



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 5 de fevereiro de 2014
(OR. en)

6113/14
ADD 12

JAI 61
GENVAL 6

NOTA DE ENVIO

de: Secretário-Geral da Comissão Europeia,
assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor

data de receção: 3 de fevereiro de 2014

para: Uwe CORSEPIUS, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.: COM(2014) 38 final - Anexo 12

Assunto: ANEXO ITÁLIA do Relatório Anticorrupção da UE

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2014) 38 final - Anexo 12.

Anexo: COM(2014) 38 final - Anexo 12



Bruxelas, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

ANEXO

ITÁLIA

do

Relatório Anticorrupção da UE

ITÁLIA

1. INTRODUÇÃO – CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS E CONTEXTO

Quadro de combate à corrupção

Abordagem estratégica. Nos últimos vinte anos, a estratégia de luta contra a corrupção tem-se baseado, em boa parte, no aspeto repressivo. A nova lei de combate à corrupção, adotada em 6 de novembro de 2012, reequilibrou a estratégia, reforçando o aspeto preventivo e potenciando a responsabilidade na administração pública.¹ Em setembro de 2013, a autoridade nacional de combate à corrupção CIVIT (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità*) aprovou o plano nacional de combate à corrupção preparado para três anos pelo Departamento da Administração Pública.² O plano de ação baseia-se numa abordagem orientada para o risco e centra-se principalmente em medidas de prevenção e de transparência no interior da administração pública, incluindo também medidas destinadas a facilitar a identificação de práticas de corrupção. Embora sejam também disponibilizados uma série de indicadores de desempenho, o plano não contém horizontes temporais explícitos para a realização das intervenções. O amplo quadro de prevenção definido pelo novo regulamento comporta um ónus considerável para as administrações públicas e exige esforços notáveis no sentido de garantir a capacidade necessária para uma intervenção eficaz. Considerações semelhantes são válidas também no que se refere à capacidade da autoridade nacional de combate à corrupção (CIVIT) de impulsionar as ambiciosas políticas de luta contra a corrupção.

Quadro normativo. A Itália ratificou, em junho de 2013, a convenção penal em matéria de corrupção e a convenção civil em matéria de corrupção do Conselho da Europa.³ Em 2012, o Governo italiano lançou uma série de reformas de combate à corrupção, como resposta à profunda inquietude que surgiu na sequência das sondagens sobre a perceção do fenómeno⁴ e do elevadíssimo número de casos de corrupção investigados⁵. Para garantir a adoção da nova lei de combate à corrupção, o governo pediu um voto de confiança no parlamento, tendo a nova lei sido adotada no dia 6 de novembro de 2012.⁶ A intenção visa induzir uma mudança de mentalidades no interior da administração pública, reforçando a coordenação das políticas de combate à corrupção a nível central, regional e local, potenciando a prevenção, e obrigando todas as instituições públicas a adotar planos de combate à corrupção, ampliando o âmbito das disposições penais para infrações relacionadas com corrupção, prevendo normas de integridade mais rigorosas para os cargos públicos eletivos e garantindo a transparência da despesa pública, do acesso às informações, etc.⁷ Não obstante, a nova lei deixa por resolver uma série de problemas.

1 Lei n.º 190, de 6 de novembro de 2012, relativa à prevenção e à repressão da corrupção e de quaisquer irregularidades na administração pública.

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 Ver adiante, «Sondagens de Opinião».

5 Seguem-se mais pormenores sobre o assunto.

6 Lei n.º 190, de 6 de novembro de 2012, relativa à prevenção e à repressão da corrupção e de quaisquer irregularidades na administração pública.

7 A lei institui uma autoridade nacional de combate à corrupção responsável pela estratégia global (função confiada à *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* - CIVIT), com vista a ampliar o âmbito dos crimes de corrupção, introduzir o crime de tráfico de influências com uma nova norma que sancione também a conduta ativa, puna a corrupção dos privados e reforce as sanções penais numa série de crimes de corrupção. O texto prevê novos crimes de corrupção (como a «sugestão indevida de dar ou prometer utilidades»), prevê a não elegibilidade na sequência de condenações

Não altera a disciplina da prescrição, o regulamento penal acerca da falsificação de operações contabilísticas e o autobreanqueamento de capitais. Não prevê infrações por compra de votos. O novo texto fragmenta ainda as disposições de direito penal acerca do suborno e da corrupção, podendo dar azo a ambiguidades na prática e a uma discricção mais limitada da ação penal.⁸ Além disso, são ainda insuficientes as novas disposições acerca da corrupção no setor privado e sobre a proteção do delator que denuncia as infrações, como será posteriormente ilustrado em maior detalhe. No quadro do semestre europeu de coordenação das políticas económicas de 2013, o Conselho recomendou que a Itália reforçasse o quadro normativo de repressão da corrupção, inclusive através da revisão das normas de prescrição.⁹

Quadro institucional. A ação de repressão, o auto judiciário e, em certa medida, a ação do Tribunal de Contas foram, durante muito tempo, os pilares da política de combate à corrupção em Itália. O Tribunal de Contas, em particular, tinha um papel-chave na aplicação das políticas de luta contra a corrupção, inclusive no quadro da nova lei de combate à corrupção, graças a uma atividade operacional de controlo eficaz, associada a excepcionais poderes de exercício de recuperação de prejuízos financeiros, por parte da administração pública. O relatório nacional sobre integridade, de 2011, da Transparency International, avaliou de forma positiva os desempenhos do Tribunal de Contas, das autoridades fiscais, do poder judiciário e dos serviços eleitorais na luta contra a corrupção.¹⁰ Contudo, o relatório considera bastante deficiente, no seu todo, a capacidade de controlo do fenómeno da corrupção por parte da administração pública, do Parlamento, do Governo, das autoridades de combate à corrupção, dos partidos políticos, das empresas, da justiça nacional e dos meios de comunicação.¹¹

Sondagens de opinião

Inquéritos de opinião. O Eurobarómetro Especial de 2013 sobre corrupção¹² revelou que 97 % dos inquiridos italianos (segunda percentagem mais elevada da UE) acreditam que a corrupção é um problema generalizado em Itália (face à média da UE: 76 %), enquanto 42 % afirmam terem sido pessoalmente afetados pela corrupção na sua vida diária (média da UE: 26 %). 88 % dos inquiridos italianos acreditam que o suborno e o recurso a contactos são, com frequência, a forma mais fácil de obter determinados serviços públicos (média da UE: 73 %). A falta de confiança nas instituições públicas é generalizada. Segundo os dados recolhidos no inquérito, as figuras públicas alvo de maior desconfiança são os partidos políticos, os políticos nacionais, regionais e

definitivas por crimes contra a administração pública e reforça a responsabilidade dos dirigentes em matéria de prevenção e repressão das condutas de corrupção. Cada administração deve adotar um plano de ação contra a corrupção. Encontram-se ainda previstas normas sobre uma maior transparência na utilização dos recursos públicos, no acesso à informação, na publicação obrigatória da situação patrimonial dos titulares de cargos políticos, titulares de carácter eletivo ou titulares de exercício de poderes de orientação política a nível estatal, regional e local). Prevê-se ainda a responsabilidade por danos à imagem da administração pública. A nova lei prevê ainda códigos de comportamento, introduz disposições sobre a proteção dos funcionários públicos que denunciam irregularidades e reforça algumas disposições acerca do conflito de interesses, da incompatibilidade (nomeadamente períodos de descanso obrigatórios) e de processos disciplinares.

8 A nova lei prevê crimes mais específicos, partindo do texto de um único crime definido nos termos mais gerais (por exemplo, *o caso da «concussione» e o novo crime de «induzione indebita a dare o promettere utilità»*).

9 Recomendação do conselho 2013/C 217/11 de 9 de julho de 2013.

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

11 A avaliação não considera suficientemente sólido o sistema nacional de integridade italiano e sublinha que a corrupção consegue florescer praticamente em todos os setores, desde o momento em que as instituições estatais beneficiam de uma autonomia notável, contrariamente aos padrões de responsabilidade e de integridade.

12 Eurobarómetro Especial 397 de 2013.

locais;¹³ e os funcionários responsáveis pela adjudicação dos contratos públicos e da emissão dos alvarás de construção.

Experiência de corrupção. No que diz respeito às experiências diretas, nos casos de corrupção, o Eurobarómetro Especial de 2013 apresenta relativamente a Itália melhores resultados do que a média da UE: apenas 2 % dos inquiridos italianos afirma terem sido objeto de solicitações de subornos ou convidados a pagar subornos (média da UE: 4 %).

Inquéritos às empresas. 92 % das empresas italianas participantes no inquérito Eurobarómetro de 2013 sobre corrupção¹⁴ acreditam que o favoritismo e a corrupção constituem um obstáculo à concorrência entre empresas em Itália (média da UE: 73 %), enquanto 90 % afirma que o suborno e o recurso a contactos são, com frequência, a forma mais fácil de obter determinados serviços públicos (média da UE: 69 %) e 64 % afirma que os conhecimentos políticos são a única maneira de singrar nos negócios (média da UE: 47 %). Segundo o Índice de Competitividade Global de 2013-2014, o desvio de fundos públicos devido à corrupção, ao favoritismo dos oficiais públicos e à progressiva perda de credibilidade ética da classe política aos olhos dos cidadãos são as áreas mais problemáticas da governação em Itália.¹⁵

Questões de fundo

Impacto estimado da corrupção. O Tribunal de Contas italiano fez notar que os custos diretos totais da corrupção perfazem 60 mil milhões de EUR ao ano (equivalente a cerca de 4 % do PIB). Em 2012 e 2013, o presidente do Tribunal de Contas expressou a sua preocupação relativamente ao impacto da corrupção sobre a economia nacional.¹⁶ A corrupção incide de forma negativa numa economia nacional já fragilizada pelas consequências da crise económica. O relatório de 2012 da comissão¹⁷ para o estudo e a elaboração de propostas sobre o tema da transparência e da prevenção da corrupção na administração pública aponta o dedo para a existência de custos económicos indiretos (derivados, por exemplo, dos atrasos administrativos, do mau funcionamento das repartições públicas, da falta de eficiência ou inclusive da inutilidade das obras e dos serviços públicos, da perda de competitividade, da queda dos investimentos, etc.), acrescida dos custos diretos da corrupção, estimados pelo Tribunal de Contas.¹⁸ Para as grandes obras públicas, os custos indiretos foram estimados em cerca de 40 % dos custos do contrato. Segundo alguns estudos sobre o desenvolvimento da economia paralela, a percentagem em Itália atingia 21,5 % do PIB, em 2012.¹⁹

Denúncia de irregularidades. A lei de combate à corrupção introduziu, pela primeira vez, disposições com vista à proteção dos funcionários públicos que denunciam irregularidades. As disposições são aplicáveis a funcionários públicos que denunciam condutas ilícitas, à exceção dos

13 Quanto às disparidades regionais, o estudo sobre a qualidade da governação, encomendado e publicado pela Comissão Europeia em dezembro de 2010 e que examina as questões de governação numa ótica regional, classifica Itália entre os Estados-Membros que apresentam as maiores disparidades sub-regionais: por outras palavras, a qualidade da governação em Itália encontra-se muito acima da UE, em algumas regiões, e muito abaixo, noutras. O Índice de Qualidade da Governação Europeia de 2013, que teve em consideração um número crescente de países, regiões e inquiridos europeus, que corroboraram estes dados: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

14 Eurobarómetro Flash 374 de 2013

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

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

17 A Comissão foi criada pelo governo e é composta por magistrados e por representantes da academia.

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.

casos de calúnia, de difamação ou de violação da vida privada. As denúncias são feitas junto do superior hierárquico, das autoridades judiciais ou do Tribunal de Contas. A identidade do delator não pode ser revelada sem o seu consentimento. Estas disposições possuem contudo um carácter bastante genérico e não exaustivo, uma vez que não abarcam todos os aspetos da denúncia ou todos os tipos de proteção a conceder nestas circunstâncias. Além disso, a denúncia no setor privado não é contemplada. Para a plena funcionalidade do mecanismo de proteção dos delatores, são ainda necessárias medidas adicionais, entre as quais a indicação dos canais de denúncia, dos dispositivos de proteção e das campanhas de sensibilização.

Transparência da atividade dos lóbis. A atividade dos lóbis não se encontra regulamentada por lei em Itália. Não existem obrigações específicas de registo dos lóbis ou de divulgação dos seus contactos a funcionários públicos.

Meios de comunicação social. Se, por um lado, a imprensa demonstra a capacidade decididamente elevada de denunciar casos de corrupção,²⁰, a independência e a estrutura de propriedade dos meios de comunicação, em especial dos eletrónicos, apresentam problemas consideráveis, sobretudo pela manutenção de um sistema de quase monopólio.²¹ Mais recentemente, a concorrência de mercado no setor dos meios de comunicação melhorou ligeiramente. Contudo, Itália obteve uma classificação baixa em função do índice de liberdade da imprensa de 2013 da Freedom House, posicionando-a entre os países com uma imprensa «parcialmente livre».²²

2. QUESTÕES EM FOCO

Corrupção de alto nível e ligações ao crime organizado

A credibilidade de um quadro de combate à corrupção eficaz e dissuasivo depende da capacidade de dar seguimento aos casos de corrupção. A perceção pública do fenómeno denuncia o escasso efeito de dissuasão das sanções aplicadas neste setor. Segundo os dados do Eurobarómetro Especial de 2013,²³, apenas 27 % dos inquiridos italianos consideram que o número de casos de corrupção investigados e apurados é suficiente para desencorajar condutas de corrupção ativas ou passivas.

Os relatórios emitidos pelo GRECO (Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a corrupção) e pela OCDE evidenciam que, no geral, existe um quadro penal instituído. Contudo, as lacunas existentes contribuem para a perceção de um clima de quase impunidade e criam um obstáculo à eficácia da ação penal e da deteção dos casos de corrupção.²⁴

Em Itália, as relações entre políticos, a criminalidade organizada e as empresas, aliadas ao escasso nível de integridade dos titulares de cargos eletivos e de governo são hoje dos aspetos

20 Segundo o Global Integrity Report de 2010, a capacidade dos meios de comunicação italianos de denunciarem a corrupção é de 89 pontos em 100: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

21 Na causa Centro Europa 7 srl e Di Stefano c. Italia, o Tribunal Europeu do Direito do Homem condenou Itália pela violação do artigo 10 da CEDH (liberdade de expressão), uma vez que a legislação nacional sobre radiodifusão não favorecia a concorrência de mercado: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{"itemid":\["001-111399"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{).

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

23 Eurobarómetro Especial 397 de 2013.

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

mais preocupantes, como testemunha o elevado número de inquéritos devido a casos de corrupção, tanto a nível nacional como regional. Um dos estudos realizados em 2010, pelo Center for the Study of Democracy, aponta o caso italiano como dos mais exemplares para compreender o quão estreitas são as ligações entre o crime organizado e a corrupção.²⁵ Segundo o estudo, é sobretudo a corrupção generalizada nas esferas social, económica e política que atrai os grupos de criminosos organizados, e não o crime organizado a dar origem à corrupção. Segundo os procuradores italianos, as ligações entre a máfia e a corrupção continuam bem patentes, inclusive nas regiões não originárias dos grupos de criminosos organizados.

Nos últimos anos, chegaram à atenção do público inúmeros inquéritos de alegados casos de corrupção, de financiamento ilícito de partidos e de reembolsos eleitorais indevidos, que envolveram personalidades políticas proeminentes e titulares de cargos eletivos a nível regional. Estes escândalos levaram a uma série de demissões, a um caso de eleições regionais antecipadas e forçaram o governo a dissolver alguns conselhos municipais devido a uma alegada infiltração de organizações mafiosas. Em 2012 apenas, foram instaurados processos e ordenações de proteção cautelar contra figuras políticas em cerca de metade das 20 regiões italianas. Na aplicação da lei n.º 221/1991²⁶, foram dissolvidos em Itália 201 conselhos municipais, entre os quais 28 em 2010 (a maior parte originários do sul, mas também do norte de Itália) devido a uma alegada infiltração de organizações criminosas. Em algumas situações, as infrações contestadas prescreveram antes da conclusão do processo.

Nos últimos anos, uma série de casos de corrupção levou à demissão de líderes e de altos cargos do partido. Muitos destes casos diziam respeito à alegada utilização ilícita dos fundos de um partido. Mais de 30 deputados da legislatura anterior foram ou encontram-se atualmente a ser investigados por crimes relacionados com a corrupção ou pelo financiamento ilícito aos partidos. Em alguns casos, as investigações ou os procedimentos judiciais encontram-se ainda em curso, enquanto noutros foi proferida uma condenação de primeiro grau. Alguns processos foram indeferidos por prescrição ou porque a infração foi despenalizada. Por vezes, a prescrição produziu efeitos antes que os juízes pudessem chegar a uma sentença definitiva. É digno de nota o caso de um parlamentar investigado pela sua associação ao clã dos Casalesi: o clã teria financiado a campanha eleitoral em troca de influências políticas a nível nacional, sobretudo para a reciclagem de resíduos tóxicos. O parlamento recusou por duas vezes ceder a autorização para interceder, impedindo o seu encarceramento preventivo. Durante a campanha para as eleições legislativas de 2013, uma petição recolheu mais de 150 000 assinaturas de cidadãos e 878 assinaturas de candidatos empenhados em tornar mais eficaz a nova lei de combate à corrupção.²⁷

As tentativas de definir um quadro jurídico capaz de garantir a eficácia dos processos e a sua conclusão em casos complexos saíram muitas vezes frustradas. Por várias ocasiões, o Parlamento aprovou, ou tentou fazer passar, leis *ad personam*, a favor de políticos imputados em procedimentos penais, inclusive por crimes de corrupção. Exemplo de tal é o projeto de lei sobre a «prescrição curta» (*prescrizione breve*) que comporta um elevado risco de ver prescrever os procedimentos envolvendo arguidos sem antecedentes criminais.²⁸ Um outro exemplo é a lei «Alfano» que impunha, para os quatro mais altos cargos do Estado, a suspensão dos processos-crime durante a assunção do cargo e até ao termo do mesmo, dos processos penais em curso.²⁹ A

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 Dos quais 75 em Campânia, 49 em Sicília e 34 na Calábria.

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

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

29 Lei N.º 128 de 2008: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

lei foi mais tarde declarada inconstitucional.³⁰ Um outro exemplo é a lei de 2010 sobre o «impedimento legítimo» de comparência em audiência de um Presidente do Conselho de Ministros e dos Ministros da República italiana.³¹ Também esta disposição foi declarada inconstitucional.³² Outros exemplos consistem na despenalização, em 2002,³³ de determinados crimes, como algumas formas de falsificação de operações contabilísticas.

A nova lei de combate à corrupção e o sucessivo decreto-lei acerca da impossibilidade de candidatura e a proibição de serem nomeados para cargos eletivos e do governo a nível central e regional, na sequência de condenações definitivas por crimes de corrupção ou outros crimes contra a administração pública, adotada pelo governo no final de 2012, assinando um importante passo em frente.³⁴ O decreto prevê termos de impossibilidade de candidatura duas vezes mais extensos do que a correspondente sanção e, contudo, não inferiores a seis anos. Nos primeiros meses de 2013, o governo adotou ainda um decreto-lei acerca da impossibilidade de conferir e da incompatibilidade (temporária ou permanente, consoante o tipo de sanção) de cargos na administração pública, na sequência de condenações definitivas ou não definitivas por crimes contra a administração pública, incluindo de corrupção.³⁵ A norma acerca da impossibilidade de candidatura introduzida pela legislação de combate à corrupção encontrou aplicação no caso da interdição a senador de um antigo presidente do Conselho condenado por evasão fiscal. Além disso, o presidente de uma província foi suspenso do cargo por ter sido condenado a abuso de poder. Para os parlamentares, a aplicação destas disposições de lei encontra-se sujeita à votação da câmara a que pertencem, que deve pronunciar-se acerca da cessação do mandato na sequência de uma condenação definitiva.

Além das provisões anteriormente mencionadas, não existem códigos de ética aplicáveis a representantes eleitos a nível central ou local. No que diz respeito a conflitos de interesse, não existem mecanismos específicos de verificação. A introdução de códigos de comportamento para os cargos eletivos, em conjunto com as disposições regulamentares sobre as sanções aplicáveis em caso de violação, permitiriam garantir os padrões de integridade e de responsabilidade e de prever sanções não penais para um leque mais alargado de comportamentos não éticos prejudiciais ao interesse público. Uma tal consciencialização permitiria ainda uma aplicação mais eficaz das normas de integridade, através de soluções autorregulamentares, dada a especialidade das sanções não penais aplicáveis aos titulares de cargos eletivos em relação a outros cargos públicos (cargos do governo, oficiais públicos, etc.)

Financiamento dos partidos políticos

Em Itália, os partidos políticos têm atualmente acesso a duas fontes de financiamento: uma pública (que pode chegar até 80 % dos recursos do partido) e uma privada. O relatório do GREGO, de março de 2012, identifica «lacunas críticas» tanto no quadro jurídico italiano sobre financiamento dos partidos como na prática.³⁶ O relatório conclui que as atuais lacunas dão azo a

30 Sentença do Tribunal Constitucional n.º 262/2009:

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

31 Lei de 7 de abril de 2010, n.º 51 «Disposições em matéria de impedimento de comparência numa audiência» ((Legittimo Impedimento):

32 Sentença do Tribunal Constitucional n.º 23/2011: temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf.

33 Decreto-lei n.º 61/2002: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>.

34 Decreto-lei n.º 235 de 31 de dezembro de 2012:

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

35 Decreto-lei n.º 39 de 8 de abril de 2013:

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

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).

abusos e não existem garantias suficientes para poder identificar e denunciar, de forma eficaz, eventuais influências indevidas no financiamento dos partidos. O sistema de controlo dos fundos dos partidos exercido pelas autoridades públicas é considerado fragmentário e formalista, confiado a três órgãos diferentes com poderes limitados e sem uma articulação entre ambos ou aos órgãos de execução). No parlamento, os balanços anuais dos partidos são verificados por uma comissão de auditoria para o efeito; no Tribunal de Contas, as despesas incorridas pelos partidos são submetidas ao Colégio de controlo de despesas eleitorais, enquanto o Colégio regional de garantia eleitoral verifica as despesas eleitorais suportadas pelos candidatos nas eleições.

O GRECO solicitou aos partidos políticos que desenvolvessem sistemas de controlo interno e que submetessem as suas contas a auditoras independentes. Segundo a lei, os partidos políticos não são obrigados a preparar declarações financeiras de forma consolidada. Os relatórios financeiros atualmente publicados pelos partidos políticos não oferecem um quadro completo das suas atividades financeiras. Para garantir financiamentos mais transparentes, o GRECO recomenda ainda uma redução significativa dos limites abaixo dos quais os partidos e os candidatos individuais não são obrigados a revelar a identidade do financiador. De igual forma, foi recomendada a proibição de financiamentos anónimos.³⁷

As sanções atuais previstas pelo regulamento consistem em multas e na suspensão do reembolso eleitoral. O regulamento prevê ainda o crime de financiamento ilícito. A este propósito, o relatório GRECO 2012 observa que o atual regime de sanções para a violação do regulamento de financiamento não é suficientemente dissuasivo e recomenda tornar mais eficazes, proporcionais e dissuasivas as sanções administrativas e penais atualmente aplicáveis.³⁸

Em dezembro de 2013, o governo adotou um decreto-lei que prevê a abolição gradual, a três anos, do financiamento público aos partidos,³⁹ substituindo-o por contribuições voluntárias dos cidadãos, dedutíveis dos impostos.⁴⁰ O decreto-lei dita uma série de diretrizes para definir procedimentos rigorosos sobre transparência, estatutos e balanços dos partidos. Contudo, deixa por resolver algumas questões submetidas ao GRECO relativamente ao rigor dos dispositivos de controlo interno, aos limites dos financiamentos privados e ao efeito dissuasor das sanções. Mais recentemente, o Tribunal de Contas ficou responsável pelo controlo do financiamento dos grupos políticos regionais.

Termos da prescrição

A questão da prescrição é um problema particularmente sério para fins dos inquéritos e da apuração, no que diz respeito aos casos de corrupção em Itália. Os termos da prescrição previstos pela disciplina italiana, aliados ao tempo extensivo dos processos, às regras e aos métodos de cálculo da prescrição, à ausência de flexibilidade acerca dos motivos para suspender e interromper a decorrência dos termos e à existência de um termo absoluto que não pode ser interrompido ou suspenso, determinaram e determinam ainda a extinção de um grande número de processos.⁴¹ A revisão da norma que regula atualmente a prescrição foi lançada entre as

37 Agora em 50 000 EUR.

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

39 Reduzido a 60 % no primeiro ano sucessivo à conversão em lei do decreto, em 50 % no segundo ano, em 40 % no terceiro ano, para ser por fim abolido em definitivo.

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

41 Inclui-se um processo contra um antigo presidente do Conselho, prescrito em fevereiro de 2012. A acusação consistia numa alegação de corrupção em processos judiciais: o antigo primeiro-ministro teria pago 600 000 dólares americanos (USD) a um advogado estrangeiro em troca do seu testemunho numa série de processos em que era arguido. O processo durou cerca de cinco anos antes de o crime prescrever. Os outros arguidos (ou a parte ativa da conduta de corrupção) foram condenados em primeiro grau, com condenação confirmada no recurso. Contudo, também no seu caso o processo prescreveu na última

recomendações específicas para os países que o Conselho forneceu a Itália, em julho de 2012, no quadro do semestre europeu, como fator importante para reforçar o quadro jurídico de repressão da corrupção.

Segundo um estudo da Transparency International de 2010, acerca de como os termos da prescrição influenciam as ações judiciais relativas aos casos de corrupção na União Europeia, entre 2005 e 2010, cerca de um processo em cada dez por crimes de corrupção prescreveu.⁴² A situação não parece ter melhorado entretanto. Não obstante as preocupações repetidamente expressas pelo GRECO⁴³ e pela OCDE⁴⁴, entre 2009 e 2013. Segundo um estudo⁴⁵, os processos penais extintos em Itália por prescrição foram cerca de 11,14 % em 2007 e 10,16 % em 2008. No mesmo período, a média nos outros Estados-Membros da UE mencionados no estudo rondava os 0,1 a 2 %. Segundo os dados da OCDE, desde 2011, prescreveram 30 dos 47 processos por corrupção transnacional (ou seja, mais de 62 %).

Antes da entrada em vigor da nova lei de combate à corrupção⁴⁶, o termo de prescrição⁴⁷ relativos da maior parte dos crimes de corrupção «clássicos» era de cerca de 6 anos⁴⁸, enquanto o termo de prescrição absoluto era de 7,5 anos.⁴⁹ A reforma da disciplina da prescrição em 2005 alterou as regras de cálculo a fim de diferenciar a extensão dos termos de prescrição, em função do registo criminal da pessoa acusada.⁵⁰ Se a pessoa acusada não tiver antecedentes criminais, não aumentam os termos de prescrição, na presença de circunstâncias agravantes. Um importante e mais fundamental impedimento contido na norma em vigor consiste no facto de que os termos de prescrição têm efeitos também após a sentença de condenação de primeiro grau (ou seja, até à sentença definitiva). Dada a extensão de tempo dos processos judiciais, tal facto determinou situações de prescrição, inclusive após sentenças de condenação de primeiro grau.

A lei de combate à corrupção n.º 190/2012 não alterou as normas de prescrição. A nova lei aumenta a pena máxima para alguns crimes, ao prorrogar os termos da prescrição, uma vez que os dois se encontram interligados. Não obstante, prevê sanções menores para novos tipos de infrações, como a chamada «*concussione per induzione*⁵¹» (ou *induzione indebita a dare o promettere utilità*), considerada pelos profissionais de justiça como mais frequente do que a clássica, encurtando desta forma os termos de prescrição⁵². Convém ainda ter presente que as novas normas penais mais favoráveis, ou seja, aquelas que encurtam os termos da prescrição, são aplicáveis também aos processos em curso.

instância de julgamento. Mais recentemente, prescreveu o processo contra um vice-presidente do conselho regional num alegado caso de corrupção em grande escala.

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).

44 [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 Suborno, tráfico de influências.

47 Os chamados «termos de prescrição relativos» podem ser suspensos ou interrompidos, enquanto no caso dos «absolutos», mais prolongados, a suspensão ou a interrupção não é, em circunstância nenhuma, possível.

48 Mais amplo para alguns crimes, como *concussione* – uma forma agravada de corrupção passiva em que o oficial público obriga ou induz um indivíduo a dar, ao mesmo ou a terceiros, dinheiro ou outras utilidades - o branqueamento de capitais, a corrupção no interior do sistema judiciário: 12 a 20 anos nas formas agravadas.

49 Mais amplo para alguns crimes, como a *concussione*, branqueamento de capitais, corrupção no interior do sistema judiciário – 15 a 25 anos nas formas agravadas.

50 Lei ex-Cirielli n.º 251 de 5 de dezembro de 2005.

51 Forma de corrupção ativa em que o oficial público, abusando do cargo ou dos poderes, obriga um indivíduo a dar ou a prometer indevidamente, ao mesmo ou a terceiros, dinheiro ou outras utilidades.

52 No caso, por exemplo, da *concussione per induzione*, a pena vai de 3 a 8 anos, ao invés de 4 a 12 anos e, como tal, os termos de prescrição passam de 15 para 10 anos.

O Ministério da Justiça encarregou um grupo de trabalho (a Comissão Fiorella) de estudar a questão e identificar as opções de reforma da disciplina da prescrição.⁵³ A comissão estudou o impacto da prescrição numa série de causas entre 2005 e 2010 e tornou públicos os resultados do estudo, em abril de 2013. O estudo, que diz respeito aos principais processos penais italianos, dá conta de um leve aumento (inferior a 3 %) da taxa de prescrição para casos de corrupção. Esta taxa considerada normal justifica-se, em parte, à luz do princípio de legalidade (obrigatória da ação penal). Segundo o GRECO, o risco de prescrição por crimes de corrupção aumenta, na realidade, devido ao método de cálculo dos termos de prescrição aliados a outros fatores (atrasos e sobrecarga dos processos penais, complexidade dos casos de corrupção). Reforçar as sanções por determinados crimes de corrupção não é, em si, uma solução ideal para enfrentar o problema, e o GRECO apela à adoção de um plano com horizontes temporais e opções bem definidos.⁵⁴

Capacidade de garantir uma aplicação eficaz da nova lei de combate à corrupção

Após a adoção da nova lei de combate à corrupção n.º 190/2012, o governo adotou uma série de decretos de aplicação. O primeiro decreto-lei, adotado nos últimos meses de 2012, diz respeito à não elegibilidade dos oficiais públicos na sequência de condenações definitivas por determinados crimes contra a administração pública, entre os quais a corrupção.⁵⁵ Entre março e abril de 2013, o governo adotou outros dois decretos. Um destes decretos dizia respeito à proibição de nomeação para determinados cargos públicos na sequência de condenações (definitivas ou não) por crimes contra a administração pública, entre os quais a corrupção e a incompatibilidade e a proibição para os titulares de cargos públicos de serem nomeados para cargos no setor privado.⁵⁶ As outras obrigações diziam respeito à transparência e à divulgação de informações por parte das administrações públicas.⁵⁷ Em 2013, o governo adotou um código de comportamento para a administração pública preparado pelo departamento da função pública.⁵⁸ Outros aspetos disciplinados pela lei de combate à interrupção n.º 190/2012, como a abordagem coordenada dos dispositivos de controlo, não foram ainda tidos em consideração.

A lei de combate à corrupção n.º 190/2012 designou a *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* (CIVIT) como a autoridade nacional de combate à corrupção responsável pela coordenação das políticas de prevenção da corrupção à escala nacional. Contudo, a CIVIT aparenta não ter a capacidade necessária para desempenhar de forma eficaz este papel. É composta por apenas três membros e um quadro de apoio de apenas 30 efetivos, sujeitos a substituições frequentes. A mesma CIVIT interpreta as funções próprias de uma forma bastante restrita, limitando-se a desenvolver um papel mais reativo que proativo e concentrando-se, em particular, na transparência, nas funções de consultoria e na verificação formal dos documentos estratégicos preparados pelas administrações. O exercício dos poderes de inspeção conferidos à CIVIT pela lei de combate à corrupção aparenta deter uma prioridade

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

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

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

56 Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di 'inconfirribilità' 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 Código de comportamento aprovado em 4 de junho de 2013 por meio do Decreto do Presidente da República 62/2013, que substitui, em todos os seus elementos, o Código de Conduta contido no Decreto Ministerial da Função Pública, aprovado em 28 de novembro de 2000.

secundária. O exercício dos poderes sancionatórios da CIVIT é quase inexistente, sobretudo no âmbito regional e legal.

A lei de combate à corrupção n.º 190/2012 prevê a adoção de um plano nacional trienal de prevenção da corrupção e obriga todos os órgãos administrativos a adotar planos de ação (centrados na prevenção). Todos os planos de ação devem basear-se na avaliação do risco da corrupção. Inclusive as câmaras de comércio regionais desenvolveram planos plurianuais de prevenção da corrupção. Um elevado número de câmaras já prepararam tais planos.⁵⁹

Em julho de 2013, a CIVIT adotou um conjunto de diretrizes para a atualização de um programa de três anos visando a transparência e a integridade em 2014/16.⁶⁰ Em setembro de 2013, aprovou um plano de combate à corrupção nacional de três anos preparado pelo Departamento da Administração Pública.⁶¹ O plano de ação define linhas gerais para a implementação de uma lei de combate à corrupção para as administrações públicas. Muitas administrações (inclusive locais) transmitiram à CIVIT os próprios planos de ação e, entre 2011 e 2012, foram preparados outros 100.⁶²

Cada órgão administrativo nomeia um funcionário responsável pela prevenção e pela corrupção que, em caso de inadequação do sistema, as avalia, tanto no plano disciplinar como de gestão. A grande maioria destas administrações tinha já nomeado um responsável em 2013.

A ambição desta nova abordagem às políticas de integridade na administração pública é de louvar, mas é igualmente importante evitar o risco de este exercício em larga escala se transformar num processo formal onde os documentos programáticos e a estrutura institucional contam mais do que os intervenientes imediatos capazes de colmatar as falhas existentes. Contudo, não é claro se todas as administrações beneficiam da capacidade de elaborar planos de ação e garantir uma implementação e um controlo eficazes. Este aspeto é particularmente relevante no caso das entidades locais.

O relatório de 2012 da comissão para o estudo e a elaboração de propostas acerca da transparência e da prevenção da corrupção na administração pública aponta justamente as administrações locais como um dos principais fatores de risco. Destacam-se sobretudo as ligações existentes entre a administração e a política (em particular, em matéria de planificação urbanística) entre a administração e o setor privado (maior recurso à terceirização e a processos negociados como consequência da crise económica) e à ausência de clareza na repartição de competências nos vários níveis de governação. A comissão propôs uma série de medidas corretivas consistentes, nomeadamente, ao definir com clareza as competências entre os conselhos regionais e as entidades administrativas, ao garantir uma maior transparência e disciplina na implementação dos processos administrativos, ao promover mecanismos de controlo internos e ao dar prioridade aos setores de maior risco, como a planificação urbanística.⁶³

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

60 Deliberação n.º 50/2013 "Diretrizes para a atualização do Programa trienal para a transparência e a integridade 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.

Conflitos de interesses e declaração do patrimônio

A legislação aplicável à administração pública⁶⁴ e a lei de combate à corrupção n.º 190/2012 preveem normas específicas para um amplo leque de situações de conflitos de interesses efetivos, potenciais e aparentes, ou uma série de medidas para lhes fazer face, inclusive no que diz respeito à promiscuidade entre o setor público e o setor privado (por exemplo, com a instituição de períodos de inatividade obrigatórios de três anos). Os contratos conclusivos ou outros cargos conferidos em violação da norma contra a promiscuidade entre o setor público e o setor privado são nulos. Em caso de violação, entra em vigor para as entidades privadas interessadas em celebrar contratos com as administrações públicas nos três anos sucessivos.

Após a adoção da lei de combate à corrupção n.º 190/2012, o governo adotou o decreto-lei de 14 de março de 2013 acerca das obrigações de publicidade, de transparência e de divulgação de informações incumbidas às administrações públicas⁶⁵, em virtude das quais os titulares de cargos eletivos e de governo, bem como os seus familiares de até segundo grau, têm a obrigação de tornar pública a sua situação patrimonial. O decreto parte do princípio que a acessibilidade às informações públicas é a regra e que as exceções devem ser expressamente previstas por lei. A obrigação de publicar a própria situação patrimonial é incumbida aos titulares de cargos eletivos e de governo a nível central, regional e local, e a quem desenvolve funções temporárias por conta das autoridades públicas. O decreto-lei adotado pelo governo em abril de 2013 prevê pois a incompatibilidade e a proibição de conferir cargos a quem tiver sido condenado, inclusive com sentença não transitada em julgado, para crimes contra a administração pública.⁶⁶ O decreto prevê ainda a incompatibilidade entre os cargos de direção nas administrações públicas e nas entidades de direito privado vigiadas ou financiadas pela administração pública, bem como entre o cargo de dirigente na administração pública e os cargos de direção política.

Apesar de prever normas notáveis, o quadro jurídico não é claro no que diz respeito a um dispositivo de verificação profissional independente e a um correspondente sistema de sanções dissuasivas a implementar em caso de violação das normas nas declarações patrimoniais e no conflito de interesses por parte dos oficiais públicos a nível central, regional e local. Não é de todo claro de que forma as violações graves destas normas dê origem à aplicação de sanções adequadas, como o licenciamento, nem de que forma as decisões adotadas em violação destas normas sejam revogadas e os danos sejam indemnizados. O mesmo é válido para as declarações patrimoniais dos cargos eletivos e do governo.

A última avaliação do GRECO no quadro do primeiro e segundo ciclos de avaliação conjunta faz referência ao papel da vigilância por parte das autoridades italianas à autoridade da concorrência em relação ao conflito de interesses para os titulares de cargos do governo (e correspondentes cônjuges e familiares). De acordo com as autoridades italianas, a autoridade da concorrência adotou rigorosas diretrizes de interpretação que ampliam de forma considerável o âmbito das disposições neste setor. Esta circunstância parece ser confirmada pela jurisprudência disponível. A este respeito, as autoridades italianas divulgaram que a autoridade da concorrência se serviu das declarações patrimoniais recebidas para identificar os setores maioritariamente expostos ao risco de conflito de interesses (por exemplo, o da rádio e da televisão).⁶⁷ Contudo, ainda não é claro

64 Lei 215 de 2004 sobre conflitos de interesse: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

65 Decreto-lei n.º 33 de 14 de março de 2013 Divulgação, Transparência e Difusão de Informações da Administração Pública.

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

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).

como se irá desenvolver na prática a verificação das declarações patrimoniais e do conflito de interesses à luz da lei de combate à corrupção n.º 190/2012. A CIVIT encontra-se atualmente responsável por garantir o respeito dos requisitos de publicação e de monitorizar eventuais irregularidades, mas os seus poderes são essencialmente de natureza regulamentar, de consultoria ou de orientação. A comissão não tem competências para verificar pelos mesmos factos o conflito de interesses e as declarações patrimoniais dos oficiais públicos. O GRECO sublinhou ainda que «a problemática dos conflitos de interesses é uma questão extremamente controversa em Itália e merece ser atentamente verificada, a fim de se preservar a credibilidade do sistema».⁶⁸

Contratos públicos

As obras, bens e serviços públicos representavam 15,9 % do PIB de Itália em 2011.⁶⁹ No mesmo ano, o valor dos concursos publicados no Jornal Oficial enquanto percentagem da despesa total em obras públicas, bens e serviços foi de 18,3 %. O anteriormente citado relatório de 2012 da comissão *ad hoc* aponta os contratos públicos como um setor particularmente exposto ao risco de corrupção.⁷⁰ Em Itália, o recurso a processos negociados (sobretudo sem publicitação do concurso) é mais frequente do que a média: em 2010, representava 14 % do valor dos contratos, face a 6 % da média da União. Este fator aumenta o risco de condutas corruptas e fraudulentas.

De acordo com o Eurobarómetro de 2013 às empresas sobre corrupção,⁷¹ 70 % dos inquiridos italianos consideram que a corrupção constitui um problema generalizado na adjudicação de contratos públicos gerida pelas autoridades nacionais (média da UE: 56 %) e 69 % na gerida por autoridades locais (média da UE: 60 %). Mais especificamente, os inquiridos italianos consideraram que as seguintes práticas apresentavam problemas generalizados nos procedimentos de adjudicação: especificações adaptadas casos particulares de empresas (52 %); abuso dos procedimentos por negociação (50 %); conflitos de interesses na avaliação das propostas (54 %); propostas concertadas (45 %); critérios de seleção e avaliação pouco claros (55 %); envolvimento dos proponentes no projeto das especificações (52 %); abuso do motivo de urgência para evitar os processos de concurso (53 %) e alteração das cláusulas contratuais após a celebração do contrato (38 %).

Em Itália, o setor das infraestruturas é, aparentemente, aquele em que a corrupção dos concursos públicos se encontra mais generalizada. Dado que os recursos em jogo são conspícuos, o risco de corrupção e de infiltração de organizações criminosas é particularmente elevado. Também o risco de colusão é bastante elevado a partir do momento em que poucos são os prestadores de serviços capazes de fornecer as obras, os fornecimentos e os serviços necessários. Segundo estudos empíricos, em Itália, a corrupção é bastante lucrativa na fase sucessiva à adjudicação, sobretudo na fase dos controlos de qualidade ou do término dos contratos de obras, de fornecimentos ou de serviços.⁷² O Tribunal de Contas constatou por várias vezes a adequação do concurso, o respeito pelos procedimentos e a adjudicação do concurso à oferta mais vantajosa, inclusive se, em compensação, a qualidade dos trabalhos ficasse intencionalmente comprometida na fase de execução. Mais do que revelar a presença de práticas corruptas, estas irregularidades, como também as indicações fornecidas pelo Eurobarómetro, evidenciam os pontos fracos dos mecanismos de controlo em vigor, em particular na fase de realização dos contratos públicos. O Tribunal de Contas também apontou uma lacuna nos próprios poderes de controlo: o Tribunal não

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 Eurobarómetro Flash 374 de 2013

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

pode realizar controlos *ad hoc* sem aviso prévio, o que se repercute de forma negativa na taxa de apuração de irregularidades.⁷³ A despenalização da falsificação das operações contabilísticas⁷⁴ produz efeitos negativos em termos da prevenção das irregularidades, em particular na fase da execução.

Só nas grandes obras públicas, estima-se que a corrupção (incluindo perdas indiretas) atinja 40 % do valor total do contrato.⁷⁵ As grandes obras de construção como aquelas para a reconstrução de L'Aquila após o terramoto de 2009, para a Expo Milão 2015 ou para a futura linha ferroviária de alta velocidade Turim-Lyon são vistas, na esfera pública, como particularmente expostas ao risco de desvio de fundos públicos e infiltrações de organizações criminosas. A linha de alta velocidade é, de entre as obras de infraestruturas, das mais custosas e criticadas devido aos elevados custos unitários em relação a obras semelhantes. Segundo os estudos, a alta velocidade em Itália custou 47,3 milhões de EUR ao quilómetro no trecho Roma-Nápoles, 74 milhões de EUR entre Turim e Novara, 79,5 milhões de EUR entre Novara e Milão e 96,4 milhões de EUR entre Bolonha e Florença, contra apenas 10,2 milhões de EUR ao quilómetro do trecho Paris-Lyon, 9,8 milhões de EUR de Madrid-Sevilha e 9,3 milhões de EUR de Tóquio-Osaka. No total, o custo médio da alta velocidade em Itália é estimado em 61 milhões de EUR ao quilómetro.⁷⁶ Estas diferenças de custos, embora por si só não provem nada, podem revelar ser um indicador, a ser corroborado por outros, de uma eventual má gestão ou de irregularidades dos concursos públicos.

Tendo reconhecido os riscos da corrupção e da infiltração de organizações criminosas no setor dos contratos públicos, Itália presta uma crescente atenção a estes problemas. Implementou novas leis, como a norma sobre a rastreabilidade dos fluxos financeiros dos concursos públicos, promovendo novos projetos para rastrear as operações financeiras e prevenir as infiltrações mafiosas ou desenvolvendo a capacidade do Comité de coordenação para uma supervisão de alto nível das grandes obras (*grandi opere*⁷⁷).

A lei de combate à corrupção n.º 190/2012 introduziu medidas adicionais, como a obrigação para todas as administrações de publicar na Internet as contas e os balanços anuais, de indicar a repartição dos custos das obras e dos serviços públicos e de fornecer informações detalhadas acerca dos concursos em curso e dos concursos já concluídos. A lei prevê ainda uma base de dados sobre os concursos públicos e a obrigação dos Presidentes das Câmaras de instituírem listas de operadores económicos não sujeitos a tentativas de infiltração por parte de organizações criminosas. Esta medida encontra-se em fase de implementação.

Quanto à mais vasta temática da transparência da despesa pública e da administração pública, as autoridades italianas implementaram numerosas medidas destinadas a garantir uma maior transparência. Em tal sentido, é digna de nota a lei n.º 136/2010 sobre o controlo dos fluxos financeiros, em virtude da qual todos os pagamentos no âmbito dos contratos públicos são efetuados através de uma única conta corrente para o efeito, de forma a prevenir globalmente o fenómeno da corrupção, neste âmbito.⁷⁸ O decreto «Simplificar Itália» de 2012 prevê o recurso à administração eletrónica, procedimentos mais racionais para a participação nos concursos públicos

73 Idem.

74 A despenalização da falsificação de operações contabilísticas de 2002 aboliu efetivamente o crime. Contudo, este crime recai, em certa medida, sobre outros tipos de crime.

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

76 Ivan Cicconi, *Il libro nero della TAV*

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

78 Lei n.º 136 de 13 de agosto de 2010 relativa a um plano extraordinário contra a mafia: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>

e a nomeação dos dirigentes a que os cidadãos se podem dirigir em caso de inação da administração.⁷⁹

Boas práticas – plataformas para a transparência

Bussola della trasparenza:⁸⁰ iniciativa do Ministério da Administração Pública e a simplificação destinadas a monitorizar a disponibilidade e o acesso às informações nas páginas web das administrações.

Avviso Pubblico (<http://www.avvisopubblico.it/>): uma rede de mais de 200 administrações regionais, provinciais e municipais concretamente empenhadas em prevenir a corrupção e as infiltrações de organizações mafiosas nas estruturas públicas.

ITACA⁸¹: uma associação empenhada em garantir a transparência dos concursos públicos e da despesa pública em geral. Participa em cerca de 90 % das administrações regionais.

CAPACI⁸² (Criação de procedimentos automatizados para fazer face à infiltração de organizações criminosas em contratos públicos): um projeto para a monitorização dos fluxos financeiros na cadeia logística dos grandes contratos públicos, financiado com fundos da União. O sistema prevê uma base de dados de transferências bancárias e denúncia de comportamentos anómalos de forma a permitir às autoridades evitarem infiltrações de capitais ilícitos. O projeto encontra-se atualmente na fase piloto numa série de regiões italianas.

Linee guida⁸³: o comité de coordenação para a supervisão de alto nível das grandes obras aprovou um documento estratégico contra a máfia como medida de prevenção de combate à infiltração de organizações mafiosas no programa de infiltrações estratégicas. Foram desta forma adotadas diretrizes e instruções nos controlos contra a máfia relativos aos contratos e aos subcontratos de obras, de fornecimentos e de serviços para os projetos de infraestrutura estratégicos, como a reconstrução pós-terramoto em Abruzzo ou a Expo Milão 2015.

A corrupção no setor privado

Itália não transpôs plenamente a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho relativa à luta contra a corrupção no setor privado.⁸⁴ A corrupção nos privados não é disciplinada pelo código penal, mas antes por disposições de direito penal previstas no código civil. A lei de combate à corrupção n.º 190/2012 altera estas disposições, dando uma nova definição de corrupção para os privados e prevendo novas sanções. Contudo, não dá resposta às lacunas existentes no âmbito dos crimes de corrupção no setor privado e no regime sancionatório. As novas disposições não definem de forma suficientemente ampla os cargos de direção que possam colocar em risco a responsabilidade da empresa por crimes de corrupção cometidos pelos correspondentes titulares. Não preveem a responsabilidade nos casos de lacunas de supervisão. O regime sancionatório aplicável às pessoas jurídicas não aparenta ser suficientemente dissuasivo. As disposições atuais acerca da corrupção

79 O decreto «Semplifica Italia» de 4 de abril de 2012:

http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia_opuscolo.pdf

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

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

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

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

84 COM(2011) 309 final, segundo relatório sobre a aplicação da Decisão-Quadro 2003/568/JHA de 6 de junho de 2011:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

entre privados são portanto demasiado limitadas e restringem o campo de aplicação às categorias de dirigentes do setor privado em que o crime é imputável. Os procedimentos são iniciados por queixa da pessoa ofendida e não *ex officio*, salvo se der origem a uma distorção da concorrência na aquisição de bens ou de serviços.

Quanto às disposições acerca da contabilidade das empresas, o GRECO salientou que o sistema contabilístico italiano não cumpre os requisitos em matéria de contabilidade previstos pela convenção penal sobre a corrupção e pela convenção civil sobre a corrupção do Conselho da Europa. Tal é evidente, em particular, no que diz respeito às condições/limites de responsabilidade, à cobertura limitada dos requisitos em matéria de revisão das contas (circunscrita às sociedades cotadas em Bolsa, às empresas estatais e às empresas de seguros), à determinação das penas e às disposições relativas aos autores dos crimes de falsificação das operações contabilísticas.⁸⁵

No que diz respeito à corrupção transnacional, Itália beneficia de um quadro exaustivo e de profundos e notáveis esforços para investigar e julgar estes crimes.⁸⁶ As alegadas práticas de corrupção recentemente objeto de investigação nos setores da energia e da defesa para além das fronteiras nacionais se, por um lado, atestam que o fenómeno permanece em existência, por outro, demonstram que os organismos de repressão se encontram a fazer esforços credíveis para identificar e investigar estas práticas. A OCDE insiste nas falhas ainda presentes no regime sancionatório, constatando, em dezembro de 2011, que embora tenham sido instaurados processos contra 60 arguidos e 9 casos se encontrem em fase de investigação, no final foram impostas penas apenas a 3 pessoas coletivas e 9 pessoas singulares, com acordo judicial em todas elas («*partteggiamento*»)⁸⁷. A OCDE salientou que muitos processos instaurados contra pessoas coletivas prescreveram.

3. PASSOS FUTUROS

A adoção, em novembro de 2012, da lei de combate à corrupção assinala um importante passo em frente na luta contra a corrupção em Itália. A nova norma confere particular destaque a políticas de prevenção destinadas a potenciar a responsabilidade da administração pública e da classe política, bem como a reequilibrar o ónus da luta contra a corrupção, que atualmente incide quase em exclusivo sobre os sistemas policial e judiciário. Contudo, não obstante o profundo empenho do Tribunal de Contas, dos organismos de repressão, do Ministério Público e dos tribunais, a corrupção em Itália continua a ser um problema sério. A nova onda de escândalos de corrupção, que envolveu uma série de cargos eletivos regionais, permitiu lançar uma nova luz sobre o financiamento ilícito dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e revelou a infiltração de organizações criminosas. Contudo, continuam a ser raros os casos em que sanções dissuasivas são efetivamente aplicadas a oficiais públicos de alto nível. O regime restritivo da prescrição continua a dificultar o julgamento dos casos de corrupção. O quadro regulamentar sobre o conflito de interesses e os financiamentos aos partidos políticos é, em certos aspetos, insatisfatório. Os contratos públicos e o setor privado continuam a ser setores de risco, apesar das medidas adotadas até ao momento. No geral, são necessários mais esforços para garantir uma aplicação e uma monitorização eficazes do quadro legislativo de combate à corrupção, incluindo os decretos legislativos, de forma a garantir um impacto sustentável no terreno.

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*.

Os seguintes pontos devem ser objeto de maior atenção:

- reforçar o regime de integridade dos **funcionários eleitos e nomeados** a nível nacional, regional e local, inclusive com códigos de comportamento completos, instrumentos adequados de prestação de contas e sanções dissuasivas, em caso de violação. Considerar a oportunidade de encorajar os partidos políticos a adotar códigos de comportamento e de promover pactos deontológicos entre os partidos e os grupos políticos. Abster-se da adoção de leis *ad personam*. Reforçar o quadro jurídico e de aplicação sobre o **financiamento aos partidos políticos**, sobretudo no que diz respeito ao financiamento, à consolidação de contas, à coordenação e à adequação dos poderes de controlo no financiamento dos partidos e na aplicação de sanções dissuasivas;
- Colmatar as lacunas da **disciplina de prescrição**, conforme requerido pelas recomendações fornecidas a Itália, em julho de 2013, no quadro do semestre europeu, analisando a alteração à norma sobre a expiração dos termos de prescrição (incluindo a exclusão das instâncias de recurso dos termos de prescrição) e a adoção de normas mais flexíveis em matéria de suspensão e de interrupção. Avaliar o risco de prescrição nos processos em curso por crimes de corrupção e dar prioridade aos processos que apresentem tal risco.
- Estender os poderes e reforçar a capacidade da autoridade nacional de combate à corrupção (CIVIT) de forma a que possa exercer com firmeza um forte **papel de coordenação** e funções de inspeção e de supervisão eficazes, inclusive nos âmbitos regional e local. Garantir um quadro uniforme para os **controles internos** e confiar a revisão contabilística da despesa pública a **auditores independentes a nível regional e local**, sobretudo em matéria de contratos públicos. Garantir um sistema uniforme, independente e sistemático de verificação dos conflitos de interesses e das declarações patrimoniais dos oficiais públicos, com as correspondentes sanções dissuasivas.
- Tornar mais transparentes os **contratos públicos**, antes e após a adjudicação, conforme requerido pelas recomendações efetuadas a Itália, em julho de 2013, no quadro do semestre europeu. Este objetivo poderá ser atingido, implementando a obrigação, para todas as estruturas administrativas, de publicar na Internet as contas e os balanços anuais, em conjunto com as repartições dos custos para os contratos públicos de obras, de fornecimentos e de serviços, em conformidade com a legislação de combate à corrupção. Ponderar conferir ao Tribunal de Contas os poderes para efetuar controlos sem aviso prévio. Garantir a plena transposição e implementação da Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho relativa à luta contra a **corrupção no setor privado**. Avaliar a implementação de mecanismos de prevenção e de monitorização da corrupção para as empresas que operam em setores, como o da defesa e da energia, em que os casos de corrupção transnacional de larga escala evidenciaram a exposição ao fenómeno.