speciaal bedoeld is voor alle betalingen in het kader van de uitvoering van overheidsopdrachten en daarmee bijdraagt tot de algemene preventie van corruptie op dit gebied⁷⁸. Bovendien voorziet een wetsbesluit van 2012 in het gebruik van elektronische administratie, gestroomlijnde aanvraagprocedures voor bedrijven die deelnemen aan openbare aanbestedingen en de benoeming van managers tot wie burgers zich kunnen richten in geval van nalatigheid van autoriteiten⁷⁹.

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 Wet 136 van 13 augustus 2010 inzake een speciaal maffiabestrijdingsplan:
<http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>

⁷⁹ Het besluit "Semplifica Italia" van 4 april 2012:
http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplicaitalia_opuscolo.pdf

Goede praktijken - transparantieplatforms

Bussola della trasparenza⁸⁰: een door het departement Openbaar Bestuur en Vereenvoudiging beheerd instrument voor toezicht op de beschikbaarheid en toegang van informatie op de websites van ministeries.

Avviso Pubblico (<http://www.avvisopubblico.it/>): een netwerk van ruim tweehonderd regionale, gemeentelijke en provinciale overheidsinstanties die samenwerken met het oog op de actieve preventie van corruptie en maffia-infiltratie in openbare structuren.

ITACA⁸¹: een organisatie die zich inzet voor transparantie met betrekking tot overheidsopdrachten en overheidsuitgaven in het algemeen. De leden van deze organisatie vertegenwoordigen bijna 90 % van het regionale openbaar bestuur.

CAPACI⁸² (Ontwikkeling van geautomatiseerde procedures tegen criminele infiltratie in overheidsopdrachten): een door de EU gefinancierd project voor toezicht op geldstromen in de toeleveringsketen van grote overheidsopdrachten. Door dit systeem kunnen autoriteiten de infiltratie van kapitaal van illegale herkomst voorkomen met de ontwikkeling van een databank van bankoverschrijvingen en alarmsignalen bij abnormaal gedrag. Het project loopt in een proeffase in een aantal Italiaanse regio's.

Linee guida⁸³: De Commissie voor de coördinatie van het toezicht op hoog niveau op grote openbare werken heeft als preventiemaatregel tegen de infiltratie van de maffia in het programma voor strategische infrastructuur een strategisch document ter bestrijding van de maffia aangenomen. Er zijn richtsnoeren uitgevaardigd met instructies voor controles in het kader van de maffiabestrijding van opdrachten en onderaanneming voor werkzaamheden, bevoorrading en diensten in strategische infrastructurele projecten, zoals de wederopbouw van de Abruzzen of de wereldtentoonstelling van 2015.

Corruptie in de private sector

Italië heeft kaderbesluit 2003/568/JBZ inzake de bestrijding van corruptie in de privésector nog niet helemaal omgezet⁸⁴. Corruptie in de private sector wordt in het Italiaans Wetboek van Strafrecht niet als misdad aangemerkt, maar valt onder strafrechtelijke bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. In de corruptiebestrijdingswet van 2012 zijn deze bepalingen gewijzigd en zijn een nieuwe definitie van corruptie in de private sector en nieuwe sancties opgenomen. Nog steeds worden echter niet alle tekortkomingen in het bereik van corruptiemisdrijven in de private sector aangepakt. In de nieuwe bepalingen wordt niet duidelijk genoeg vastgesteld welke leidinggevende posities in een bedrijf ertoe kunnen leiden dat het bedrijf aansprakelijk wordt gesteld voor corruptiemisdrijven die door personen in deze posities worden gepleegd. Ze voorzien niet in aansprakelijkheid indien er geen toezicht is. De ontmoedigende werking van de straffen voor rechtspersonen blijkt onvoldoende te zijn. De huidige bepalingen inzake omkoping in de private sector zijn daarom niet ruim genoeg en beperken de reikwijdte wat betreft de soorten

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 definitief, tweede verslag over de uitvoering van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van 6 juni 2011: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf

leidinggeevenden in de private sector die voor het misdrijf aansprakelijk zijn. Bovendien wordt dit misdrijf niet ambtshalve vervolgd, maar alleen na een klacht, behalve wanneer er sprake is van concurrentieverstoring bij de verwerving van goederen of diensten.

Wat de boekhoudvereisten voor bedrijven betreft, heeft de Greco erop gewezen dat het boekhoudsysteem in Italië niet in overeenstemming is met het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa. Dit is vooral duidelijk als het gaat om de aansprakelijkheidsgrenzen, het beperkte toepassingsgebied van de boekhoudvereisten (d.w.z. slechts van toepassing op beursgenoteerde bedrijven, bedrijven die in handen zijn van de staat en verzekeringsmaatschappijen), de bepaling van sancties en het toepassingsgebied van boekhoudfraude⁸⁵.

Italië beschikt over een uitgebreid vervolgingskader op het gebied van buitenlandse omkoping en heeft zich sterk ingezet voor onderzoek en vervolging van dergelijke misdrijven⁸⁶. Uit recent onderzoek naar vermeende buitenlandse corruptiepraktijken in de sectoren defensie en energie komt naar voren dat er nog steeds sprake is van buitenlandse omkoping. Ook blijkt echter dat er in de rechtshandhaving geloofwaardige inspanningen worden verricht om dergelijke gevallen bloot te leggen en te onderzoeken. De OESO wijst op nog steeds aanwezige tekortkomingen in het straffenstelsel en merkte in december 2011 op dat hoewel er zestig verdachten waren vervolgd en negen gevallen nog worden onderzocht, er slechts tegen drie rechtspersonen en negen individuen definitieve straffen waren opgelegd, in alle gevallen door middel van een schikking (*'parteggiamento'*)⁸⁷. De OESO benadrukte ook dat er veel zaken tegen rechtspersonen wegens verjaring waren geseponeerd.

3. TOEKOMSTIGE STAPPEN

Het aannemen van de corruptiebestrijdingswet in november 2012 is een belangrijke stap voorwaarts in de strijd tegen corruptie in Italië. Hiermee wordt de nadruk gelegd op preventieve maatregelen die gericht zijn op het creëren van een hoger verantwoordingsniveau binnen het openbaar bestuur en de politieke elites en het in evenwicht brengen van de corruptiebestrijdingslast, die momenteel vrijwel geheel bij de rechtshandhaving ligt. Ondanks aanzienlijke inspanningen van de Rekenkamer, rechtshandavingsinstanties, vervolgingsinstanties en de rechterlijke macht is corruptie in Italië echter nog steeds een ernstig probleem. Er is een nieuwe golf van corruptiegevallen aan het licht gekomen waarbij een aantal hoge regionaal gekozen functionarissen betrokken zijn, met onthullingen van illegale financiering van verkiezingscampagnes en politieke partijen en banden met maffiagroeperingen. Zaken tegen hoge functionarissen waarbij daadwerkelijk ontmoedigende straffen zijn opgelegd, zijn nog steeds schaars. De problemen met de door het beperkende verjaringsstelsel veroorzaakte belemmeringen voor de berechting van corruptiegevallen zijn niet aangepakt. Het op belangenconflicten en financiering van politieke partijen toepasselijke kader blijft enigszins onbevredigend. Ondanks een aantal reeds getroffen maatregelen, zijn overheidsopdrachten en de private sector nog steeds kwetsbaar voor corruptie. Alles bij elkaar genomen zijn er verdere inspanningen vereist om ervoor te zorgen dat het rechtskader voor corruptiebestrijding, met inbegrip van de wetsbesluiten, doeltreffend wordt uitgevoerd en gecontroleerd met het oog op duurzame effecten in de praktijk.

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.

De volgende punten vereisen nadere aandacht:

- Versterking van het integriteitssysteem voor **gekozen en benoemde overheidsfunctionarissen** op nationaal, regionaal en lokaal niveau, onder andere door middel van uitgebreide ethische gedragscodes met adequate verantwoordingsinstrumenten en sancties die een mogelijke schending van dergelijke codes ontmoedigen. Overwegen om ethische gedragscodes binnen politieke partijen of onderlinge ethische afspraken tussen politieke partijen en groeperingen te bevorderen. Geen wetten *ad personam* aannemen. Versterking van het rechts- en uitvoeringskader inzake **partijfinanciering**, met name wat betreft striktere bepalingen met betrekking tot giften, consolidatie van rekeningen van politieke partijen, coördinatie en adequaat niveau van bevoegdheden voor toezicht op partijfinanciering en toepassing van afschrikkende sancties.
- Aanpak van de gebreken van het **verjaringsstelsel**, zoals gevraagd in de aanbevelingen aan Italië in juli 2013 in het kader van het Europees Semester, door een wijziging te overwegen van de regels voor de duur van de verjaring (met inbegrip van uitsluiting van beroepsinstanties van de verjaringstermijn) en flexibelere regels in te voeren inzake opschorting en onderbreking. Evaluatie van het risico dat lopende corruptiezaken verjaren en prioriteit geven aan zaken die dit risico lopen.
- Versterking van de bevoegdheden van de nationale corruptiebestrijdingsautoriteit (CIVIT), zodat zij een sterke **coördinerende rol** kan vervullen en als effectieve inspectie- en toezichtsinstantie kan optreden, ook op regionaal en lokaal niveau. Zorgen dat er een uniform kader komt voor **interne controle** en het gebruik van externe **onafhankelijke accountantscontroles op regionaal en lokaal niveau** met betrekking tot overheidsuitgaven, ook bij de uitvoering van overheidsopdrachten. De instelling van een uniforme, onafhankelijke en stelselmatige controle op verklaringen inzake belangenconflicten en vermogens van overheidsfunctionarissen en een hierop afgestemd straffenstelsel met een afschrikkende werking.
- Meer transparantie rond **overheidsopdrachten**, voor en na de gunning, zoals gevraagd in de aanbevelingen voor Italië in juli 2013 in het kader van het Europees Semester. Dit kan worden bereikt door middel van de onlinepublicatie door alle bestuursinstanties van jaarrekeningen en balansen en van de uitgesplitste kosten van openbare werken, leveringen en diensten, in overeenstemming met de corruptiebestrijdingswetgeving. Overwegen om de Rekenkamer de bevoegdheid te geven om zonder waarschuwing vooraf ad-hoccontroles uit te voeren. Zorgdragen voor de volledige omzetting en uitvoering van Kaderbesluit 2003/568/JBZ inzake de bestrijding van **corruptie in de privésector**. Nadenken over de ontwikkeling van preventieve en controle-instrumenten voor corruptiebestrijding voor bedrijven die actief zijn in sectoren waar bij grootschalige zaken kwetsbaarheid voor omkoping in het buitenland aan het licht is gekomen, zoals in de sectoren defensie en energie.