



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 5 lutego 2014 r.
(OR. en)

6113/14
ADD 12

JAI 61
GENVAL 6

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	3 lutego 2014 r.
Do:	Uwe CORSEPIUS, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2014) 38 final Annex 12
Dotyczy:	ZAŁĄCZNIK do Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2014) 38 final Annex 12.

Zał.: COM(2014) 38 final Annex 12



Bruksela, dnia 3.2.2014 r.
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

ZALĄCZNIK

do

Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE

WŁOCHY

1. WPROWADZENIE – ZASADNICZE CECHY I INFORMACJE OGÓLNE

Struktury antykorupcyjne

Strategiczne podejście. Przez ostatnie dwa dziesięciolecia strategiczne podejście antykorupcyjne we Włoszech opierało się w znacznym stopniu na działaniach represyjnych. W dniu 6 listopada 2012 r. przyjęto nową ustawę antykorupcyjną mającą na celu zapewnienie bardziej zrównoważonego podejścia do polityki antykorupcyjnej oraz przewidującą wzmocnienie działań zapobiegawczych i zwiększoną odpowiedzialność w ramach administracji publicznej¹. We wrześniu 2013 r. krajowy organ antykorupcyjny CIVIT (Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità) zatwierdził trzyletni krajowy plan antykorupcyjny opracowany przez departament administracji publicznej². We wspomnianym planie działania przyjęto podejście oparte na ocenie ryzyka oraz skoncentrowano się na środkach zapobiegawczych i środkach zapewniających przejrzystość w odniesieniu do administracji publicznej, ale obejmuje on również kilka środków mających na celu zwiększenie wykrywalności praktyk korupcyjnych. W planie tym uwzględniono również niektóre wskaźniki skuteczności, nie określono natomiast szczegółowo terminów wdrożenia powyższych środków. Szerokie ramy prewencyjne określone w nowych ramach prawnych oznaczają znaczne obciążenie dla administracji publicznej i wymagają podjęcia istotnych wysiłków, aby zapewnić zdolność niezbędną do ich skutecznej realizacji. Podobne względy mają zastosowanie w odniesieniu do zdolności krajowej agencji antykorupcyjnej (CIVIT) do dalszego rozwijania ambitnej polityki antykorupcyjnej.

Ramy prawne. W czerwcu 2013 r. Włochy ratyfikowały Prawnokarną konwencję o korupcji Rady Europy oraz Cywilnoprawną konwencję o korupcji³. W odpowiedzi na poważne obawy związane z korupcją, które znalazły odzwierciedlenie w badaniach postrzegania korupcji⁴ oraz w liczbie dochodzeń prowadzonych w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu⁵, w 2012 r. włoski rząd zapoczątkował nowy pakiet reform antykorupcyjnych. Rząd przeprowadził głosowanie nad wotum zaufania, aby zabezpieczyć przyjęcie nowej ustawy antykorupcyjnej, którą uchwalono w dniu 6 listopada 2012 r.⁶. Nowa ustawa ma doprowadzić do zmiany mentalności we włoskiej administracji publicznej i przewiduje między innymi: wzmocnioną koordynację polityki antykorupcyjnej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym; wzmocnione podejście zapobiegawcze; nałożony na wszystkie instytucje publiczne obowiązek przyjęcia i stosowania planów na rzecz uczciwości; rozszerzony zakres przepisów prawa karnego dotyczących przestępstw związanych z korupcją; wzmocnione zasady w zakresie uczciwości dla wybieranych urzędników; przejrzystość wydatków publicznych; dostęp do informacji itp.⁷. W

1 Ustawa nr 190 z dnia 6 listopada 2012 r. dotycząca zapobiegania i zwalczania korupcji oraz nieprawidłowości w administracji publicznej.

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 Zob. poniżej sekcja „Badania opinii publicznej”.

5 Więcej informacji szczegółowych można znaleźć poniżej.

6 Ustawa nr 190 z dnia 6 listopada 2012 r. dotycząca zapobiegania i zwalczania korupcji oraz nieprawidłowości w administracji publicznej.

7 W ustawie tej przewiduje się między innymi ustanowienie krajowego organu antykorupcyjnego odpowiedzialnego za ogólną politykę (zadanie to ma realizować Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità, CIVIT),

ustawie tej nie uregulowano jednak niektórych kwestii. Nie wprowadzono w niej nowych przepisów dotyczących przedawnienia ani żadnych nowych przepisów prawa karnego w zakresie fałszowania zapisów księgowych i prania pieniędzy przez ten sam podmiot, który je uzyskał (*autoriciclaggio*). Nie przewiduje ona również zasad dotyczących przestępstw związanych z kupowaniem głosów. Ustawa ta prowadzi do dalszej fragmentacji przepisów karnych dotyczących przekupstwa i korupcji, co może w praktyce powodować niejasności oraz potencjalnie ograniczać swobodę uznania prokuratury⁸. Ponadto nowe przepisy dotyczące korupcji w sektorze prywatnym oraz ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia wciąż nie są kompleksowe, co wyjaśniono w sposób bardziej szczegółowy poniżej. W kontekście europejskiego semestru z 2013 r. na rzecz koordynacji polityki gospodarczej Rada zaleciła Włochom wzmocnienie ram prawnych w zakresie zwalczania korupcji, w tym poprzez dokonanie przeglądu przepisów regulujących terminy przedawnienia⁹.

Ramy instytucjonalne. Przez długi czas środki antykorupcyjne we Włoszech opierały się na organach ścigania, prokuraturze, sądownictwie oraz, w pewnym zakresie, na Trybunale Obrachunkowym. Trybunał odgrywa aktywną rolę we wdrażaniu polityki antykorupcyjnej, w tym w odniesieniu do nowej ustawy antykorupcyjnej, a także poprzez swoją działalność operacyjną obejmującą skuteczną kontrolę połączoną z dosyć unikalnymi uprawnieniami prokuratorskimi w zakresie dochodzenia odszkodowania za straty poniesione przez administrację publiczną. W sprawozdaniu Transparency International z 2011 r. opartym na koncepcji National Integrity System (systemu rzetelności życia publicznego) oceniono, że Trybunał Obrachunkowy, organy ścigania, sądownictwo i służby wyborcze osiągają stosunkowo dobre wyniki w walce z korupcją¹⁰. Stwierdzono jednak, że ogólna zdolność administracji publicznej, parlamentu, rządu, agencji antykorupcyjnych, partii politycznych, przedsiębiorstw, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz mediów w zakresie kontrolowania korupcji jest raczej niska¹¹.

Badania opinii publicznej

Badania postrzegania korupcji. Z przeprowadzonego w 2013 r. specjalnego badania Eurobarometr na temat korupcji wynika, że 97 % Włochów (drugi najwyższy odsetek w UE)

rozszerza zakres przestępstw korupcyjnych, kryminalizuje płaćną protekcję poprzez wprowadzenie nowego przepisu obejmującego również czynną postać tego przestępstwa, kryminalizuje korupcję w sektorze prywatnym oraz zastrzega sankcje karne za szereg przestępstw związanych z korupcją. W ustawie przewiduje się nowe przestępstwa korupcyjne (takie jak „niewłaściwa zachęta do przekazania lub obiecania pieniędzy lub innych korzyści” – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), zakaz kandydowania przez osoby uznane za winne popełnienia przestępstw przeciwko administracji publicznej na mocy wyroków sądu ostatniej instancji oraz zwiększoną odpowiedzialność osób na stanowiskach kierowniczych za zapobieganie praktykom korupcyjnym i ich zwalczanie. Ustawą tą nakłada się na administrację obowiązek opracowania własnego planu działania na rzecz zwalczania korupcji, wprowadza przepisy dotyczące zwiększonej przejrzystości wydatków publicznych, ułatwia dostęp do informacji oraz przewiduje ujawnianie informacji majątkowych (tj. ujawnianie informacji o stanie majątkowym urzędników, którym powierzono pełnienie funkcji politycznej – wybieranych urzędników oraz wszelkich innych osób posiadających uprawnienia decyzyjne na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym). W ustawie wprowadza się odpowiedzialność majątkową za działanie na szkodę reputacji administracji publicznej, kodeksy etyczne i przepisy dotyczące ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia, a także wzmacnia się niektóre przepisy dotyczące konfliktów interesów i zasady niełączenia określonych stanowisk (takie jak wprowadzenie okresów karencji) oraz postępowań dyscyplinarnych.

8 Nowa ustawa przewiduje bardziej konkretne i szczegółowo opisane przestępstwa wywodzące się z tekstu dotyczącego jednego przestępstwa zdefiniowanego bardziej ogólnie (np. w przypadku *concussione* oraz nowego przestępstwa *induzione indebita a dare o promettere utilità*).

9 Zalecenie Rady 2013/C 217/11 z dnia 9 lipca 2013 r.

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

11 W ocenie stwierdzono, że włoski system rzetelności życia publicznego (ang. *National Integrity System*) nie jest wystarczająco solidny oraz że korupcja „może rozwijać się niemal wszędzie, ponieważ instytucje państwowe cieszą się znaczną swobodą, która nie odpowiada standardom odpowiedzialności i uczciwości”.

uważa, że korupcja jest powszechnym problemem w ich państwie (średnia w UE¹²: 76 %), natomiast 42 % respondentów przyznaje, że korupcja wpływa na ich życie codzienne (średnia UE: 26 %). 88 % respondentów z Włoch uważa, że przekupstwo i wykorzystywanie znajomości są często najłatwiejszym sposobem na uzyskanie określonych usług w sektorze publicznym (średnia w UE: 73 %). Wydaje się, że nieufność wobec instytucji publicznych jest zjawiskiem powszechnym. Z tego samego badania wynika, że największą nieufność budzą następujące urzędy i sektory publiczne: partie polityczne; politycy na szczeblach krajowym, regionalnym i lokalnym¹³; urzędnicy udzielający zamówień publicznych oraz urzędnicy wydający pozwolenia na budowę.

Doświadczenie korupcji. Jeżeli chodzi o bezpośrednie doświadczenia związane z korupcją, Włochy osiągają lepsze wyniki niż średnia UE w specjalnym badaniu Eurobarometr na temat korupcji przeprowadzonym w 2013 r., według którego jedynie 2 % respondentów wskazało, że w poprzednim roku zażądano od nich wręczenia łapówki lub przedstawiono im taką sugestię (średnia w UE: 4 %).

Badania przedsiębiorstw. 92 % włoskich przedsiębiorców, którzy wzięli udział w badaniu Eurobarometr na temat korupcji przeprowadzonym wśród przedsiębiorstw w 2013 r.¹⁴, twierdzi, że faworytyzm i korupcja zakłócają konkurencję między przedsiębiorstwami (średnia UE: 73 %), natomiast 90 % respondentów uważa, że przekupstwo i korzystanie ze znajomości są często najłatwiejszym sposobem na uzyskanie określonych usług w sektorze publicznym (średnia UE: 69 %), a 64 % twierdzi, że jedynym sposobem na odniesieniu sukcesu w biznesie jest korzystanie ze znajomości w kręgach politycznych (średnia w UE: 47 %). Według wskaźnika globalnej konkurencyjności 2013–2014 zjawisko sprzeniewierzenia środków publicznych spowodowane korupcją, faworytyzm przy podejmowaniu decyzji przez urzędników rządowych oraz malejące zaufanie społeczeństwa do standardów etyki polityków należą do najbardziej problematycznych obszarów sprawowania rządów we Włoszech¹⁵.

Kontekst

Szacowany wpływ korupcji. Włoski Trybunał Obrachunkowy (Corte dei conti) podkreślił, że każdego roku całkowite bezpośrednie koszty korupcji wynoszą 60 mld EUR (co stanowi około 4 % PKB). W latach 2012 i 2013 prezes Trybunału Obrachunkowego powtórzył obawy dotyczące wpływu korupcji na gospodarkę krajową¹⁶. Miało to wpływ na gospodarkę państwa, dotkniętą już skutkami kryzysu gospodarczego. W sprawozdaniu z 2012 r. przygotowanym przez komisję *ad hoc*¹⁷ ustanowioną w celu przeprowadzenia analizy i opracowania propozycji działań na rzecz przejrzystości i przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej stwierdzono, że oprócz szacunków Trybunału Obrachunkowego dotyczących kosztów bezpośrednich korupcji, istnieją

12 Specjalne badanie Eurobarometr nr 397 z 2013 r.

13 Pod względem zróżnicowania regionalnego w badaniu dotyczącym jakości sprawowania rządów przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej i opublikowanym w grudniu 2010 r., w którym przeanalizowano kwestie związane ze sprawowaniem rządów z perspektywy regionalnej, Włochy uplasowały się wśród państw członkowskich o największym stopniu nierówności na szczeblu niższym niż szczebel krajowy: tj. we Włoszech istnieją regiony, które znajdują się zarówno znacznie powyżej, jak i znacznie poniżej średniego wyniku UE dotyczącego jakości rządzenia. Europejski wskaźnik jakości rządzenia z 2013 r., który obejmuje zwiększoną liczbę europejskich państw, regionów i respondentów, potwierdził te ustalenia: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

14 Badanie Flash Eurobarometr nr 374 z 2013 r.

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

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

17 Komisja została ustanowiona przez rząd, a w jej skład wchodzi sędziowie i przedstawiciele środowisk akademickich.

również pośrednie koszty gospodarcze (np. koszty związane z opóźnieniami administracyjnymi, nieprawidłowym funkcjonowaniem urzędu publicznego, brakiem skuteczności lub nawet bezużytecznością wykonywanych robót publicznych lub świadczonych usług publicznych, utratą konkurencyjności oraz ograniczonymi inwestycjami)¹⁸. W przypadku dużych robót publicznych wspomniane koszty pośrednie oszacowano na poziomie około 40 % kosztów zamówień publicznych. W badaniach dotyczących rozwoju szarej strefy gospodarki szacuje się, że w 2012 r. osiągnęła ona we Włoszech poziom 21,5 % PKB¹⁹.

Sygnalizowanie nieprawidłowości. Ustawą antykorupcyjną wprowadzono po raz pierwszy przepisy dotyczące ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia w sektorze publicznym. Przepisy te mają zastosowanie do pracowników rządowych zgłaszających przypadki naruszenia, pod warunkiem że nie popełniają oni przestępstwa polegającego na pomówieniu lub zniesławieniu ani nie naruszają niczyjej prywatności. Pracownicy mogą ujawniać informacje wyłącznie swoim przełożonym, organowi sądowemu lub Trybunałowi Obrachunkowemu. Nie można ujawniać tożsamości osób zgłaszających przypadki naruszenia bez ich zgody. Przepisy te są jednak stosunkowo ogólne i nie są kompleksowe, ponieważ nie obejmują wszystkich aspektów zgłaszania przypadków naruszenia ani wszystkich rodzajów ochrony, która powinna zostać przyznana w takich przypadkach. Ponadto sygnalizowanie nieprawidłowości w sektorze prywatnym nadal jest nieuregulowane. Aby zapewnić w pełni funkcjonujący mechanizm ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia, należałoby wdrożyć dodatkowe środki, w tym środki zapewniające przejrzystość kanałów zgłaszania, mechanizmy ochrony oraz środki służące podnoszeniu poziomu świadomości.

Przejrzystość działalności lobbingowej. We Włoszech działalność lobbingowa nie jest uregulowana przepisami prawa. Nie istnieje obowiązek rejestrowania podmiotów prowadzących działalność lobbingową ani zgłaszania kontaktów między urzędnikami publicznymi a takimi podmiotami.

Media. Chociaż potencjał drukowanych środków masowego przekazu w zakresie zgłaszania przypadków korupcji jest wysoki²⁰, niezależność i struktura właścicielska, głównie elektronicznych środków przekazu, napotykały na przestrzeni czasu poważne wyzwania, w szczególności z powodu utrzymującego się przez dłuższy okres quasi-monopolu²¹. Ostatnio konkurencja rynkowa w tym obszarze uległa nieznacznej poprawie. Włochy uzyskały niski wynik w rankingu dotyczącym wskaźnika wolności prasy z 2013 r. sporządzonym przez Freedom House, zostały bowiem umieszczone w kategorii państw, w których prasę ocenia się jako „częściowo wolną”²².

2. KLUCZOWE ZAGADNIENIA

Korupcja na wysokim szczeblu i powiązania z przestępczością zorganizowaną

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 W sprawozdaniu Global Integrity z 2010 r. potencjał mediów w zakresie zgłaszania przypadków korupcji uzyskał 89 punktów na 100 możliwych: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>

21 Europejski Trybunał Praw Człowieka również orzekł na niekorzyść Włoch w sprawie Centro Europe 7 srl oraz Di Stefano przeciwko Włochom, stwierdzając naruszenie art. 10 EKPC (wolność wyrażania opinii) z powodu ustawodawstwa dotyczącego nadawania publicznego, które nie sprzyjało konkurencji rynkowej: [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>

Ściganie korupcji ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności skutecznych i odstrasżających ram antykorupcyjnych. Postrzeganie korupcji przez społeczeństwo wskazuje na pewne obawy dotyczące efektu odstrasżającego sankcji stosowanych w tym obszarze. Jak pokazuje przeprowadzone w 2013 r. specjalne badanie Eurobarometr na temat korupcji²³, jedynie 27 % włoskich respondentów uważa, że dochodzenia wystarczająco często kończą się powodzeniem, aby zniechęcić ludzi do wręczania i przyjmowania łapówek.

W sprawozdaniach opublikowanych przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy oraz przez OECD wskazano, że we Włoszech funkcjonują ogólne przepisy prawa karnego. Występuje jednak szereg braków, które przyczyniają się do powstawania powszechnego przekonania o panującym klimacie praktycznej bezkarności oraz stanowią przeszkody dla skutecznego ścigania i finalizowania postępowań sądowych²⁴.

Związek między politykami, przestępczością zorganizowaną i przedsiębiorstwami oraz stopień uczciwości wśród wybieranych i mianowanych urzędników są obecnie źródłem najpowszechniejszych obaw we Włoszech, co znajduje odzwierciedlenie w liczbie prowadzonych dochodzeń i spraw dotyczących korupcji, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. W badaniu przeprowadzonym w 2010 r. przez Centrum Badań nad Demokracją (Center for the Study of Democracy) stwierdzono, że przypadek Włoch jest jednym z najlepiej obrazujących, jak ściśle są powiązania między przestępczością zorganizowaną a korupcją²⁵. Według tego badania to nie przestępczość zorganizowana stanowi główną przyczynę korupcji, lecz to przede wszystkim rozpowszechniona korupcja w sferze społecznej, gospodarczej i politycznej przyciąga zorganizowane grupy przestępcze. Zdaniem włoskich prokuratorów powiązania między mafią a korupcją są wciąż widoczne, także w regionach znajdujących się poza terytoriami, z których wywodzą się zorganizowane grupy przestępcze.

W ostatnich latach uwagę opinii publicznej przyciąga znaczna liczba dochodzeń prowadzonych w sprawie zarzutów korupcji oraz nielegalnego finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych z udziałem wysoko postawionych polityków i wybieranych urzędników na szczeblu regionalnym. Doprowadziło to do szeregu rezygnacji, co w jednym przypadku skutkowało przedterminowymi wyborami na szczeblu regionalnym, oraz do wydania rządowych decyzji o rozwiązaniu rad gmin z powodu domniemych powiązań z grupami mafijnymi. Tylko w 2012 r. w niemal połowie z 20 włoskich regionów odnotowano przypadki dochodzeń i tymczasowych aresztowań wielu polityków na szczeblu regionalnym. Spośród 201 rad gmin rozwiązanych we Włoszech na mocy ustawy nr 221/1991²⁶ 28 rozwiązano od 2010 r. z powodu domniemych powiązań z przestępczością zorganizowaną. Dotyczy to przede wszystkim południowych Włoch, ale także północnej części kraju. Zdarzały się również sytuacje, w których niektóre zarzuty w takich sprawach ulegały przedawnieniu, zanim sąd wydał orzeczenie.

W wyniku szeregu spraw dotyczących korupcji w ostatnich latach doszło również do rezygnacji przywódców i wysokiej rangi członków partii. W wielu z tych spraw zarzuty dotyczyły sprzeniewierzenia funduszy partyjnych. Ponad 30 członków byłego parlamentu było lub jest przedmiotem dochodzenia w sprawie przestępstw związanych z korupcją lub nielegalnym finansowaniem partii. W stosunku do niektórych z nich nadal toczą się dochodzenia lub postępowania sądowe, a niektórzy zostali skazani przez sąd pierwszej instancji. W przypadku niektórych sprawy umorzono z powodu przedawnienia lub depenalizacji przestępstw. W kilku

23 Specjalne badanie Eurobarometr nr 397 z 2013 r.

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 organised crime and corruption”, Centrum Badań nad Demokracją (Center for the Study of Democracy) (2010). [http://ec.europa.eu/home-](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf)

26 Spośród wymienionych rad gmin 75 znajdowało się w Kampanii, 49 na Sycylii, a 34 w Kalabrii.

przypadkach doszło do przedawnienia sprawy, zanim sąd wydał prawomocny wyrok. Warto wspomnieć o sprawie parlamentarzysty, przeciw któremu prowadzono dochodzenie w sprawie powiązań z kamorą – grupą przestępczą Casalesi – w związku z finansowaniem jego kampanii wyborczej w zamian za wywieranie nacisku politycznego na szczeblu krajowym, w szczególności w obszarze recyklingu odpadów toksycznych. Włoski parlament dwukrotnie odmówił tymczasowego aresztowania wspomnianego parlamentarzysty (tj. odmawiał uchylenia immunitetu). Podczas kampanii wyborczej do parlamentu prowadzonej na początku 2013 r. powstała petycja, pod którą zebrano ponad 150 000 podpisów obywateli oraz 878 podpisów kandydatów w wyborach, którzy zobowiązali się do zwiększenia skuteczności nowej ustawy antykorupcyjnej²⁷.

Wielokrotnie utrudniano ustanowienie ram prawnych, które zapewniłyby skuteczne prowadzenie i finalizowanie postępowań sądowych w złożonych sprawach. Przy wielu okazjach parlament przyjmował lub usiłował przyjąć przepisy *ad personam* sprzyjające politykom, którzy byli również oskarżonymi w postępowaniach karnych, w tym za przestępstwa korupcyjne. Jednym z przykładów jest projekt ustawy w sprawie „krótkiego terminu przedawnienia” (*prescrizione breve*), który doprowadziłby do zwiększenia ryzyka umarzania spraw z udziałem oskarżonych bez wcześniejszych wyroków skazujących²⁸. Kolejnym przykładem była ustawa umożliwiająca zawieszanie postępowania karnego do zakończenia kadencji w przypadku przestępstw popełnionych przed objęciem urzędu lub w trakcie jego sprawowania przez urzędników wysokiego szczebla należących do określonej kategorii²⁹. Ustawę tą uznano później za niezgodną z konstytucją³⁰. Kolejna ustawa przyjęta w 2010 r. umożliwiła członkom Rady Ministrów powoływanie się na „uzasadnioną przeszkodę” w przypadkach niestawiania się na rozprawach w postępowaniu karnym³¹. Przepisy te uznano za niekonstytucyjne³². W tym kontekście można również wspomnieć o depenalizacji niektórych przestępstw, jak na przykład określonych form fałszowania zapisów księgowych w 2002 r.³³.

Krokiem w dobrym kierunku było przyjęcie nowej ustawy antykorupcyjnej, a następnie dekretu ustawodawczego, który został przyjęty przez rząd pod koniec 2012 r., dotyczącego zakazu kandydowania na urzędy publiczne zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym przez osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstw korupcyjnych lub innych przestępstw przeciwko administracji publicznej³⁴. Zgodnie z dekretem okres obowiązywania zakazu kandydowania jest dwukrotnie dłuższy niż odpowiadająca mu kara oraz w żadnym przypadku nie jest krótszy niż sześć lat. Na początku 2013 r. przyjęto również dekret ustawodawczy dotyczący zakazu (tymczasowego lub stałego, w zależności od rodzaju zastosowanej kary) sprawowania funkcji publicznej dla osób skazanych prawomocnym lub nieprawomocnym wyrokiem sądowym za przestępstwa przeciwko administracji publicznej, w tym przestępstwa korupcyjne³⁵. Z przepisów dotyczących zakazu kandydowania wynikających z

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

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

29 Ustawa nr 128 z 2008 r.: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>

30 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 262/2009:

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

31 Ustawa nr 51 z dnia 7 kwietnia 2010 r. w sprawie zasad dotyczących uzasadnionych prawnie przeszkód (*Legittimo Impedimento*).

32 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 23/2011: temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf

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

34 Dekret ustawodawczy nr 235 z dnia 31 grudnia 2012 r.:

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

35 Dekret ustawodawczy nr 39 z dnia 8 kwietnia 2013 r.:

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

ustawy antykorupcyjnej skorzystano w sprawie prowadzącej do wykluczenia z Senatu byłego premiera i członka parlamentu skazanych w związku z zarzutami oszustw podatkowych. Ponadto prezydent prowincji został zawieszony w sprawowaniu urzędu w wyniku zastosowania tych samych przepisów, po tym jak został skazany za nadużycie stanowiska. Zastosowanie przepisów prawa w odniesieniu do uchycenia mandatu parlamentarzysty w wyniku prawomocnego wyroku wymagało głosowania izby parlamentu, do której dany parlamentarzysta należał, w sprawie uchycenia jego mandatu wskutek prawomocnego wyroku.

Oprócz wspomnianych powyżej przepisów nie istnieją żadne kodeksy etyczne mające zastosowanie do wybieranych urzędników na szczeblu centralnym lub regionalnym. Nie istnieją żadne specjalne mechanizmy weryfikacji w odniesieniu do konfliktów interesów. Takie kodeksy postępowania dla wybieranych urzędników wraz z przepisami regulacyjnymi dotyczącymi sankcji stosowanych w przypadkach naruszeń zasad etycznych podniosłyby standardy uczciwości i odpowiedzialności oraz zapewniłyby szerszy zakres nakładania sankcji niemających charakteru karnego za nieetyczne zachowanie na szkodę interesu publicznego. Zapewniłyby one również skuteczniejsze wdrażanie zasad w zakresie uczciwości za pomocą samoregulacji, biorąc pod uwagę szczególne cechy sankcji niemających charakteru karnego stosowanych w odniesieniu do wybieranych urzędników w porównaniu z innymi kategoriami urzędników publicznych (mianowanych urzędników, urzędników służby cywilnej itd.).

Finansowanie partii politycznych

Finansowanie partii politycznych we Włoszech opiera się obecnie zarówno na źródłach publicznych (których udział może wynosić nawet 80 % środków partii), jak i na źródłach prywatnych. W marcu 2012 r. GRECO zidentyfikowała „kluczowe braki” w ramach prawnych dotyczących finansowania partii politycznych we Włoszech, jak również w praktyce³⁶. GRECO stwierdziła, że obecne nieprawidłowości pozostawiają pole do nadużyć, w związku z czym istniejące gwarancje nie są wystarczające, aby skutecznie wykrywać i ujawniać potencjalny niewłaściwy wpływ na finansowanie partii. Stwierdzono, że kontrola sprawowana przez organy publiczne nad finansowaniem partii politycznych jest fragmentaryczna i formalistyczna oraz że realizują ją trzy różne instytucje posiadające ograniczone uprawnienia, które nie koordynują prowadzonych działań między sobą ani z organami ścigania. W związku z tym Komisja Obrachunkowa w parlamencie weryfikuje roczne sprawozdania finansowe partii politycznych, Komisja Kontrolerów Trybunału Obrachunkowego odpowiada za weryfikację wydatków partii politycznych na kampanie wyborcze, a Regionalna Komisja ds. Gwarancji Wyborów bada wydatki kandydatów na kampanie wyborcze.

GRECO zaleciła partiom politycznym opracowanie własnych wewnętrznych systemów kontroli oraz zlecenie przeprowadzenia badania sprawozdań finansowych przez niezależnego biegłego rewidenta. Partie polityczne nie mają obowiązku sporządzania sprawozdań finansowych w formie skonsolidowanej. Obecnie sprawozdania finansowe przedstawiane przez partie polityczne nie zapewniają pełnego obrazu ich działalności finansowej. GRECO zaleciła również zwiększenie przejrzystości finansów partii politycznych poprzez znaczne obniżenie progów dotacji dla indywidualnych kandydatów i partii politycznych, do wysokości których tożsamość darczyńców pozostaje nieznana dla ogółu społeczeństwa. Podobnie zalecono wprowadzenie zakazu przyjmowania anonimowych darowizn³⁷.

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 Obecnie na poziomie 50 000 EUR.

Obecnie obowiązujące sankcje przewidziane w przepisach obejmują grzywny i zawieszenie zwrotu kosztów prowadzenia kampanii wyborczej. Przepisy uwzględniają również przestępstwo nielegalnego finansowania partii. W sprawozdaniu z 2012 r. GRECO zauważyła, że obecny system sankcji za naruszenie przepisów dotyczących finansowania wydaje się niewystarczająco odstrasżający, oraz zaleciła dokonanie przeglądu istniejących sankcji administracyjnych i karnych odnoszących się do naruszeń przepisów dotyczących finansowania partii politycznych, aby zapewnić ich skuteczność, proporcjonalność i charakter odstrasżający³⁸.

W grudniu 2013 r. rząd przyjął dekret z mocą ustawy w sprawie stopniowego zniesienia, w ciągu trzech lat, finansowania partii ze środków publicznych³⁹, zastępując je indywidualnymi składkami obywateli, które później będzie można odliczać od podatku⁴⁰. Wspomniany dekret ustawodawczy obejmuje pewne wytyczne dotyczące definicji ścisłych procedur w zakresie statutów partii dotyczących przejrzystości i budżetów partii. Nie uwzględniono w nim jednak niektórych z obaw zgłoszonych przez GRECO dotyczących surowości mechanizmów kontroli wewnętrznej, górnych limitów dla darowizn prywatnych czy efektu odstrasżającego obowiązujących sankcji. Ostatnio Trybunałowi Obrachunkowemu nadano uprawnienia do weryfikowania finansowania regionalnych grup politycznych.

Termin przedawnienia

Kwestia terminu przedawnienia niezmiennie stanowi poważne źródło obaw dotyczących ogólnych ram prowadzenia dochodzeń i wydawania orzeczeń w sprawach o korupcję we Włoszech. Terminy przedawnienia wynikające z przepisów prawa włoskiego w połączeniu z przedłużającymi się postępowaniami sądowymi, zasadami i metodami obliczania terminu przedawnienia, brakiem elastyczności w odniesieniu do podstaw do zawieszenia i przerwania biegu przedawnienia oraz istnieniem bezwzględnie przedawnienia, którego biegu nie można zawiesić ani przerwać, doprowadziły i nadal prowadzą do umarzania znacznej liczby spraw⁴¹. W zaleceniach dla poszczególnych krajów, które Rada skierowała do Włoch w lipcu 2013 r. w kontekście europejskiego semestru, zaproponowano dokonanie przeglądu istniejących przepisów regulujących terminy przedawnienia jako istotnego czynnika służącego wzmocnieniu ram prawnych w zakresie zwalczania korupcji.

Według badania Transparency International z 2010 r. dotyczącego wpływu terminów przedawnienia na ściganie przypadków korupcji w UE w przybliżeniu jedno na dziesięć postępowań w sprawach o korupcję zostało zamknięte w badanym okresie (tj. w latach 2005–2010) z powodu upływu terminów przedawnienia⁴². Wydaje się, że z upływem czasu sytuacja ta nie ulega poprawie pomimo obaw wielokrotnie wyrażanych przez GRECO⁴³ i OECD⁴⁴ w latach

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 Tj. obniżonego do 60 % w pierwszym roku po przyjęciu ustawy, do 50 % w drugim roku, do 40 % w kolejnym roku, aż do całkowitego zniesienia.

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

41 Wśród takich spraw znalazła się sprawa przeciwko byłemu premierowi, którą umorzono z powodu przedawnienia w lutym 2012 r. Sprawa ta dotyczyła zarzutu korupcji w trakcie postępowania sądowego przeciwko byłemu premierowi, który miał wręczyć zagranicznemu adwokatowi łapówkę w wysokości 600 000 USD w zamian za złożenie przez niego zeznań w wielu wcześniejszych procesach prowadzonych przeciwko temu samemu oskarżonemu. Postępowanie sądowe trwało pięć lat, zanim sprawa uległa przedawnieniu. Inni oskarżeni zamieszani w to samo przestępstwo (tj. strona czynna aktu korupcji) zostali skazani przez sąd pierwszej instancji (wyrok utrzymano w mocy wyrokiem sądu apelacyjnego). Nawet w przypadku tych drugich doszło jednak do przedawnienia podczas drugiej apelacji. Ostatnio niektóre z zarzutów korupcyjnych postawionych wiceprezydentowi rady regionalnej w sprawie na dużą skalę również uległy przedawnieniu.

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)

2009–2013. Jak wynika z jednego z badań⁴⁵, w 2007 r. około 11,14 % spraw karnych we Włoszech uległo przedawnieniu w trakcie postępowania sądowego, a w 2008 r. przedawnieniu uległo 10,16 % spraw. Średnia dla innych państw członkowskich wspomnianych w badaniu w tym samym okresie odniesienia wynosi 0,1 %–2 %. Według danych OECD od 2011 r. przedawnieniu uległy sprawy związane z przekupstwem zagranicznych funkcjonariuszy publicznych prowadzone przeciwko 30 na 47 oskarżonych (tj. ponad 62 %).

W przypadku większości „klasycznych” przestępstw związanych z korupcją⁴⁶ względny termin przedawnienia⁴⁷ wynosił, przed wejściem w życie nowej ustawy antykorupcyjnej, około 6 lat⁴⁸, natomiast bezwzględny termin przedawnienia – 7,5 roku⁴⁹. Reformą przepisów dotyczących przedawnienia z 2005 r. zmieniono zasady obliczania jedynie w celu zróżnicowania wydłużenia terminu przedawnienia w zależności od uprzedniej karalności oskarżonego⁵⁰. W przypadku osób popełniających przestępstwo po raz pierwszy okoliczności obciążające nie będą skutkowały dłuższymi terminami przedawnienia. Zauważalne i bardziej zasadnicze utrudnienie związane z obecnie obowiązującymi przepisami wynika z faktu, że termin przedawnienia biegnie nadal po wydaniu orzeczenia przez sąd pierwszej instancji (tj. dopóki orzeczenie sądu nie stanie się prawomocne). W kontekście stosunkowo długotrwałych postępowań sądowych prowadziło to do sytuacji, w których sprawy były umarzane z powodu przedawnienia nawet po wydaniu wyroku skazującego przez sąd pierwszej instancji.

Ustawą antykorupcyjną z 2012 r. nie zmieniono jednak przepisów dotyczących przedawnienia. W nowej ustawie zwiększono maksymalną karę za popełnienie niektórych przestępstw, co doprowadziło do wydłużenia terminu przedawnienia, ponieważ obie te kwestie są ze sobą powiązane. W przypadku niektórych nowych rodzajów przestępstw, takich jak tzw. *concussione per induzione* (lub *induzione indebita a dare o promettere utilità*)⁵¹, uznawanych przez prawników praktyków za występujące częściej niż zwykle *concussione*, kary są jednak niższe, co prowadzi do krótszego terminu przedawnienia⁵². Należy również wziąć pod uwagę fakt, że korzystniejsze przepisy prawa karnego mają zastosowanie do toczących się postępowań, tj. postępowań, które przewidują dla oskarżonego krótszy termin przedawnienia.

Ministerstwo Sprawiedliwości ustanowiło grupę roboczą (komisję *ad hoc*) mającą na celu zbadanie kwestii terminu przedawnienia i dostępnych rozwiązań alternatywnych na potrzeby reformy w tym obszarze⁵³. Komisja ta przeprowadziła analizę wpływu terminu przedawnienia na sprawy prowadzone w latach 2005–2010 i przedstawiła wyniki swojej analizy w kwietniu 2013 r. Analiza objęła najbardziej reprezentatywne prokuratury we Włoszech i pokazała nieznaczny spadek (poniżej 3 %) liczby przedawnionych spraw o korupcję. W opinii komisji *ad hoc* stanowi to normalny poziom, częściowo uzasadniony systemem opartym na zasadzie legalizmu (tj.

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

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

46 Przekupstwo, płatna protekcja.

47 Bieg tzw. „względnego” przedawnienia może zostać zawieszony lub przerwany, natomiast „bezwzględne” terminy przedawnienia są dłuższe, ale nie można zawiesić ani przerwać ich biegu.

48 Okres ten jest dłuższy w przypadku niektórych przestępstw, takich jak *concussione*, tj. kwalifikowanej formy przekupstwa biernego, gdy urzędnik publiczny zmusza/namawia/nakłania osobę wręczającą łapówkę do popełnienia czynu przekupstwa, pranie pieniędzy, korupcja w sądownictwie, i wynosi 12–20 lat w przypadku form kwalifikowanych.

49 Okres ten jest dłuższy w przypadku niektórych przestępstw, takich jak *concussione*, pranie pieniędzy, korupcja w sądownictwie, i wynosi 15–25 lat w przypadku form kwalifikowanych.

50 Ustawa Ex-Cirielli nr 251 z dnia 5 grudnia 2005 r.

51 Forma przekupstwa czynnego, którego dopuszcza się urzędnik publiczny, nadużywając swojej funkcji lub swoich uprawnień, i który zachęca kogoś do zapewnienia lub obietnicy nienależnej korzyści (materialnej lub innej) na rzecz urzędnika lub osób trzecich.

52 Np. jeżeli chodzi o *concussione per induzione*, kary wynoszą 3–8 lat, zamiast 4–12 lat, a termin przedawnienia wynosiłby 15–10 lat.

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

obowiązku ścigania). GRECO podkreśliła, że to właśnie połączenie metody obliczania terminów przedawnienia i innych czynników (takich jak opóźnienia, nadmiar postępowań karnych oraz złożoność spraw korupcyjnych) zwiększa ryzyko przedawnienia spraw dotyczących korupcji. GRECO podkreśliła, że samo zaostrenie sankcji za niektóre przestępstwa korupcyjne nie jest w stanie odpowiednio wyeliminować obaw związanych z korupcją, i wezwała do przyjęcia planu z określonymi ramami czasowymi oraz dostępnymi wariantami politycznymi w celu rozwiązania tego problemu⁵⁴.

Zdolność do zapewnienia skutecznego wdrożenia nowej ustawy antykorupcyjnej

Po przyjęciu ustawy antykorupcyjnej z 2012 r. rząd przyjął szereg dekretów wykonawczych. Pierwszy dekret ustawodawczy przyjęty pod koniec 2012 r. dotyczył zakazu kandydowania na urzędy publiczne przez urzędników publicznych skazanych na mocy prawomocnych wyroków za popełnienie określonych przestępstw przeciwko administracji publicznej, w tym przestępstw korupcyjnych⁵⁵. Kolejne dwa dekrety przyjęto w marcu i kwietniu 2013 r. Pierwszy z nich dotyczył zakazu sprawowania określonych funkcji publicznych w przypadku skazania (wyrokiem prawomocnym lub nieprawomocnym) za przestępstwa przeciwko administracji publicznej, w tym przestępstwa korupcyjne, oraz zasady niełączenia stanowisk oraz zakazu przechodzenia osób pełniących funkcje publiczne do sektora prywatnego⁵⁶. Drugi dekret dotyczył przejrzystości i rozpowszechniania informacji przez administrację publiczną⁵⁷. W 2013 r. rząd zatwierdził kodeks etyczny dla administracji publicznej przygotowany przez Departament Administracji Publicznej⁵⁸. Wciąż należy jeszcze rozważyć niektóre inne obszary objęte ustawą z 2012 r., takie jak skoordynowane podejście do mechanizmów kontroli.

W ustawie antykorupcyjnej z 2012 r. wskazano Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità (CIVIT) jako krajowy organ antykorupcyjny we Włoszech odpowiedzialny za koordynowanie ogólnokrajowej prewencyjnej polityki antykorupcyjnej. Wydaje się jednak, że CIVIT nie posiada zdolności koniecznych do skutecznego pełnienia takiej roli. W jego skład wchodzi jedynie trzech członków i około 30 pracowników pomocniczych, wśród których panuje duża rotacja. Sam CIVIT uważa, że jego rola jest dość ograniczona i sprowadza się raczej do reagowania, a nie zapobiegania, ze szczególnym naciskiem na zapewnianie przejrzystości, pełnienie funkcji doradczych oraz formalne weryfikowanie dokumentów strategicznych opracowywanych przez administracje. Wydaje się, że zadania dochodzeniowe i kontrolne, o których mowa w ustawie antykorupcyjnej, mają niski priorytet. CIVIT praktycznie nie ma uprawnień w zakresie nakładania sankcji, w szczególności na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Ustawa antykorupcyjna z 2012 r. przewiduje przyjęcie trzyletniego krajowego planu działań antykorupcyjnych oraz planów działań na rzecz uczciwości (ukierunkowanych na zapobieganie) dla wszystkich organów administracji. Plany działań na rzecz uczciwości muszą opierać się na

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

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

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

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

58 Kodeks postępowania zatwierdzony w dniu 4 czerwca 2013 r. na mocy dekretu Prezydenta Republiki nr 62/2013, który w całości zastępuje kodeks postępowania zawarty w dekreście ministerialnym Departamentu Służby Publicznej zatwierdzonym w dniu 28 listopada 2000 r.

ocenach ryzyka. Izby handlowe na szczeblu regionalnym również opracowują wieloletnie plany działań na rzecz zapobiegania korupcji. Znaczna liczba izb przygotowała już takie plany działań⁵⁹.

W lipcu 2013 r. CIVIT przyjął zestaw wytycznych do celów aktualizacji trzyletniego programu na rzecz przejrzystości i uczciwości na lata 2014–2016⁶⁰. We wrześniu 2013 r. zatwierdził trzyletni krajowy plan działań antykorupcyjnych opracowany przez Departament Administracji Publicznej⁶¹. W planie działań określono ogólne wytyczne dotyczące wdrażania ustawy antykorupcyjnej przez administracje publiczne. Wiele administracji (w tym administracje lokalne) przedłożyły już CIVIT swoje plany działań; w latach 2011 i 2012 opracowano ponad 100 planów działań na rzecz uczciwości⁶².

Każdy organ administracyjny musi wyznaczyć urzędnika odpowiedzialnego za kwestie uczciwości, który będzie pociągany do odpowiedzialności w przypadku wykrycia nieprawidłowości zarówno z dyscyplinarnego, jak i kierowniczego punktu widzenia. Wyznaczenia takich osób w znacznej większości dokonano już w 2013 r.

Mimo że ambitny charakter nowego podejścia do polityki uczciwości w administracji publicznej jest mile widziany, równie istotne jest ograniczenie ryzyka, że to szeroko zakrojone działanie przekształci się w proces formalistyczny koncentrujący się w większym stopniu na dokumentach programowych i ustaleniach instytucjonalnych, a nie na podejmowaniu bardziej ukierunkowanych i natychmiastowych działań mających na celu wyeliminowanie istniejących zagrożeń. Nie jest jasne, czy wszystkie administracje posiadają zdolności konieczne do opracowania odpowiednich planów działań oraz zapewnienia ich skutecznego wdrożenia i monitorowania. Obawa ta dotyczy w szczególności administracji lokalnych.

W 2012 r. komisja *ad hoc* odpowiedzialna za przygotowanie propozycji działań na rzecz przejrzystości i zapobiegania korupcji w ramach administracji publicznej uznała, że jeden z głównych obszarów ryzyka związanego z korupcją dotyczy samorządów lokalnych. Zwrócono uwagę na następujące rodzaje ryzyka: powiązania między administracją a polityką (w szczególności w odniesieniu do decyzji w zakresie planowania przestrzennego obszarów miejskich) oraz między administracją a sektorem prywatnym (np. zwiększone wykorzystanie outsourcingu oraz procedur negocjowanych w konsekwencji kryzysu gospodarczego), a także brak przejrzystości w podziale uprawnień pomiędzy różnymi poziomami sprawowania rządów. Komisja *ad hoc* zaproponowała szereg środków w celu wyeliminowania wspomnianych rodzajów ryzyka, w tym: wyraźne rozgraniczenie kompetencji rad regionalnych i organów administracyjnych; zwiększenie przejrzystości i dyscypliny we wdrażaniu procedur administracyjnych; wzmocnienie wewnętrznych mechanizmów kontroli i nadanie priorytetowego charakteru obszarom podwyższonego ryzyka, takim jak obszar planowania przestrzennego obszarów miejskich⁶³.

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

60 Uchwała nr 50/2013 „Wytyczne dotyczące aktualizacji trzyletniego programu na rzecz przejrzystości i uczciwości na lata 2014–2016”.

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

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

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

Konflikty interesów i ujawnianie informacji majątkowych

Ustawodawstwo mające zastosowanie do administracji publicznej⁶⁴ oraz ustawa antykorupcyjna z 2012 r. zawierają specjalne przepisy określające szeroki zakres faktycznych, domniemych i potencjalnych konfliktów interesów oraz działania następcze, w tym również dotyczące praktyk wywołujących efekt „drzwi obrotowych” (tj. trzyletnich okresów karencji). Umowy lub inne ustalenia zawarte z naruszeniem zasad dotyczących efektu „drzwi obrotowych” są nieważne. W przypadku naruszenia zasad dotyczących efektu „drzwi obrotowych” podmiotom prywatnym, które poczyniły takie ustalenia, nie zostanie udzielone żadne zamówienie przez administrację publiczną przez trzy kolejne lata.

Po przyjęciu ustawy antykorupcyjnej z 2012 r. rząd przyjął w marcu 2013 r. dekret ustawodawczy dotyczący przejrzystości informacji w administracji publicznej⁶⁵, zgodnie z którym ujawnia się informacje majątkowe wybieranych i mianowanych urzędników oraz ich krewnych aż do drugiego stopnia pokrewieństwa. Dekret opiera się na zasadzie, zgodnie z którą dostęp do informacji publicznych stanowi regułę, od której wyjątki powinny być wyraźnie określone w prawie. Wspomniany system ujawniania informacji majątkowych ma zastosowanie w odniesieniu do wybieranych i mianowanych urzędników na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, w tym do osób, które realizują tymczasowe zadania w imieniu organów publicznych. Ponadto w dekrete ustawodawczym wydanym w maju 2013 r. określono zasady niełączenia określonych stanowisk oraz zakaz pełnienia określonych funkcji kierowniczych, w przypadku gdy dany urzędnik został w przeszłości skazany za przestępstwa przeciwko administracji publicznej na mocy wyroku sądu pierwszej instancji lub prawomocnego orzeczenia sądowego⁶⁶. Dekret ten przewiduje również zasadę niełączenia stanowisk kierowniczych w organach administracji publicznej ze stanowiskami kierowniczymi w przedsiębiorstwach państwowych i kontrolowanych przez państwo lub w przedsiębiorstwach regulowanych lub finansowanych przez administrację publiczną, jak również zasadę niełączenia stanowisk kierowniczych w organach administracji publicznej ze stanowiskami obsadzonymi w drodze mianowania politycznego.

Pomimo tych godnych pochwały zasad ramy prawne nie są wystarczająco jasne, jeżeli chodzi o ustanowienie niezależnego, mechanizmu weryfikacji zawodowej oraz odpowiadającego mu systemu sankcji, który pełniłby funkcję odstraszącą, w odniesieniu do ujawniania informacji majątkowych i konfliktów interesów w przypadku urzędników publicznych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Nie jest całkowicie jasne, w jaki sposób poważne naruszenia w tym obszarze mogą prowadzić do sankcji, takich jak zwolnienie z urzędu, ani jak decyzje podejmowane w takich sytuacjach mogą zostać uchylone, a szkody naprawione. To samo dotyczy ujawniania informacji majątkowych w odniesieniu do wybieranych i mianowanych urzędników.

Najnowsza ocena GRECO dotycząca pierwszej i drugiej wspólnej rundy oceniającej obejmuje odniesienia władz włoskich do roli organu ds. konkurencji w monitorowaniu konfliktów interesów członków rządu (w tym także ich małżonków i krewnych). Według władz włoskich organ ds. konkurencji przyjął rygorystyczne wytyczne interpretacyjne wspierające szeroki zakres przepisów prawnych w tym obszarze. Dostępne orzecznictwo wydaje się potwierdzać to podejście. Ponadto

64 Ustawa nr 215 z 2004 r. dotycząca konfliktów interesów: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>

65 Dekret ustawodawczy nr 33 z dnia 14 marca 2013 r. dotyczący ujawniania, przejrzystości i rozpowszechniania informacji administracyjnych.

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.

władze włoskie zgłosiły, że organ ds. konkurencji wykorzystał również przekazane mu deklaracje finansowe w celu wskazania konkretnych zagrożonych sektorów, w których istnieje większe prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów interesów (np. radio i telewizja)⁶⁷. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób będzie w praktyce przeprowadzana weryfikacja oświadczeń o stanie majątkowym i braku konfliktu interesów w świetle ustawy antykorupcyjnej z 2012 r. CIVIT jest obecnie odpowiedzialny za zapewnienie przestrzegania wymogów dotyczących publikacji oraz za monitorowanie potencjalnych nieprawidłowości, przy czym jego uprawnienia mają głównie charakter regulacyjny, doradczy lub ukierunkowujący. CIVIT nie odgrywa żadnej roli w weryfikowaniu istoty konfliktów interesów oraz oświadczeń o stanie majątkowym dotyczących urzędników publicznych. GRECO podkreśliła również, że „problem dotyczący konfliktów interesów jest we Włoszech kwestią wysoce kontrowersyjną, która wymaga ostrożnego nadzoru w celu utrzymania wiarygodności systemu”⁶⁸.

Zamówienia publiczne

Zamówienia na roboty budowlane, towary i usługi we Włoszech stanowiły w 2011 r. około 15,9 % PKB⁶⁹. Wartość ogłoszeń o zamówieniu opublikowanych w Dzienniku Urzędowym stanowiła w 2011 r. 18,3 % całkowitych wydatków na roboty budowlane, towary i usługi. W sprawozdaniu z października 2012 r. komisji *ad hoc*, której zadaniem było przeprowadzenie analizy i przygotowanie propozycji działań na rzecz przejrzystości i zapobiegania korupcji w administracji publicznej, wskazano przede wszystkim zamówienia publiczne jako obszar, w którym ryzyko korupcji jest wysokie⁷⁰. Wydaje się, że wskaźnik stosowania procedur negocjacyjnych we Włoszech (w szczególności bez uprzedniej publikacji ogłoszeń o zamówieniu) jest wyższy niż średnia: w 2010 r. takie praktyki stanowiły 14 % wartości zamówień w porównaniu z 6 % w UE. Może to być czynnik, który zwiększa ryzyko występowania praktyk korupcyjnych i oszukańczych.

Jak wynika z badania Eurobarometr na temat korupcji, przeprowadzonego wśród przedsiębiorstw w 2013 r.⁷¹, 70 % włoskich respondentów stwierdziło, że korupcja jest powszechna przy zamówieniach publicznych organizowanych przez organy krajowe (średnia UE: 56 %), a zdaniem 69 % – przy zamówieniach publicznych organizowanych przez organy samorządowe (średnia UE: 60 %). Włoscy respondenci stwierdzili w szczególności, że przy zamówieniach publicznych powszechne są następujące praktyki: opracowywanie specyfikacji pod kątem konkretnych przedsiębiorstw (52 %); nadużywanie procedur negocjacyjnych (50 %); konflikty interesów przy ocenie ofert przetargowych (54 %); zmowy przetargowe (45 %); niejasne kryteria wyboru lub oceny (55 %); udział oferentów w opracowywaniu specyfikacji (52 %); nadmierne powoływanie się na szczególne względy w celu uniknięcia procedur konkurencyjnych (53 %); oraz wprowadzanie zmian do warunków umowy po jej zawarciu (38 %).

Wydaje się, że infrastruktura jest jedną z dziedzin najbardziej podatnych na korupcję w obszarze zamówień publicznych we Włoszech. Biorąc pod uwagę znaczną ilość środków przeznaczanych na ten sektor, jest on bardziej narażony na korupcję i infiltrację przez zorganizowane grupy przestępcze. Ponadto rodzaj robót, dostaw i usług wymaganych w tych obszarach dotyczy stosunkowo ograniczonej liczby dostawców, zwiększając tym samym ryzyko zmowy. Według badań empirycznych nawroty korupcji we Włoszech najczęściej mają miejsce w fazie po

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 Badanie Flash Eurobarometr nr 374 z 2013 r.

udzieleniu zamówienia, w szczególności w odniesieniu do kontroli jakości lub realizacji robót, usług lub dostaw⁷². Trybunał Obrachunkowy kilkakrotnie orzekł, że proces udzielania zamówień publicznych jest prawidłowy, procedury są przestrzegane, a zwycięskie oferty faktycznie wydają się najkorzystniejsze, natomiast jakość wyników jest celowo zaniżana w fazie realizacji. Choć wspomniane nieprawidłowości niekoniecznie wskazują na praktyki korupcyjne, obrazują one, podobnie jak wymienione powyżej wskaźniki z badania Eurobarometr, niedociągnięcia obecnych mechanizmów kontroli, w szczególności w odniesieniu do fazy realizacji zamówień publicznych. Trybunał Obrachunkowy wskazał również na słaby punkt dotyczący jego uprawnień w zakresie kontroli, tj. niemożność przeprowadzania kontroli *ad hoc* bez uprzedzenia, co może obniżać poziom wykrywania nieprawidłowości⁷³. Fałszowanie zapisów księgowych nie jest penalizowane⁷⁴, co negatywnie wpływa na zapobieganie nieprawidłowościom, w szczególności w fazie realizacji.

Szacuje się, że w przypadku samych tylko dużych robót publicznych korupcja (z uwzględnieniem strat pośrednich) wynosi aż 40 % całkowitej wartości zamówień publicznych⁷⁵. Duże roboty budowlane, takie jak związane z odbudową miasta L'Aquila po trzęsieniu ziemi w 2009 r., organizacją World Expo 2015 w Mediolanie czy budową przyszłej linii kolejowej dużych prędkości na trasie Turyn–Lyon, zostały zidentyfikowane w sferze publicznej jako projekty wielkoskalowe, w przypadku których istnieje duże ryzyko potencjalnego sprzeniewierzenia środków publicznych lub infiltracji przez środowiska przestępczości zorganizowanej. Linie kolejowe dużych prędkości stanowią jedne z najkosztowniejszych robót z zakresu infrastruktury i są przyczyną wielu dyskusji na temat porównywania cen jednostkowych. Jak wynika z badania, jeden kilometr linii kolejowej dużych prędkości na trasie Paryż–Lyon kosztuje około 10,2 mln EUR, a na trasie łączącej Madryt i Sewillę – 9,8 mln EUR; z Tokio do Osaki – 9,3 mln EUR, a z Rzymu do Neapolu – 47,3 mln EUR, z Turynu do Novary – 74 mln EUR; z Novary do Mediolanu – 79,5 mln EUR, a z Bolonii do Florencji – 96,4 mln EUR. Łącznie średni koszt we Włoszech oszacowano na 61 mln EUR na kilometr⁷⁶. Choć różnice w kosztach same w sobie niczego nie dowodzą, mogą służyć jako wskaźnik, który należy potwierdzić w odniesieniu do innych wskaźników, potencjalnych problemów związanych z niewłaściwym zarządzaniem czy nieprawidłowościami w postępowaniach o udzielenie zamówienia.

Biorąc pod uwagę ryzyko korupcji i infiltracji przez środowiska przestępczości zorganizowanej w obszarze zamówień publicznych, Włochy zwracają coraz większą uwagę na te wyzwania. Włochy przyjęły nowe przepisy, między innymi w sprawie identyfikowalności środków finansowych w obszarze zamówień publicznych, promowały nowe projekty w celu śledzenia transakcji finansowych i zapobiegania infiltracji ze strony grup mafijnych oraz zwiększyły zakres możliwości Komitetu Koordynującego Ścisłe Nadzorowanie Dużych Robót Publicznych (Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere)⁷⁷.

Kolejne środki określone w ustawie antykorupcyjnej z 2012 r. obejmują obowiązek publikowania w internecie przez wszystkie administracje rocznych sprawozdań finansowych i bilansów oraz zestawień kosztów robót budowlanych i usług, a także szczegółowych informacji na temat trwających i zakończonych procedur przetargowych. Ustawa przewiduje również utworzenie bazy danych zawierającej informacje na temat zamówień publicznych oraz nałożenie na prefektów

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

73 *Idem*.

74 W praktyce nie istnieje przestępstwo polegające na fałszowaniu zapisów księgowych, ponieważ czyn ten został zdekryminalizowany w 2002 r. Do pewnego stopnia czyn ten może być jednak rozpatrywany w ramach innych przestępstw.

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

76 Ivan Cicconi, *Il libro nero della TAV*.

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

obowiązku ustanowienia „białych list” podmiotów gospodarczych, które nie są narażone na ryzyko infiltracji przez środowiska przestępczości zorganizowanej. Wdrażanie tego środka jest w toku.

W odniesieniu do szerszej kwestii przejrzystości wydatków publicznych i administracji publicznej władze włoskie wdrożyły znaczną liczbę środków, aby zapewnić zwiększoną przejrzystość. Warto w tym kontekście wspomnieć inicjatywę prawną, jaką jest ustawa nr 136 z 2010 r. o kontrolowaniu przepływów finansowych, która przewiduje jeden specjalny rachunek służący do dokonywania wszystkich transakcji płatniczych związanych z realizacją zamówień publicznych, przyczyniając się tym samym do ogólnego zapobiegania korupcji w tym obszarze⁷⁸. Ponadto dekret ustawodawczy z 2012 r. przewiduje korzystanie z administracji elektronicznej, usprawnionych procedur składania wniosków dla przedsiębiorstw stających do przetargów na zamówienia publiczne oraz wyznaczenie osób zarządzających, do których obywatele będą mogli zgłaszać się w przypadku braku działania ze strony administracji⁷⁹.

Dobra praktyka – platformy na rzecz przejrzystości

Bussola della trasparenza⁸⁰: narzędzie zarządzane przez Departament Administracji Publicznej i Uproszczenia, który monitoruje dostępność informacji oraz poziom tej dostępności na stronach internetowych ministerstw.

Avviso Pubblico (<http://www.avvisopubblico.it/>): sieć zrzeszająca ponad 200 organów administracji regionalnej, gminnej i na poziomie prowincji, które współpracują na rzecz aktywnego przeciwdziałania korupcji i przenikaniu mafii w struktury publiczne.

ITACA⁸¹: stowarzyszenie działające na rzecz przejrzystości w obszarze zamówień publicznych oraz ogólnie w obszarze wydatków publicznych. Wśród jego członków znajduje się blisko 90 % podmiotów administracji publicznej na szczeblu regionalnym.

CAPACI⁸² (tworzenie zautomatyzowanych procedur przeciwko infiltracji przestępczej w zakresie zamówień publicznych): projekt finansowany ze środków unijnych mający na celu monitorowanie przepływów finansowych w łańcuchu dostaw w ramach dużych zamówień publicznych. System ten umożliwi organom zapobieganie przenikaniu kapitału pochodzącego z nielegalnego źródła poprzez utworzenie bazy danych przelewów bankowych oraz powiadomień w celu identyfikowania nietypowych zachowań. Projekt ten jest w fazie pilotażowej w szeregu regionów we Włoszech.

Linee guida⁸³: Komitet Koordynujący Ścisłe Nadzorowanie Dużych Robót Publicznych zatwierdził strategiczny dokument dotyczący zwalczania mafii jako środek zapobiegający infiltracji ze strony mafii w ramach programu na rzecz infrastruktury strategicznej. Wydano wytyczne zawierające instrukcje mające zastosowanie do służących walce z mafią kontroli umów i umów o podwykonawstwo dotyczących robót, dostaw i usług w ramach projektów na rzecz infrastruktury strategicznej, takich jak odbudowa Abruzji czy organizacja World Expo 2015.

78 Ustawa nr 136 z dnia 13 sierpnia 2010 r. o nadzwyczajnym planie zwalczania mafii:
<http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>

79 Dekret „Semplifica Italia” z dnia 4 kwietnia 2012 r.:
http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplicaitalia_opuscolo.pdf

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

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

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

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

Korupcja w sektorze prywatnym

Włochy nie dokonały jeszcze pełnej transpozycji decyzji ramowej 2003/568/WSiSW w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym⁸⁴. Korupcja w sektorze prywatnym nie jest klasyfikowana jako przestępstwo we włoskim kodeksie karnym, ale jest objęta przepisami prawa karnego w kodeksie cywilnym. Ustawą antykorupcyjną z 2012 r. zmieniono te przepisy, wprowadzając nową definicję korupcji w sektorze prywatnym i nowe sankcje. Wciąż jednak nie uwzględniono wszystkich uchybień związanych z zakresem przestępstw korupcyjnych w sektorze prywatnym oraz z systemem sankcji. Nowe przepisy nie definiują w sposób wystarczająco szeroki stanowisk kierowniczych w przedsiębiorstwie, co umożliwiłoby pociągnięcie przedsiębiorstwa do odpowiedzialności za przestępstwa korupcyjne popełnione przez osoby zajmujące te stanowiska. Wspomniane przepisy nie przewidują odpowiedzialności w przypadkach braku nadzoru. Wydaje się, że system sankcji mający zastosowanie do osób prawnych jest niewystarczająco odstraszający. Zakres obecnie obowiązujących przepisów dotyczących przekupstwa w sektorze prywatnym jest zatem zbyt wąski i przepisy te ograniczają zakres kategorii osób zarządzających w sektorze prywatnym, których można pociągnąć do odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa. Ponadto przestępstwo to nie jest ścigane z urzędu, ale wyłącznie po wniesieniu skargi, z wyjątkiem przypadków, w których prowadzi ono do zakłócenia konkurencji w obszarze zamówień na towary lub usługi.

W odniesieniu do wymogów z zakresu księgowości mających zastosowanie do przedsiębiorstw GRECO zauważyła, że system księgowości we Włoszech jest niezgodny z Prawnokarną konwencją o korupcji Rady Europy. Jest to oczywiste w szczególności w odniesieniu do progów dotyczących odpowiedzialności, ograniczonego zakresu wymogów z zakresu księgowości (tj. mających zastosowanie wyłącznie do spółek giełdowych, przedsiębiorstw państwowych i zakładów ubezpieczeń), ustalania sankcji oraz zakresu przestępstw polegających na fałszowaniu zapisów księgowych⁸⁵.

Jeżeli chodzi o przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, Włochy posiadają kompleksowe ramy umożliwiające ściganie tego przestępstwa oraz podjęły istotne wysiłki w celu prowadzenia dochodzeń w sprawie takich przestępstw oraz ich ścigania⁸⁶. Przeprowadzone niedawno dochodzenia mające na celu zbadanie domniemanych praktyk korupcyjnych za granicą w sektorze obronnym i energetycznym sugerują, że wciąż dochodzi do przypadków przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, ale wskazują również, że organy ścigania podejmują wiarygodne wysiłki na rzecz wykrywania i badania takich spraw. OECD wskazuje na pozostałe uchybienia w systemie sankcji, zauważając w grudniu 2011 r., że pomimo zakończenia dochodzeń w sprawie 60 oskarżonych i trwających dochodzeń w 9 sprawach, ostateczne sankcje nałożono tylko na 3 osoby prawne i 9 osób fizycznych, we wszystkich przypadkach w drodze ugody (*partteggiamento*)⁸⁷. OECD podkreśliła również, że wiele spraw przeciwko osobom prawnym umorzono z powodu przedawnienia.

3. DALSZE KROKI

84 COM(2011) 309 final, drugie sprawozdanie z wdrożenia dotyczące decyzji ramowej 2003/568/WSiSW z dnia 6 czerwca 2011 r.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0309&qid=1400063946117&from=PL>

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*.

Przyjęcie ustawy antykorupcyjnej w listopadzie 2012 r. stanowi istotny krok naprzód w walce z korupcją we Włoszech. W ustawie położono nacisk na politykę prewencyjną, której celem jest podniesienie poziomu odpowiedzialności w ramach administracji publicznej i elit politycznych oraz zrównoważenie obciążenia związanego z walką z korupcją, które obecnie spoczywa niemal wyłącznie na organach ścigania. Mimo znacznych wysiłków podejmowanych przez Trybunał Obrachunkowy, organy ścigania, prokuratury i sądownictwo, korupcja nadal stanowi jednak poważne wyzwanie we Włoszech. Pojawiła się nowa fala spraw dotyczących korupcji politycznej, w które zamieszanych jest wielu wysokich rangą wybieranych urzędników na szczeblu regionalnym i w ramach których ujawniono nielegalne finansowanie kampanii wyborczych i partii politycznych oraz powiązania z grupami mafijnymi. W dalszym ciągu jest niewiele spraw przeciwko urzędnikom wysokiego szczebla, w których faktycznie wymierzono odstrasżające sankcje. Nie rozwiano obaw dotyczących przeszkód wynikających z restrykcyjnego systemu terminów przedawnienia, które utrudniają orzekanie w sprawach o korupcję. Ramy mające zastosowanie do konfliktów interesów i finansowania partii politycznych są nadal w pewnym stopniu niezadowolające. Sektor zamówień publicznych i sektor prywatny są nadal narażone na korupcję, mimo że podjęto już szereg działań. Ogólnie rzecz ujmując, konieczne jest podjęcie dalszych wysiłków w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia i monitorowania antykorupcyjnych ram prawnych, w tym dekrétów ustawodawczych, aby zagwarantować trwały wpływ w praktyce.

Dalszej uwagi wymagają następujące zagadnienia:

- wzmocnienie zasad uczciwości obejmujących **wybranych i mianowanych urzędników** na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprzez wprowadzenie kompleksowych kodeksów etycznych wraz z odpowiednimi narzędziami umożliwiającymi pociąganie do odpowiedzialności oraz odstrasżającymi sankcjami w przypadku potencjalnych naruszeń takich kodeksów; rozważenie promowania kodeksów etycznych w ramach partii politycznych lub paktów etycznych wśród partii i ugrupowań politycznych; wstrzymywanie się od przyjmowania przepisów *ad personam*; wzmocnienie ram prawnych i ram wdrażania w odniesieniu do **finansowania partii**, w szczególności jeżeli chodzi o bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące darowizn, konsolidacji sprawozdań finansowych partii politycznych, koordynacji i odpowiedniego poziomu uprawnień w zakresie nadzoru nad finansowaniem partii oraz stosowania odstrasżających sankcji;
- wyeliminowanie uchybień w systemie dotyczącym **terminu przedawnienia** zgodnie z zaleceniami skierowanymi do Włoch w lipcu 2013 r. w kontekście europejskiego semestru poprzez rozważenie zmiany przepisów mających zastosowanie do biegu przedawnienia (w tym wyłączenie instancji apelacyjnych z terminu przedawnienia) oraz wprowadzenie elastyczniejszych przepisów odnoszących się do zawieszania i przerywania biegu przedawnienia; dokonanie oceny ryzyka przedawnienia toczących się spraw o korupcję oraz zapewnienie nadania charakteru priorytetowego sprawom wiążącym się z takim ryzykiem;
- rozszerzenie zakresu uprawnień i zdolności krajowej agencji antykorupcyjnej (CIVIT), tak aby mogła ona pełnić silną **funkcję koordynującą** oraz skuteczną funkcję kontrolną i nadzorczą, w tym na szczeblu regionalnym i lokalnym; zapewnienie jednolitych ram **kontroli wewnętrznych** i korzystania z zewnętrznych **niezależnych audytów na poziomie regionalnym i lokalnym** w odniesieniu do wydatków publicznych, w tym w fazie realizacji zamówień publicznych; zapewnienie jednolitej, niezależnej i systemowej

weryfikacji konfliktów interesów i oświadczeń o stanie majątkowym urzędników publicznych oraz odpowiedniego systemu odstrasżających sankcji;

- zwiększenie przejrzystości w obszarze **zamówień publicznych** zarówno przed udzieleniem zamówienia, jak i po jego udzieleniu, zgodnie z wnioskiem przedstawionym w zaleceniach skierowanych do Włoch w lipcu 2013 r. w kontekście europejskiego semestru. Można to osiągnąć dzięki publikowaniu w internecie przez podmioty na wszystkich szczeblach struktury administracyjnej rocznych sprawozdań finansowych i bilansów oraz zestawień kosztów robót budowlanych, dostaw i usług, zgodnie z przepisami antykorupcyjnymi; rozważenie nadania Trybunałowi Obrachunkowemu uprawnień do przeprowadzania niezapowiedzianych kontroli *ad hoc*; zapewnienie pełnej transpozycji i wdrożenia decyzji ramowej 2003/568/WSiSW w sprawie zwalczania **korupcji w sektorze prywatnym**; rozważenie opracowania antykorupcyjnych narzędzi zapobiegania i monitorowania dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorach, w których sprawy na dużą skalę ujawniły podatność na przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, takich jak sektor obronny i energetyczny.