

Bruselj, 5. februar 2014  
(OR. en)

6113/14  
ADD 12

JAI 61  
GENVAL 6

### SPREMNI DOPIS

---

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	3. februar 2014
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Uwe CORSEPIUS
Št. dok. Kom.:	COM(2014) 38 final Annex 12
Zadeva:	PRILOGA k Poročilu o boju proti korupciji v EU ITALIJA

---

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2014) 38 final Annex 12.

---

Priloga: COM(2014) 38 final Annex 12



EVROPSKA  
KOMISIJA

Bruselj, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

**PRILOGA**

*k*

**Poročilu o boju proti korupciji v EU**

**ITALIJA**

# ITALIJA

## 1. UVOD – GLAVNE ZNAČILNOSTI IN OZADJE

### *Protikorupcijski okvir*

**Strateški pristop.** Strateški protikorupcijski pristop Italije v zadnjih dveh desetletjih v veliki meri temelji na zatiranju korupcije. Novi protikorupcijski zakon, ki naj bi zagotovil bolj uravnotežen pristop k protikorupcijskim politikam ter okrepljeno preprečevanje korupcije in večjo odgovornost v javni upravi, je bil sprejet 6. novembra 2012<sup>1</sup>. Nacionalni protikorupcijski organ (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) je septembra 2013 odobril triletni protikorupcijski načrt, ki ga je pripravilo Ministrstvo za javno upravo<sup>2</sup>. Akcijski načrt vsebuje pristop, usmerjen v tveganje, osredotočen je na ukrepe preprečevanja korupcije in ukrepe za preglednost javne uprave, obsega pa tudi nekaj ukrepov za uspešnejše odkrivanje koruptivnih ravnanj. Predvidenih je tudi nekaj kazalnikov uspešnosti, roki za izpolnitev ukrepov pa niso podrobno določeni. Obsežen preventivni okvir novega zakonodajnega okvira predstavlja precejšnje breme za javno upravo in potrebna bodo precejšnja prizadevanja, da bi se zagotovila ustrezna zmogljivost za učinkovito izvajanje tega okvira. Podobno velja tudi glede zmogljivosti nacionalne protikorupcijske agencije (CIVIT) za uresničevanje ambicioznih protikorupcijskih politik.

**Pravni okvir.** Italija je Kazenskoopravno konvencijo in Civilnopravno konvencijo Sveta Evrope o korupciji ratificirala junija 2013<sup>3</sup>. Italijanska vlada je v odgovor na resne pomisleke v zvezi s korupcijo, ki so razvidni iz raziskav o zaznavanju<sup>4</sup> in števila preiskovanih primerov korupcije na visoki ravni<sup>5</sup>, leta 2012 začela z izvajanjem novega sklopa protikorupcijskih reform. Da bi vlada zagotovila sprejetje novega protikorupcijskega zakona, sprejetega 6. novembra 2012<sup>6</sup>, je nanj vezala glasovanje o zaupnici. Novi zakon naj bi spremenil miselnost v italijanski javni upravi ter med drugim zagotovil boljše usklajevanje protikorupcijskih politik na osrednji, regionalni in lokalni ravni, okrepljen pristop za preprečevanje korupcije, obveznost vseh javnih institucij, da sprejmejo in izvajajo načrte integritete, razširitev področja uporabe določb kazenskega prava o korupcijskih kaznivih dejanjih, strožja pravila integritete za izvoljene funkcionarje, preglednost javnih izdatkov, dostop do informacij itd.<sup>7</sup> Kljub temu pa nekatera vprašanja v zakonu niso

1 Zakon št. 190 z dne 6. novembra 2012 o preprečevanju in zatiranju korupcije in nepravilnosti v javni upravi.

2 [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](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 Glej oddelek „Javnomenjske raziskave“.

5 Več podrobnosti v nadaljevanju.

6 Zakon št. 190 z dne 6. novembra 2012 o preprečevanju in zatiranju korupcije in nepravilnosti v javni upravi.

7 Zakon med drugim določa ustanovitev nacionalnega protikorupcijskega organa, pristojnega za politiko na tem področju (naloge, ki jih mora izpolniti *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*), razširja obseg korupcijskih kaznivih dejanj, z novo določbo, ki obsega tudi aktivni element kaznivega dejanja, inkriminira trgovanje z vplivom, inkriminira korupcijo v zasebnem sektorju in zaostreje kazni za številna korupcijska kazniva dejanja. Določa nova korupcijska kazniva dejanja (kot je „neprimerno spodbujanje k dajanju ali obljubi denarja ali drugih koristi“ – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), nepravilenost oseb, ki so na zadnji stopnji obsojene kaznivih dejanj zoper javno upravo, do javne funkcije ter večjo odgovornost vodstvenega osebja glede preprečevanja in zatiranja koruptivnih ravnanj. Določa, da mora uprava razviti lasten protikorupcijski načrt, uvaja določbe o večji preglednosti javnih izdatkov ter lajša dostop do informacij in prijav premoženja (tj. razkritih podatkov o premoženju funkcionarjev s politično močjo – izvoljenih funkcionarjev in drugih oseb, ki imajo pristojnosti za oblikovanje politik na nacionalni, regionalni in lokalni ravni). Uvaja materialno odgovornost za škodo, povzročeno ugledu javne uprave, določa etične kodekse, uvaja določbe o zaščiti

obravnavana. Ne uvaja namreč novih zastaralnih rokov ali novih določb kazenskega prava o ponarejanju računovodskih izkazov in pranju lastnega denarja („*autoriciclaggio*“). Prav tako oblik kupovanja glasov ne opredeljuje kot kaznivih dejanj. Poleg tega je razdrobil kazenske določbe o podkupovanju in korupciji, zaradi česar se lahko v praksi pojavijo nejasnosti, morda pa tudi omeji diskrecijska pravica glede pregona<sup>8</sup>. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju, tudi nove določbe o korupciji v zasebnem sektorju in zaščiti prijaviteljev nepravilnosti še vedno niso celovite. Svet je v okviru evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2013 priporočil, naj Italija okrepi svoj pravni okvir za zatiranje korupcije, med drugim tudi s spremembo pravil, ki urejajo zastaralne roke<sup>9</sup>.

**Institucionalni okvir.** Nosilci protikorupcijskih ukrepov v Italiji so bili dolgo časa policija, tožilstvo, sodstvo in v manjši meri računsko sodišče. Računsko sodišče je aktivno izvajalo protikorupcijske politike, in sicer tudi v okviru novega protikorupcijskega zakona ter s svojo operativno dejavnostjo, ki jo sestavljajo učinkovit nadzor in precej edinstvena tožilska pooblastila za izterjavo odškodnin za izgube, ki jih je utrpela javna uprava. Organizacija Transparency International je v svojem poročilu o nacionalni integriteti iz leta 2011 ocenila, da računsko sodišče, organi odkrivanja in pregona, sodstvo in volilne službe svoje naloge na področju boja proti korupciji opravljajo razmeroma dobro<sup>10</sup>. Menila pa je, da je skupna zmogljivost javne uprave, parlamenta, vlade, protikorupcijskih agencij, političnih strank, podjetij, ombudsmana in medijev za obvladovanje korupcije premajhna<sup>11</sup>.

### *Javnomnenjske raziskave*

**Raziskave o zaznavanju.** Po podatkih posebne raziskave Eurobarometra iz leta 2013 o korupciji<sup>12</sup> 97 % vprašanih oseb v Italiji (drugi najvišji odstotek vprašanih v EU) meni, da je korupcija v njihovi državi močno razširjena (povprečje v EU je 76 %), 42 % pa jih meni, da korupcija vpliva nanje osebno v vsakdanjem življenju (povprečje v EU je 26 %). 88 % vprašanih oseb v Italiji meni, da sta podkupovanje in uporaba zvez pogosto najlažja načina za pridobitev določenih javnih storitev (povprečje v EU je 73 %). Nezaupanje v javne institucije je očitno močno razširjeno. Po podatkih iste raziskave najmanj zaupanja uživajo naslednje javne funkcije in sektorji: politične stranke; politiki na nacionalni, regionalni in lokalni ravni<sup>13</sup>; uradniki, ki izvajajo javne razpise za oddajo javnih naročil, in uradniki, ki izdajajo gradbena dovoljenja.

---

prijaviteljev nepravilnosti ter nekatere strožje določbe o navzkrižju interesov, nezdržljivosti funkcij (kot je uvedba prehodnega obdobja) in disciplinskih postopkih.

8 V novem zakonu so natančneje in podrobneje opredeljena kazniva dejanja, ki izhajajo iz bolj splošne opredelitve enega samega kaznivega dejanja (npr. v primeru „*concussione*“ in novega kaznivega dejanja „*induzione indebita a dare o promettere utilità*“).

9 Priporočilo Sveta 2013/C 217/11 z dne 9. julija 2013.

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

11 V oceni je bilo ugotovljeno, da italijanski sistem nacionalne integritete ni dovolj zanesljiv, ker lahko korupcija „uspeva skoraj povsod, saj imajo državne institucije precejšnjo avtonomijo, ki ne izpolnjuje standardov odgovornosti in integritete.“

12 Posebna raziskava Eurobarometra št. 397 iz leta 2013.

13 Glede regionalne raznolikosti je bila v raziskavi o kakovosti upravljanja, ki jo je naročila Evropska komisija in je proučila regionalni vidik vprašanj, povezanih z upravljanjem, objavljena pa je bila decembra 2010, Italija razvrščena v skupino držav z največjo stopnjo podnacionalne raznolikosti: to pomeni, da so nekatere regije precej nad in pod povprečjem ocene EU o kakovosti upravljanja. Evropska lestvica kakovosti upravljanja iz leta 2013, v kateri je bilo upoštevano večje število evropskih držav, regij in vprašanih oseb, je te ugotovitve potrdila: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>.

**Izkušnje s korupcijo.** Na področju neposrednih izkušenj s podkupovanjem je po podatkih posebne raziskave Eurobarometra iz leta 2013 o korupciji Italija prejela boljšo oceno od povprečja v EU, saj le 2 % vprašanih trdi, da se je od njih v zadnjem letu zahtevalo ali pričakovalo plačilo podkupnine (povprečje v EU so 4 %).

**Raziskave med podjetji.** Po podatkih posebne raziskave Eurobarometra iz leta 2013 o korupciji, osredotočene na podjetja<sup>14</sup>, 92 % vprašanih oseb v Italiji meni, da favoriziranje in korupcija ovirata poslovno konkurenčnost v Italiji (povprečje v EU je 73 %), 90 % jih meni, da sta podkupovanje in uporaba zvez pogosto najlažja načina za pridobitev določenih javnih storitev (povprečje v EU je 69 %), 64 % pa jih meni, da lahko uspešno posluješ le, če imaš politične zveze (povprečje v EU je 47 %). Po navedbah lestvice svetovne konkurenčnosti za obdobje 2013–2014 so preusmerjanje javnih sredstev zaradi korupcije, favoriziranje v postopkih odločanja javnih uslužbencev ter vedno manjše zaupanje javnosti v etične standarde politikov med najbolj problematičnimi področji upravljanja v Italiji<sup>15</sup>.

### ***Pregled stanja***

**Ocena vpliva korupcije.** Italijansko računsko sodišče je poudarilo, da skupni neposredni stroški korupcije znašajo 60 milijard EUR letno (tj. približno 4 % BDP). Predsednik računskega sodišča je leta 2012 in 2013 ponovno izrazil zaskrbljenost glede vpliva korupcije na nacionalno gospodarstvo<sup>16</sup>. To je vplivalo na gospodarstvo države, ki je bilo prizadeto že zaradi posledic gospodarske krize. V poročilu začasne komisije<sup>17</sup> iz leta 2012, ki je bila ustanovljena zaradi analize in razvoja predlogov o preglednosti in preprečevanju korupcije v javni upravi, je bilo navedeno, da ob ocenah neposrednih stroškov korupcije, ki jih je podalo računsko sodišče, obstajajo tudi posredni gospodarski stroški (npr. stroški zaradi upravnih zamud, nepravilnega delovanja javnih organov, neučinkovitosti ali celo neuporabnosti izvedenih javnih del ali storitev, izgube konkurenčnosti in manjših naložb)<sup>18</sup>. Pri velikih infrastrukturnih projektih so bili ti posredni stroški ocenjeni na približno 40 % stroškov javnega naročila. V raziskavah razvoja sive ekonomije je bilo ocenjeno, da je ta leta 2012 v Italiji dosegla 21,5 % BDP<sup>19</sup>.

**Prijavljanje nepravilnosti.** S protikorupcijskim zakonom so bile prvič uvedene določbe o zaščiti prijaviteljev nepravilnosti, ki prijavijo korupcijo v javnem sektorju. Določbe se uporabljajo za javne uslužbence, ki kršitev prijavijo, in sicer pod pogojem, da s tem nikogar ne obrekujejo ali klevetajo ali kršijo njegove zasebnosti. Uslužbenci lahko informacije razkrijejo le svojemu nadrejenemu, pravosodnemu organu ali računskemu sodišču. Identiteta prijavitelja nepravilnosti se ne sme razkriti brez njegovega soglasja. Vendar so te določbe precej splošne in niso celovite, saj ne upoštevajo vseh vidikov prijave ali vseh vrst zaščite, ki bi jo bilo treba v teh okoliščinah zagotoviti. Poleg tega prijavljanje nepravilnosti v zasebnem sektorju še vedno ni urejeno. Da bi se zagotovil dobro delujoč mehanizem za zaščito prijaviteljev nepravilnosti, so potrebni dodatni ukrepi, med drugim jasnost kanalov poročanja, mehanizmi zaščite in ozaveščanje.

**Preglednost lobiranja.** Lobiranje v Italiji ni urejeno z zakonom. Registracija lobistov ali poročanje o stikih med funkcionarji in javnimi uslužbenci ter lobisti nista obvezna.

---

14 Raziskava Flash Eurobarometer št. 374 iz leta 2013.

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

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

17 Komisijo je ustanovila vlada, njeni člani pa so iz vrst sodnikov / državnih tožilcev in akademikov.

18 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

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

**Mediji.** Zmogljivost tiskanih medijev, da poročajo o korupciji, je precejšnja<sup>20</sup>, neodvisnost in lastništvo zlasti elektronskih medijev pa sta se v daljšem časovnem obdobju, predvsem zaradi dolgotrajnega, skoraj popolnega monopola, soočala z velikimi izzivi<sup>21</sup>. V zadnjem času se je konkurenca medijev na tem področju nekoliko izboljšala. Italija je na lestvici svobode tiska organizacije Freedom House za leto 2013 dobila nizko oceno, zaradi katere spada v kategorijo držav, v katerih so mediji ocenjeni kot „delno svobodni“<sup>22</sup>.

## 2. PEREČA VPRAŠANJA

### *Korupcija na visoki ravni in povezave z organiziranim kriminalom*

Pregon korupcije je bistvenega pomena za verodostojnost učinkovitega in odvrčalnega protikorupcijskega okvira. V javnih zaznavah so izraženi nekateri pomisleki glede odvrčilnega učinka sankcij na tem področju. Po podatkih posebne raziskave Eurobarometra iz leta 2013 o korupciji<sup>23</sup> le 27 % vprašanih oseb v Italiji meni, da je dovolj uspešnih primerov pregona, ki ljudi odvrčajo od dajanja in prejemanja podkupnin.

Po poročilih Skupine držav proti korupciji (v nadaljnjem besedilu: skupina GRECO) pri Svetu Evrope in OECD je splošni kazenski zakonodajni okvir vzpostavljen. Kljub temu pa številne pomanjkljivosti pripomorejo k vtisu, da vlada ozračje navideznega nekaznovanja, ter ovirajo uspešen kazenski pregon in zaključek sodnih postopkov<sup>24</sup>.

Odnos med politiki, organiziranim kriminalom in podjetji ter stopnja integritete izvoljenih in imenovanih funkcionarjev sta vprašanji, ki sta v Italiji v tem času med najbolj obravnavanimi, kar kažejo številne preiskave in primeri korupcije na nacionalni in regionalni ravni. Študija Središča za proučevanje demokracije iz leta 2010 trdi, da primer Italije zelo dobro ponazarja, kako tesno sta povezana organizirani kriminal in korupcija<sup>25</sup>. Po navedbah študije organizirani kriminal ni glavni vzrok za korupcijo, ampak je zlasti močno razširjena korupcija v družbenih, gospodarskih in političnih krogih tista, ki privabi združbe organiziranega kriminala. Po navedbah italijanskih tožilcev so povezave med mafijo in korupcijo še vedno očitne, tudi v regijah, ki ne spadajo na matična ozemlja združb organiziranega kriminala.

V preteklih letih je pozornost javnosti zbudilo precejšnje število preiskav obtožb o korupciji ter nezakonitem financiranju volitev in političnih strank, ki so se nanašale na pomembne politike in izvoljene funkcionarje na regionalni ravni. Zaradi tega jih je veliko odstopilo, v enem primeru so bile izvedene predčasne regionalne volitve, sprejete pa so bile tudi odločitve vlade, da se razpustijo občinski sveti zaradi domnevnih povezav z mafijskimi združbami. Samo v letu 2012 naj bi bile v skoraj polovici od 20 italijanskih regij izvedene kazenske preiskave zoper več

20 V poročilu o svetovni integriteti iz leta 2010 je zmogljivost medijev, da poročajo o korupciji, prejela 89 točko od možnih 100: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

21 Evropsko sodišče za človekove pravice je v zadevi Centro Europe 7 srl in Di Stefano proti Italiji odločilo v škodo Italije, saj je ugotovilo, da je ta z zakonodajo na področju radiodifuzije, ki ni bila ugodna za konkurenco na trgu, kršila člen 10 Evropske konvencije o človekovih pravicah: [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 Posebna raziskava Eurobarometra št. 397 iz leta 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>.

25 Examining the links between corruption and organised crime (Proučevanje povezav med korupcijo in organiziranim kriminalom). Središče za proučevanje demokracije, 2010. [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).

regionalnih politikov, ki so bili pred sojenjem tudi priprti. Na podlagi zakona št. 221/1991 je bil v Italiji razpuščen 201 občinski svet<sup>26</sup>, od tega jih je bilo od leta 2010 zaradi domnevnih povezav z organiziranim kriminalom razpuščenih 28 (večinoma v južni Italiji, nekaj pa tudi v severni). V nekaj primerih so obtožbe pred zaključkom sodnega postopka tudi zastarale.

Zaradi vrste primerov korupcije v zadnjih letih je odstopilo tudi več voditeljev političnih strank in njihovih vodilnih članov. V številnih takih primerih so se obtožbe nanašale na zlorabo sredstev politične stranke. Zaradi korupcijskih kaznivih dejanj ali nezakonitega financiranja političnih strank je ali je bilo v postopku preiskave več kot 30 poslancev. Nekaj jih je še vedno v postopku preiskave ali sodnem postopku, nekaj pa jih je že bilo obsojenih na prvi stopnji. Postopki zoper nekatere so bili ustavljeni, saj je kazenski pregon zoper njih zastaral ali pa so bila kazniva dejanja dekriminalizirana. Pri nekaterih so se zastaralni roki iztekli, preden je sodba sodišča postala pravnomočna. Primer, ki ga je treba omeniti, se nanaša na poslanca, ki je bil v postopku preiskave zaradi povezav s klanom Casalesi mafijske združbe Camorra, ki naj bi financiral njegovo volilno kampanjo v zameno za politično vplivanje na nacionalni ravni, zlasti na področju recikliranja strupenih odpadkov. Italijanski parlament je dvakrat zavrnil odreditev pripora zoper zadevnega poslanca pred sojenjem (tj. ni mu hotel odvzeti imunitete). Med kampanjo za volitve v parlament v začetku leta 2013 je krožila peticija, ki je zbrala več kot 150 000 podpisov državljanov in 878 podpisov kandidatov za poslance, ki so se zavezali, da bodo izboljšali učinkovitost novega protikorupcijskega zakona<sup>27</sup>.

Vzpostavitev pravnega okvira, ki bi zagotovil učinkovito izvajanje in zaključek sodnih postopkov v zapletenih primerih, je bila večkrat ovirana. Parlament je večkrat sprejel ali nameraval sprejeti zakone *ad personam* v korist politikom, ki so bili tudi obtoženci v kazenskem postopku, med drugim zaradi korupcijskih kaznivih dejanj. Primer tega je osnutek zakona o „kratkem zastaralnem roku“ (*prescrizione breve*), zaradi katerega bi imeli obtoženci, ki še niso bili obsojeni, večje možnosti, da bodo postopki zoper njih ustavljeni<sup>28</sup>. Še en tak primer je zakon, ki omogoča začasno prekinitev kazenskega postopka zoper poslanca do konca njegovega mandata, in sicer za kazniva dejanja, storjena pred nastopom mandata ali med njim, za nekatere kategorije funkcionarjev na visoki ravni<sup>29</sup>. Za ta zakon je bilo pozneje ugotovljeno, da je neustaven<sup>30</sup>. Še en zakon, ki je bil sprejet leta 2010, je svetu ministrov omogočil, da se, če se ne udeležijo zaslišanja na sodišču v kazenskem postopku, sklicujejo na „zakonito oviro“<sup>31</sup>. Te določbe so bile razglašene za neustavne<sup>32</sup>. V tem okviru bi bilo mogoče omeniti tudi dekriminalizacijo nekaterih kaznivih dejanj, na primer nekaterih oblik ponarejanja računovodskih izkazov leta 2002<sup>33</sup>.

Novi protikorupcijski zakon in zakonska uredba, ki jo je vlada sprejela naknadno konec leta 2012 in v skladu s katero osebe, ki so bile s pravnomočno sodbo sodišča obsojene zaradi korupcijskih kaznivih dejanj ali drugih kaznivih dejanj zoper javno upravo, niso upravičene do mandata na državni in regionalni ravni, sta korak v pravo smer<sup>34</sup>. V skladu z uredbo je obdobje neupravičenosti dvakrat daljše od zadevne sankcije, vsekakor pa traja najmanj šest let. V začetku leta 2013 je bila sprejeta še ena zakonska uredba, na podlagi katere osebe, ki so bile s

26 Od tega 75 v Kampanji, 49 na Siciliji in 34 v Kalabriji.

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

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

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

30 Sklep ustavnega sodišča št. 262/2009:

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

31 Zakon št. 51 z dne 7. aprila 2010 o pravilih v zvezi z zakonito oviro (Legittimo Impedimento).

32 Sklep ustavnega sodišča št. 23/2011: [temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf](http://temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf).

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

34 Zakonska uredba št. 235 z dne 31. decembra 2012:

[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006).

pravnomočno ali nepravnomočno sodbo sodišča obsojene zaradi kaznivih dejanj zoper javno upravo, vključno s korupcijo, ne smejo obdržati funkcije (prepoved je lahko začasna ali stalna, odvisno od vrste kazni)<sup>35</sup>. Določbe o nepravničnosti do javne funkcije na podlagi protikorupcijskega zakona so bile uveljavljene v primeru, ko je bil nekdanji predsednik vlade izključen iz senata, poslanec pa obsojen zaradi utaje davkov. Na podlagi istih določb je bil po obsodbi zaradi zlorabe položaja suspendiran tudi predsednik pokrajine. Da bi bilo mogoče izvajati zakonodajne določbe v zvezi s prenehanjem mandata poslanca na podlagi pravnomočne obsodbe, mora dom parlamenta, v katerega spada poslanec, glasovati o prenehanju mandata poslanca na podlagi pravnomočne obsodbe.

Razen navedenih določb ni etičnih kodeksov, ki bi se uporabljali za izvoljene funkcionarje na državni ali regionalni ravni. Za preverjanje navzkrižij interesov niso vzpostavljeni nobeni posebni mehanizmi. Takšni kodeksi ravnanja za izvoljene funkcionarje bi skupaj z regulativnimi določbami o sankcijah za primere kršitev etičnih pravil zvišali standarde integritete in odgovornosti ter zagotovili večji razpon nekazenskega sankcioniranja neetičnega ravnanja, ki škodi javnemu interesu. Glede na posebnosti nekazenskih sankcij za izvoljene funkcionarje v primerjavi z drugimi kategorijami javnih uslužbencev in funkcionarjev (imenovani funkcionarji, javni uslužbenci itd.) bi zagotovili tudi učinkovitejše izvajanje pravil integritete s samostojnim normativnim urejanjem.

### ***Financiranje političnih strank***

Financiranje političnih strank v Italiji je trenutno odvisno od zasebnih in javnih virov (ki lahko predstavljajo tudi do 80 % sredstev stranke). Skupina GRECO je marca 2012 opredelila „glavne pomanjkljivosti“ pravnega okvira za financiranje političnih strank v Italiji, pa tudi njegovega izvajanja v praksi<sup>36</sup>. Ugotovila je, da trenutne pomanjkljivosti omogočajo zlorabo, kar pomeni, da niso vzpostavljena ustrezna jamstva za učinkovito odkrivanje in razkritje morebitnega neprimerne vpliva na financiranje strank. V skladu z ugotovitvami je nadzor javnih organov nad političnim financiranjem razdrobljen in formalističen, izvajajo pa ga tri različne institucije z omejenimi pooblastili, ki svojega delovanja ne usklajujejo niti medsebojno niti z organi kazenskega pregona. Tako revizijski odbor v parlamentu preverja letna finančna poročila političnih strank, nadzorni odbor računskega sodišča je odgovoren za preverjanje volilnih izdatkov političnih strank, regionalna volilna komisija za potrjevanje mandatov pa preverja volilne izdatke kandidatov.

Skupina GRECO je politične stranke pozvala, naj razvijejo lastne sisteme notranjega nadzora in svoje računovodske izkaze predložijo v neodvisno revizijo. Političnim strankam finančnih računovodskih izkazov ni treba pripraviti v konsolidirani obliki. Trenutno finančna poročila, ki jih predložijo politične stranke, ne zagotavljajo celovitega pregleda njihovih finančnih dejavnosti. Skupina GRECO je priporočila tudi večjo preglednost političnega financiranja, in sicer z znižanjem pragov za posamezne kandidate in politične stranke, pod katerimi identiteta subjekta, ki je prispeval donacijo, javnosti ostane neznana. Prav tako je priporočila prepoved anonimnih donacij<sup>37</sup>.

Veljavne sankcije so na podlagi zakonodaje denarne kazni in zadržanje povračila volilnih stroškov. Poleg tega je nezakonito financiranje političnih strank opredeljeno kot kaznivo dejanje.

35 Zakonska uredba št. 39 z dne 8. aprila 2013:

[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false).

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 Sedaj je meja pri 50 000 EUR.

Skupina GRECO je v svojem poročilu iz leta 2012 ugotovila, da veljavni sistem za sankcioniranje kršitev pravil o financiranju očitno ni dovolj odvrtačen, ter priporočila pregled veljavnih upravnih in kazenskih sankcij za kršitve pravil o političnem financiranju, da bi se zagotovila učinkovitost, sorazmernost in odvrtačnost teh sankcij<sup>38</sup>.

Vlada je decembra 2013 sprejela zakon-uredbo o postopni odpravi javnega financiranja v obdobju treh let<sup>39</sup>, zamenjali pa naj bi ga posamezni prispevki državljanov, ki bi jih bilo pozneje mogoče uveljavljati kot davčno olajšavo<sup>40</sup>. Zakon-uredba obsega nekaj smernic za opredelitev strogih postopkov v zvezi s preglednostjo statutov in proračunov strank. Ne obravnava pa nekaterih pomislekov skupine GRECO glede strogosti mehanizmov notranjega nadzora, omejitve zasebnih donacij ali odvrtačnosti veljavnih kazni. Pred kratkim je bilo računsko sodišče pooblaščen za preverjanje zakonitosti financiranja regionalnih političnih skupin.

## Zastaranje

Vprašanje zastaranja že ves čas zbuja resne pomisleke glede splošnega okvira za preiskovanje in sodno obravnavanje primerov korupcije v Italiji. Zaradi zastaralnega roka iz italijanske zakonodaje v povezavi z dolgotrajnimi sodnimi postopki, pravili in metodami izračuna, ki se uporabljajo za zastaralne roke, pomanjkanjem prožnosti glede razlogov za ustavitev in prekinitve zastaranja ter absolutnega zastaralnega roka, ki ga ni mogoče prekiniti ali ustaviti, je bilo oziroma je ustavljenih veliko postopkov<sup>41</sup>. Svet je v svojih priporočilih za posamezne države julija 2013 v okviru evropskega semestra za Italijo navedel, da je revizija veljavnih pravil, ki urejajo zastaralne roke, pomemben dejavnik za krepitev pravnega okvira za preprečevanje korupcije.

Po navedbah iz študije organizacije Transparency International o vplivu zastaranja na pregon korupcije v EU iz leta 2010 se je v obravnavanem obdobju (tj. v obdobju 2005–2010) zaradi izteka zastaralnega roka v primerih korupcije zaključil približno en postopek od desetih<sup>42</sup>. Kljub pomislekom, ki sta jih skupina GRECO<sup>43</sup> in OECD<sup>44</sup> večkrat izrazili v obdobju 2009–2013, se položaj očitno ni izboljšal. Po navedbah iz neke raziskave<sup>45</sup> je v Italiji med sodnim postopkom leta 2007 zastaral kazenski pregon v približno 11,14 % kazenskih zadev, leta 2008 pa v 10,16 %. Povprečje drugih držav članic, omenjenih v raziskavi, je v istem referenčnem obdobju znašalo 0,1–2 %. Po podatkih OECD je od leta 2011 v primerih čezmejnega podkupovanja zastaral kazenski pregon zoper 30 od 47 obtožencev (tj. v več kot 62 % primerov).

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 To pomeni, da bi se javno financiranje v prvem letu po sprejetju zakona zmanjšalo na 60 %, v drugem na 50 %, v tretjem na 40 %, nato pa popolnoma odpravilo.

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

41 Mednje spada tudi sodni postopek zoper nekdanjega predsednika vlade, ki je bil februarja 2012 ustavljen zaradi zastaranja. Nekdanji predsednik vlade je bil namreč obtožen korupcije, ker naj bi tujemu odvetniku v zameno za pričanje v številnih starejših postopkih zoper njega plačal podkupnino v višini 600 000 USD. Sodni postopek je bil po petih letih ustavljen zaradi izteka zastaralnega roka. Drugi obtoženci, ki so sodelovali pri istem kaznivem dejanju (tj. aktivna stran dejanja korupcije), so bili obsojeni na prvi stopnji (obsodba je bila potrjena v pritožbenem postopku). Vendar se je tudi v zvezi s temi obsodbami zastaralni rok iztekel v postopku z drugo pritožbo. Pred kratkim je v pomembnem primeru zastaral tudi kazenski pregon v zvezi z nekaterimi obtožbami o korupciji zoper podpredsednika regionalnega sveta.

42 Timed Out: Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU countries (Rok se je iztekel: zastaranje in pregon korupcije v državah EU).

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

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf);

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

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

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

Za večino „klasičnih“ korupcijskih kaznivih dejanj<sup>46</sup> je bil relativni zastaralni rok<sup>47</sup> pred začetkom veljavnosti novega protikorupcijskega zakona približno 6 let<sup>48</sup>, absolutni zastaralni rok pa 7,5 leta<sup>49</sup>. Z reformo pravil o zastaralnih rokih leta 2005 so se spremenila pravila o izračunu le glede podaljšanja zastaralnega roka zaradi upoštevanja podatkov iz kazenske evidence obtoženca<sup>50</sup>. Obteževalne okoliščine pri nekom, ki je prvič kršil zakon, ne bi vplivale na podaljšanje zastaralnih rokov. Pomembna in bolj temeljna ovira, ki izhaja iz veljavnih pravil, je, da zastaralni rok tudi po izdaji odločbe sodišča prve stopnje teče še naprej (do pravnomočnosti sodbe sodišča). Ker so sodni postopki precej dolgotrajni, se je zgodilo, da so bili kljub obsodbi na prvi stopnji postopki ustavljeni zaradi zastaranja kazenskega pregona.

Vendar protikorupcijski zakon iz leta 2012 zastaralnih rokov ni spremenil. Z novim zakonom so se povečale najvišje kazni za nekatera kazniva dejanja, zaradi česar se je podaljšal tudi zastaralni rok, saj sta višina kazni in zastaralni rok povezana. Kazni za nekatera nova kazniva dejanja, kot je t. i. „*concessione per induzione*“ (ali „*induzione indebita a dare o promettere utilità*“)<sup>51</sup>, ki je po mnenju strokovnjakov pogostejši od klasičnega „*concessione*“, so nižje, zaradi česar je krajši tudi zastaralni rok<sup>52</sup>. Upoštevati je treba tudi, da se za tekoče postopke uporabi kazenski predpis, ki je za obtoženca ugodnejši, tj. tisti kazenski predpis, ki mu zagotovi krajši zastaralni rok.

Ministrstvo za pravosodje je ustanovilo delovno skupino (začasno komisijo), da bi proučila področje zastaranja in možnosti, ki so na voljo za njegovo reformo<sup>53</sup>. Komisija je vpliv zastaralnih rokov proučila na primerih iz obdobja 2005–2010, rezultate svoje analize pa predstavila aprila 2013. V analizi so bile zajete najbolj reprezentativne tožilske službe v Italiji, pokazala pa je rahlo znižanje stopnje primerov korupcije, v katerih je kazenski pregon zastaral (za manj kot 3 %). Po mnenju začasne komisije je to običajna stopnja, ki jo je delno mogoče pripisati načelu zakonitosti (tj. obveznemu pregonu). Skupina GRECO je poudarila, da je zaradi metod izračuna zastaralnega roka skupaj z drugimi dejavniki (npr. zamudami v postopkih, prevelikim številom kazenskih postopkov in zapletenostjo primerov korupcije) povečano tveganje za zastaranje kazenskega pregona v primerih korupcije. Poudarila je, da le s povišanjem stopnje sankcij za nekatera korupcijska kazniva dejanja ni mogoče ustrezno odpraviti njenih pomislekov, ter pozvala k sprejetju načrta, ki bo pripomogel k reševanju te težave ter bo imel določen časovni okvir in razpoložljive možnosti politike,<sup>54</sup>.

### **Zmogljivost za zagotavljanje učinkovitega izvajanja novega protikorupcijskega zakona**

Vlada je po sprejetju protikorupcijskega zakona leta 2012 sprejela številne izvedbene uredbe. Prva zakonska uredba, ki je bila sprejeta konec leta 2012, se je nanašala na neupravičenost funkcionarjev in javnih uslužbencev, ki so bili pravnomočno obsojeni za nekatera kazniva dejanja

46 Podkupovanje, trgovanje z vplivom.

47 T. i. „relativni“ zastaralni rok je mogoče ustaviti ali prekiniti, „absolutni“ zastaralni rok pa je sicer daljši, vendar ga ni mogoče ustaviti ali prekiniti.

48 Za nekatera kazniva dejanja, kot so *concessione* (tj. hud primer pasivnega podkupovanja, ko funkcionar ali javni uslužbenec podkupovalca prisili v plačilo podkupnine, mu jo naloži ali pa jo povzroči), pranje denarja ali korupcija v sodstvu, je zastaralni rok daljši – 12 do 20 let za nekatere hude oblike teh kaznivih dejanj.

49 Za nekatera kazniva dejanja, kot so *concessione*, pranje denarja ali korupcija v sodstvu, je zastaralni rok daljši – 15 do 25 let za nekatere hude oblike teh kaznivih dejanj.

50 Nekdanji Ciriellijev zakon št. 251 z dne 5. decembra 2005.

51 Oblika aktivnega podkupovanja, pri katerem javni uslužbenec ali funkcionar, ki zlorablja svoj položaj ali pooblastila, nekoga določi, da bo njemu ali tretji osebi dal ali obljubil neupravičeno prednost (materialno ali drugo).

52 Npr. v primeru *concessione per induzione* kazni znašajo 3–8 let namesto 4–12 let, zastaralni rok pa bi se s 15 let skrajšal na 10 let.

53 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS914317](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS914317).

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).

zoper javno upravo, vključno s korupcijo, do javne funkcije<sup>55</sup>. Marca in aprila 2013 sta bili sprejeti še dve uredbi. Ena se je nanašala na prepoved opravljanja nekaterih javnih funkcij v primeru obsodbe (pravnomočne ali nepravnomočne) zaradi kaznivih dejanj zoper javno upravo, vključno s korupcijo, ter na nezdržljivost javne funkcije z delom v zasebnem sektorju in prepoved dela v zasebnem sektorju za nosilce javnih funkcij<sup>56</sup>. Druga se je nanašala na preglednost in razširjanje informacij v javni upravi<sup>57</sup>. Vlada je leta 2013 odobrila etični kodeks za javno upravo, ki ga je pripravilo ministrstvo za javno upravo<sup>58</sup>. Nekatera področja iz zakona iz leta 2012, na primer usklajen pristop za mehanizme nadzora, bodo še obravnavana.

S protikorupcijskim zakonom iz leta 2012 je bila *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* (CIVIT) določena za nacionalni protikorupcijski organ Italije, ki je zadolžen za usklajevanje preventivnih protikorupcijskih politik za vso državo. Vendar organ CIVIT očitno nima potrebnih zmogljivosti za učinkovito opravljanje takšne naloge. Ima namreč le tri člane in 30 članov pomožnega osebja, ki se pogosto menjujejo. Organ CIVIT svojo vlogo dojema precej omejeno, bolj reaktivno kot proaktivno, poudarek pa je na preglednosti, svetovanju in uradnem preverjanju strateških dokumentov, ki jih pripravijo enote javne uprave. Zdi se, da naloge preiskovanja in preverjanja, ki so navedene v protikorupcijskem zakonu, niso prednostne. Organ CIVIT za sankcioniranje, zlasti na regionalni in lokalni ravni, praktično nima pooblastil.

Protikorupcijski zakon iz leta 2012 določa sprejetje triletnega nacionalnega protikorupcijskega načrta in akcijskih načrtov integritete (osredotočenih na preprečevanje korupcije) za vse upravne organe. Akcijski načrti integritete morajo temeljiti na ocenah tveganja. Trgovinske zbornice na regionalni ravni prav tako razvijajo večletne akcijske načrte za preprečevanje korupcije. Številne zbornice so takšne akcijske načrte že pripravile<sup>59</sup>.

Organ CIVIT je julija 2013 sprejel sklop smernic za posodobitev triletnega programa za preglednost in integriteto za obdobje 2014–2016<sup>60</sup>. Septembra 2013 je odobril triletni nacionalni protikorupcijski načrt, ki ga je pripravilo ministrstvo za javno upravo<sup>61</sup>. Akcijski načrt določa splošne točke za izvajanje protikorupcijskega zakona v javni upravi. Številne enote javne uprave (tudi lokalne) so svoje akcijske načrte že predložile organu CIVIT; leta 2011 in 2012 je bilo pripravljenih več kot 100 načrtov<sup>62</sup>.

Vsak upravni organ mora imenovati uradnika, odgovornega za vprašanja integritete, ki bi v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti odgovarjal tako z disciplinskega kot vodstvenega vidika. Večina teh imenovanj je bila opravljena leta 2013.

Čeprav je ambicioznost novega pristopa v zvezi s politikami integritete v javni upravi dobrodošla, je treba zmanjšati tudi tveganje, da se ta obsežen projekt spremeni v formalističen postopek, ki se bolj osredotoča na programske dokumente in institucionalno umestitev, kot pa na bolj usmerjeno

---

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 inconfirabilità 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 ravnanja, ki je bil odobren 4. junija 2013 z uredbo predsednika republike št. 62/2013 in v celoti nadomešča kodeks ravnanja iz ministrske uredbe ministrstva za javne funkcije, odobrene 28. novembra 2000.

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

60 Razprava št. 50/2013 „Smernice za posodobitev triletnega programa za preglednost in integriteto za obdobje 2014–2016“.

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

in takojšnje ukrepanje za odpravo obstoječih pomanjkljivosti. Ni jasno, ali imajo vse enote javne uprave potrebne zmogljivosti za razvoj, učinkovito izvajanje in spremljanje zadevnih akcijskih načrtov. Ti pomisleki veljajo zlasti za lokalne uprave.

Leta 2012 je začasna komisija, zadolžena za pripravo predlogov za preglednost in preprečevanje korupcije v javni upravi, ocenila, da se eno od glavnih področij korupcijskih tveganj nanaša na organe lokalne samouprave. Med drugim so bila poudarjena naslednja tveganja: odnosi med javno upravo in politiko (zlasti glede odločitev o urbanističnem načrtovanju), odnosi med javno upravo in zasebnim sektorjem (npr. več zunanega izvajanja in postopkov s pogajanjem zaradi gospodarske krize) ter nejasnosti glede delitve pristojnosti na različnih ravneh upravljanja. Začasna komisija je za obravnavanje teh tveganj predlagala vrsto ukrepov, med drugim: jasno razmejitve pristojnosti med regionalnimi sveti in upravnimi organi; večjo preglednost in disciplino pri izvajanju upravnih postopkov; krepitev mehanizmov notranjega nadzora in prednostno razvrščanje področij z višjim tveganjem, kot je npr. urbanistično načrtovanje<sup>63</sup>.

### *Navzkrižje interesov in razkrivanje premoženjskega stanja*

Zakonodaja, ki velja za javno upravo<sup>64</sup>, in protikorupcijski zakon iz leta 2012 vsebujeta posebne določbe, ki opredeljujejo širok obseg dejanskih, navideznih in morebitnih navzkrižij interesov, ter nadaljnje ukrepe, tudi glede pojava vrtljivih vrat (tj. triletno prehodno obdobje). Pogodbe ali drugi dogovori, sklenjeni s kršitvijo pravil o pojavu vrtljivih vrat, so neveljavni. Organi javne uprave z zasebnimi subjekti, ki kršijo pravila o pojavu vrtljivih vrat in sklenejo tak dogovor, v naslednjih treh letih ne smejo skleniti nobene pogodbe.

Po sprejetju protikorupcijskega zakona leta 2012 je vlada marca 2013 sprejela zakonsko uredbo o preglednosti informacij v javni upravi<sup>65</sup>, v skladu s katero so informacije o premoženju izvoljenih in imenovanih funkcionarjev ter njihovih sorodnikov do vključno drugega kolena javne. Zakonska uredba temelji na načelu, da je dostop do javnih informacij pravilo in da morajo biti izjeme izrecno določene z zakonom. Ta sistem razkritja premoženjskega stanja se uporablja za izvoljene in imenovane funkcionarje na državni, regionalni in lokalni ravni, vključno s funkcionarji, ki v imenu javnih organov izvajajočasne naloge. Poleg tega zakonska uredba iz maja 2013 določa pravila o nezdržljivosti in prepoveduje opravljanje nekaterih javnih vodstvenih funkcij, če je bil zadevni funkcionar pred tem obsojen zaradi kaznivih dejanj zoper javno upravo, ne glede na to, ali gre za obsodbo na prvi stopnji ali pa za pravnomočno sodbo<sup>66</sup>. Določa tudi nezdržljivost vodstvenih funkcij v javni upravi in v podjetjih, ki so v lasti in pod nadzorom države, ali v podjetjih, katerih dejavnosti ureja ali financira javna uprava, pa tudi nezdržljivost vodstvenih funkcij v javni upravi in političnih imenovanj.

Kljub vsem tem hvalevrednim pravilom iz pravnega okvira ni najbolj razvidno, kako naj bi bila vzpostavljena neodvisni strokovni mehanizem za preverjanje in ustrezen sistem sankcioniranja, ki deluje kot sredstvo odvratanja v zvezi s kršitvijo pravil o razkritju premoženjskega stanja in navzkrižja interesov za delavce v javni upravi na državni, regionalni in lokalni ravni. Ni povsem jasno, kako lahko hude kršitve na tem področju privedejo do sankcij, kot je odstavitev s položaja,

63 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

64 Zakon št. 215 iz leta 2004 o navzkrižjih interesov: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

65 Zakonska uredba št. 33 z dne 14. marca 2013 o razkritju, preglednosti in razširjanju upravnih informacij.

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.

ali kako je mogoče razveljaviti odločitve, sprejete v takih primerih, in popraviti storjeno škodo. To velja tudi za razkritje premoženjskega stanja izvoljenih in imenovanih funkcionarjev.

Najnovejša ocena skupine GRECO, ki se nanaša na skupni prvi in drugi krog ocenjevanja, vključuje navedbe italijanskih organov glede vloge organa za konkurencu pri nadzoru navzkrižij interesov članov vlade (vključno z njihovimi zakonci in sorodniki). Po navedbah italijanskih organov je organ za konkurencu sprejel stroge pojasnjevalne smernice, ki spodbujajo široko področje uporabe pravnih določb na tem področju. Sodna praksa, ki je na voljo, očitno potrjuje ta pristop. Poleg tega so italijanski organi poročali, da je organ za konkurencu posamezne ogrožene sektorje, v katerih obstaja velika verjetnost, da bo prišlo do navzkrižja interesov (npr. radio in televizija), opredelil na podlagi predloženih prijav premoženja<sup>67</sup>. Ni pa jasno, kako bo ob upoštevanju protikorupcijskega zakona iz leta 2012 preverjanje prijav premoženja in navzkrižij interesov potekalo v praksi. Po novem mora organ CIVIT namreč zagotoviti spoštovanje zahtev glede objave in nadzorovati morebitne nepravilnosti, njegova pooblastila pa so zlasti regulativne, svetovalne ali usmerjevalne narave. Pri preverjanju vsebine navzkrižij interesov in prijav premoženja v zvezi z javnimi uslužbenci in funkcionarji pa organ CIVIT nima nobene vloge. Skupina GRECO je poudarila tudi, da je „vprašanje navzkrižja interesov zelo sporno vprašanje v Italiji, ki temu namenja posebno pozornost, da bi ohranila verodostojnost sistema“<sup>68</sup>.

### ***Javna naročila***

Javna naročila gradenj, blaga in storitev so v Italiji leta 2011 predstavljala približno 15,9 % BDP<sup>69</sup>. Vrednost javnih razpisov, objavljenih v uradnem listu, izražena kot odstotek vseh javnih izdatkov za gradnje, blago in storitve, je leta 2011 znašala 18,3 %. Začasna komisija, ki je imela nalogo, da analizira in pripravi predloge o preglednosti in preprečevanju korupcije v javni upravi, je v poročilu iz oktobra 2012 javna naročila označila za področje z visoko stopnjo korupcijskih tveganj<sup>70</sup>. V Italiji se postopki s pogajanjem (zlasti brez objave obvestil o javnih naročilih) očitno uporabljajo pogosteje od povprečja: leta 2010 so predstavljali 14 % vrednosti pogodb v primerjavi z EU, kjer so predstavljali 6 %. Morda prav ta dejavnik povečuje tveganje koruptivnih in goljufivih ravnanj.

Po podatkih posebne raziskave o korupciji, ki jo je Eurobarometer izvedel leta 2013 in se je osredotočala na podjetja<sup>71</sup>, 70 % vprašanih oseb v Italiji meni, da je korupcija v postopkih oddaje javnih naročil, ki jih izvajajo nacionalni organi, močno razširjena (povprečje v EU je 56 %), 69 % pa jih meni, da to velja tudi za postopke oddaje javnih naročil, ki jih izvajajo lokalni organi (povprečje v EU je 60 %). Vprašane osebe v Italiji so navedle zlasti, da so v javnih razpisih močno razširjene naslednje prakse: prilagajanje specifikacij določenim podjetjem (52 %); zloraba postopkov s pogajanjem (50 %); navzkrižje interesov pri ocenjevanju ponudb (54 %); skrivno dogovarjanje pri oddaji ponudb (45 %); nejasna merila za izbor ali ocenjevanje (55 %); sodelovanje ponudnikov pri pripravi specifikacij (52 %); zloraba razlogov nujnosti zaradi izogibanja konkurenčnim postopkom (53 %) in spremembe pogodbenih pogojev po sklenitvi pogodbe (38 %).

V Italiji infrastruktura očitno sodi med področja, ki so najbolj dovzetna za korupcijo v postopkih oddaje javnih naročil. Glede na obseg sredstev, ki jih predstavlja, je ta sektor bolj izpostavljen

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](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](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

71 Raziskava Flash Eurobarometer št. 374 iz leta 2013.

korupciji in možnosti, da vanj vstopijo združbe organiziranega kriminala. Poleg tega ni veliko ponudnikov vrste gradenj, blaga in storitev, potrebnih na tem področju, kar povečuje tveganje skrivnega dogovarjanja. Po navedbah empirične raziskave se posledice korupcije v Italiji najpogosteje pokažejo po oddaji naročila, zlasti v fazi preverjanja kakovosti ali dokončanja gradenj, izvedbe storitev ali dobave blaga<sup>72</sup>. Računsko sodišče je v več primerih ugotovilo, da je sicer postopek oddaje javnega naročila ustrezen, postopki so spoštovani in zmagovalne ponudbe očitno so dejansko najbolj ugodne, vendar je kakovost končne izvedbe namerno ogrožena v fazi izvajanja. Čeprav takšne nepravilnosti ne kažejo nujno na koruptivno ravnanje, pa tako kot navedeni kazalniki Eurobarometra kažejo na pomanjkljivosti veljavnih mehanizmov nadzora, zlasti v fazi izvajanja pogodb o javnih naročilih. Računsko sodišče je izpostavilo tudi pomanjkljivost svojih pooblastil za nadzor: priložnostnih pregledov namreč ne more izvajati brez predhodnega opozorila, zaradi česar je lahko odkritih manj nepravilnosti<sup>73</sup>. Poleg tega ponarejanje računovodskih izkazov ni kaznovano<sup>74</sup>, kar škodljivo vpliva na preprečevanje nepravilnosti, zlasti v fazi izvajanja.

Če se upoštevajo le večji infrastrukturni projekti, je po ocenah korupcija (vključno s posrednimi izgubami) obsegala tudi do 40 % vrednosti javnega naročila<sup>75</sup>. Velika gradbena dela, kot so tista, povezana z obnovo v Ogleju po potresu leta 2009, razstavo World Expo 2015, ki se bo odvijala v Milanu, ali pa prihodnje hitro železnico na progi Torino-Lyon, so po mnenju javnosti obsežni projekti, pri katerih obstaja veliko tveganje za morebitno preusmerjanje javnih sredstev ali vstop organiziranega kriminala vanje. Hitra železnica sodi med najdražje infrastrukturne projekte in je povod za številne razprave glede primerjave cene na enoto. Po podatkih iz raziskave en kilometer proge za visoke hitrosti od Pariza do Lyona stane približno 10,2 milijona EUR, od Madrida do Seville 9,8 milijona EUR, od Tokia do Osake 9,3 milijona EUR, medtem ko od Rima do Neaplja stane 47,3 milijona EUR, od Torina do Novare 74 milijonov EUR, od Novare do Milana 79,5 milijona EUR in od Bologne do Firenc 96,4 milijona EUR. Skupno po ocenah povprečni strošek v Italiji znaša 61 milijonov EUR na kilometer<sup>76</sup>. Razlike v stroških same po sebi ne dokazujejo ničesar, vendar so lahko skupaj z drugimi dejavniki pokazatelj težav zaradi morebitnega napačnega izvajanja pogodb o oddaji javnih naročil ali nepravilnosti v postopkih oddaje javnih naročil.

Italija zaradi korupcijskih tveganj in vstopa organiziranega kriminala v javna naročila tem izzivom posveča vedno večjo pozornost. Sprejela je novo zakonodajo, kot je zakonodaja o sledljivosti sredstev v postopkih javnih naročil, spodbujala je nove projekte za sledenje finančnim transakcijam in preprečevanje vstopa mafijskim združbam vanje ter povečala zmogljivost odbora za usklajevanje nadzora obsežnih javnih gradenj na visoki ravni (*grandi opere*)<sup>77</sup>.

Med nadaljnje ukrepe protikorupcijskega zakona iz leta 2012 spadajo spletna objava letnih računovodskih izkazov in bilanc stanja vseh enot javne uprave, razčlenjenih stroškov javnih naročil gradenj in storitev ter podrobnih informacij o tekočih in preteklih postopkih oddaje javnih naročil. Zakon določa tudi vzpostavitev zbirke podatkov o pogodbah o oddaji javnih naročil in obveznost prefektov, da pripravijo „bele sezname“ gospodarskih subjektov, ki niso izpostavljeni tveganju vstopa organiziranega kriminala vanje. Ta ukrep se še izvaja.

---

72 Ecorys, PwC, London Economics, *Public Procurement in Europe: cost and effectiveness (Javna naročila v Evropi: stroški in učinkovitost)*, 2011.

73 Glej prejšnjo opombo.

74 Ponarejanje računovodskih izkazov dejansko ni kaznivo dejanje, saj je bilo leta 2002 dekriminalizirano. V določeni meri ga je mogoče upoštevati v okviru nekaterih drugih kaznivih dejanj.

75 [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parificazione/parifica\\_2011](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> in <http://www.civit.it>.

V zvezi s širšim vprašanjem preglednosti javne porabe in javne uprave so italijanski organi, da bi zagotovili večjo preglednost, izvedli številne ukrepe. Pravna pobuda, ki jo je treba omeniti v tem okviru, je zakon št. 136 iz leta 2010 o nadzoru finančnih tokov, ki določa enoten namenski račun za vsa plačila v okviru izvajanja pogodb o oddaji javnih naročil in s tem prispeva k splošnemu preprečevanju korupcije na tem področju<sup>78</sup>. Poleg tega zakonska uredba iz leta 2012 določa uporabo e-uprave, posodobljene postopke prijave za podjetja, ki sodelujejo v javnih razpisih, in imenovanje vodstvenih uslužbencev, na katere se lahko državljani obrnejo, če upravni organ ne ukrepa<sup>79</sup>.

### ***Dobra praksa – platforme za preglednost***

***Bussola della trasparenza***<sup>80</sup>: orodje, s katerim upravlja ministrstvo za javno upravo in poenostavitev, namenjeno pa je spremljanju razpoložljivosti in stopnji dostopnosti informacij na spletnih mestih ministrstev.

***Avviso Pubblico*** (<http://www.avvisopubblico.it/>): omrežje več kot 200 regionalnih, občinskih in pokrajinskih uprav, ki sodelujejo na področju aktivnega preprečevanja korupcije in vstopa mafije v javne strukture.

***ITACA***<sup>81</sup>: združenje, ki si prizadeva za preglednost na področju javnih naročil in javnih izdatkov na splošno. Njegovi člani pokrivajo skoraj 90 % regionalne javne uprave.

***CAPACI***<sup>82</sup> (Oblikovanje samodejnih postopkov zoper vstop kriminalnih združb v javna naročila): projekt za spremljanje finančnih tokov v dobavni verigi obsežnih javnih naročil, ki ga financira EU. Sistem bo organom omogočil, da preprečijo vstop kapitala nezakonitega izvora z vzpostavitvijo zbirke podatkov o bančnih prenosih in opozoril o neobičajnem ravnanju. Projekt je v pilotni fazi v številnih regijah v Italiji.

***Linee guida***<sup>83</sup>: odbor za usklajevanje nadzora obsežnih javnih gradenj na visoki ravni je odobril strateški dokument za boj proti mafiji kot preventivni ukrep zoper vstop mafije v program za strateške infrastrukture. Objavljene so bile smernice z navodili za preverjanje prisotnosti mafije v pogodbah in podizvajalskih pogodbah za gradnje, blago in storitve v projektih strateške infrastrukture, kot sta obnova pokrajine Abruzzo ali razstava World Expo 2015.

### ***Korupcija v zasebnem sektorju***

Italija v nacionalno zakonodajo še ni v celoti prenesla Okvirnega sklepa 2003/568/PNZ o boju proti korupciji v zasebnem sektorju<sup>84</sup>. Korupcija v zasebnem sektorju v italijanskem kazenskem zakoniku ni opredeljena kot kaznivo dejanje, je pa vključena v kazenskopravne določbe v civilnem zakoniku. Protikorupcijski zakon iz leta 2012 je te določbe spremenil, na novo opredelil

78 Zakon št. 136 z dne 13. avgusta 2010 o izrednem protimafijskem načrtu: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>.

79 Zakonska uredba „Semplifica Italia“ z dne 4. aprila 2012: [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia\\_opuscolo.pdf](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/](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee_guida/).

84 COM(2011) 309 final, drugo poročilo o izvajanju Okvirnega sklepa 2003/568/PNZ z dne 6. junija 2011: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0309&rid=1>.

korupcijo v zasebnem sektorju in določil nove sankcije. Vendar še vedno niso odpravljene vse pomanjkljivosti, povezane s korupcijskimi kaznivimi dejanji v zasebnem sektorju in sistemom sankcioniranja. V novih določbah niso dovolj obširno opredeljeni vodilni položaji v podjetju, zaradi katerih bi lahko bilo podjetje odgovorno za korupcijska kazniva dejanja, ki jih zagrešijo nosilci teh položajev. Poleg tega ni določena odgovornost v primeru neustreznega nadzora. Sistem sankcioniranja, ki se uporablja za pravne osebe, očitno ni dovolj odvračalen. Veljavne določbe o podkupovanju v zasebnem sektorju so zato preozke, področje uporabe pa omejujejo na kategorije vodstvenih uslužbencev zasebnega sektorja, ki so odgovorni za kaznivo dejanje. Poleg tega se podkupovanje kazensko ne preganja po uradni dolžnosti, ampak le na podlagi pritožbe, razen v primerih, ko izkrivlja konkurenco v postopkih oddaje javnih naročil blaga in storitev.

Skupina GRECO je glede računovodskih zahtev za podjetja ugotovila, da računovodski sistem ni v skladu s Kazenskopravno konvencijo Sveta Evrope o korupciji. To velja zlasti za pragove odgovornosti, omejeno področje uporabe računovodskih zahtev (tj. uporabljajo se izključno za podjetja, ki kotirajo na borzi, državna podjetja in zavarovalnice), določanje kazni in obseg kaznivih dejanj ponarejanja računovodskih izkazov<sup>85</sup>.

Na področju čezmejnega podkupovanja ima Italija vzpostavljen celovit okvir za pregon tega kaznivega dejanja, za preiskovanje in pregon takih kaznivih dejanj pa si je močno prizadevala<sup>86</sup>. Nedavne preiskave domnevnih koruptivnih ravnanj v tujini v obrambnem in energetskem sektorju kažejo, da je čezmejno podkupovanje še vedno prisotno, obenem pa kažejo tudi, da si organi pregona resno prizadevajo, da bi takšne primere odkrili in preiskali. OECD je izpostavila preostale pomanjkljivosti sistema sankcioniranja, ko je decembra 2011 ugotovila, da je bilo kazensko preganjanih 60 obtožencev, postopek preiskave teče v 9 zadevah, pravnomočne kazni pa so bile naložene le trem pravnim osebam in devetim posameznikom, v vseh primerih na podlagi poravnave („*partteggiamento*“)<sup>87</sup>. Poudarila je tudi, da so bili številni postopki zoper pravne osebe ustavljeni zaradi zastaranja kazenskega pregona.

### 3. PRIHODNJI UKREPI

Sprejetje protikorupcijskega zakona novembra 2012 pomeni pomemben napredek v boju proti korupciji v Italiji. Zakon izpostavlja politike preprečevanja, ki naj bi povečale odgovornost v javni upravi in med političnimi elitami ter uravnotežile protikorupcijsko breme, ki ga sedaj skoraj v celoti nosijo organi kazenskega pregona. Vendar je kljub precejšnjim prizadevanjem računskega sodišča, policije, tožilstva in sodstva korupcija za Italijo še vedno izziv. Pojavil se je nov val primerov politične korupcije, v katerih so bili udeleženi številni visoki funkcionarji, izvoljeni na regionalni ravni, pri čemer so ti primeri razkrili nezakonito financiranje volilnih kampanj in političnih strank ter povezave z mafijskimi združbami. Postopki zoper vodstvene delavce v javni upravi, v katerih so bile odvračalne kazni dejansko izvršene, so še naprej redki. Pomisleki glede ovir, ki jih restriktiven sistem zastaranja predstavlja za obravnavo primerov korupcije, niso bili odpravljani. Pravni okvir, ki ureja navzkrižje interesov in financiranje političnih strank, v določeni meri še vedno ni zadovoljiv. Javna naročila in zasebni sektor kljub številnim že sprejetim ukrepom ostajata sektorja, dovzetna za korupcijo. Da bi bil vpliv v praksi trajen, so na splošno potrebna nadaljnja prizadevanja za učinkovito izvajanje in spremljanje protikorupcijskega pravnega okvira, vključno z zakonskimi uredbami.

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 Glej prejšnjo opombo.

Večjo pozornost je treba nameniti:

- krepitvi sistema integritete za **izvoljene in imenovane funkcionarje** na nacionalni, regionalni in lokalni ravni (tudi s celovitimi etičnimi kodeksi, ki vsebujejo ustrezna orodja za zagotavljanje odgovornosti in odvračalne kazni v primeru kršitve teh kodeksov); morebitnemu spodbujanju priprave etičnih kodeksov v političnih strankah ali sklenitve etičnega dogovora med političnimi strankami in skupinami; vzdržanju glede sprejetja zakonov *ad personam*; krepitvi pravnega okvira in okvira za njegovo izvajanje na področju **financiranja strank**, zlasti v smislu strožjih določb o donacijah, konsolidaciji računovodskih izkazov političnih strank, usklajevanju in ustreznih pooblastilih za nadzor financiranja političnih strank ter uporabi odvračalnih sankcij;
- odpravi pomanjkljivosti ureditve **zastaranja**, kot je zahtevano v priporočilih, ki so bila Italiji podana julija 2013 v okviru evropskega semestra, s preučitvijo možnosti spremembe pravil, ki urejajo tek zastaranja (vključno z izključitvijo postopkov pritožb iz zastaralnega roka), in uvedbo prožnejših pravil o ustavitvi in prekinitvi zastaranja; oceni tveganja, da kazenski pregon v tekočih postopkih glede korupcije zastara, in zagotavljanju prednostne obravnave zadev, ki so izpostavljene takšnim tveganjem;
- povečanju pooblastil in zmogljivosti nacionalne protikorupcijske agencije (CIVIT), da bi imela močno **usklajevalno vlogo** ter učinkovito izvajala funkciji pregledovanja in nadziranja, tudi na regionalni in lokalni ravni; vzpostavitvi enotnega okvira za **notranji nadzor** ter uporabi zunanjih **neodvisnih revizij na regionalni in lokalni ravni** glede javne porabe, tudi pri izvajanju postopkov oddaje javnih naročil; zagotavljanju enotnega, neodvisnega in sistemskega preverjanja navzkrižij interesov in prijav premoženja javnih uslužbencev in funkcionarjev ter ustreznega sistema sankcioniranja, ki deluje odvračalno;
- povečanju preglednosti **postopkov oddaje javnih naročil** pred oddajo javnih naročil in po njej, kot je to zahtevano v priporočilih, ki so bila Italiji podana julija 2013 v okviru evropskega semestra. To bi bilo mogoče doseči z objavo letnih računovodskih izkazov in bilanc stanja vseh enot javne uprave ter razčlenjenih stroškov javnih naročil gradenj, blaga in storitev na spletu v skladu s protikorupcijsko zakonodajo; morebitni podelitvi pooblastil računskemu sodišču, da priložnostne preglede izvaja brez predhodnega opozorila; zagotavljanju, da se Okvirni sklep 2003/568/PNZ o boju proti **korupciji v zasebnem sektorju** v celoti prenese v nacionalno zakonodajo in v celoti izvaja; morebitnemu razvoju orodij za preprečevanje in spremljanje korupcije za podjetja, dejavna v sektorjih, v katerih je bila v primerih velikega obsega ugotovljena dovzetnost za čezmejno podkupovanje, kot sta obrambni in energetski sektor.