



Europeiska  
unionens råd

Bryssel den 5 februari 2014  
(OR. en)

6113/14  
ADD 12

JAI 61  
GENVAL 6

## FÖLJENOT

---

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	3 februari 2014
till:	Uwe CORSEPIUS, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2014) 38 final Annex 12
Ärende:	BILAGA ITALIEN till EU:s rapport om insatserna mot korruption

---

För delegationerna bifogas dokument – COM(2014) 38 final Annex 12.

---

Bilaga: COM(2014) 38 final Annex 12



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

**BILAGA**

**ITALIEN**

*till*

**EU:s rapport om insatserna mot korruption**

---

# ITALIEN

## 1. INLEDNING – HUVUDDRAG OCH SAMMANHANG

### *Ramen för korruptionsbekämpning*

**Strategiskt tillvägagångssätt.** Under de senaste tjugo åren har Italiens strategi för korruptionsbekämpning till största delen baserats på tvångsåtgärder. En ny lag om korruptionsbekämpning antogs den 6 november 2012 för att skapa en mer balanserad strategi för korruptionsbekämpningen och införa mer förebyggande arbete och ökad ansvarsskyldighet i den offentliga förvaltningen.<sup>1</sup> I september 2013 godkände den nationella myndigheten mot korruption (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) den treåriga nationella plan för korruptionsbekämpning som utarbetats av departementet för offentlig förvaltning.<sup>2</sup> Handlingsplanen är riskorienterad och inriktad på förebyggande åtgärder och åtgärder för att skapa insyn i den offentliga förvaltningen, men den innehåller också några åtgärder för att se till att korruption upptäcks i större omfattning. Vissa resultatindikatorer införs också, men det anges inga närmare tidsfrister för genomförandet av åtgärderna. Den breda förebyggande ram som införs genom den nya rättsliga ramen medför en betydande börda för den offentliga förvaltningen och kräver stora insatser för att få fram den kapacitet som krävs för ett effektivt genomförande. Liknande bedömningar görs av den nationella byrån för korruptionsbekämpning (Autorità Nazionale Anticorruzione, CIVIT) när det gäller att driva en ambitiös korruptionsbekämpningspolitik framåt.

**Rättslig ram.** Italien ratificerade Europarådets straffrättsliga och civilrättsliga konventioner om korruption i juni 2013.<sup>3</sup> Till följd av de allvarliga farhågor om korruption som kommit fram genom undersökningar av uppfattningar om korruption<sup>4</sup> och antalet utredda korruptionsärenden på hög nivå<sup>5</sup> antog den italienska regeringen 2012 en ny uppsättning reformer för korruptionsbekämpning. Regeringen begärde en förtroendeomröstning för att se till att den nya lagen om korruptionsbekämpning antogs den 6 november 2012.<sup>6</sup> Syftet med den nya lagen är att få till en ändring i mentaliteten i den italienska offentliga förvaltningen och bl.a. få till stånd en utökad samordning av politiken för korruptionsbekämpning på central, regional och lokal nivå, en förbättrad förebyggande strategi, skyldighet för alla offentliga institutioner att anta och tillämpa integritetsplaner, utökad räckvidd för de straffrättsliga bestämmelserna om korruptionsrelaterade brott, förbättrade integritetsregler för valda tjänstemän, insyn i offentliga utgifter, tillgång till information osv.<sup>7</sup> Ändå lämnade lagen vissa frågor olösta. Den inför inga nya bestämmelser om

<sup>1</sup> Lag nr 190 av den 6 november 2012 om förebyggande av och tvångsåtgärder mot korruption och oegentligheter i den offentliga förvaltningen.

<sup>2</sup> Internet: [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf).

<sup>3</sup> Internet:

[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).

<sup>4</sup> Se nedan under ”Opinionsundersökningar”.

<sup>5</sup> Se nedan.

<sup>6</sup> Lag nr 190 av den 6 november 2012 om förebyggande av och tvångsåtgärder mot korruption och oegentligheter i den offentliga förvaltningen.

<sup>7</sup> I lagen föreskrivs bl.a. en nationell myndighet för korruptionsbekämpning som ska ha ansvar för den övergripande politiken (en uppgift som ska fullgöras av den oberoende kommissionen för utvärdering, insyn och integritet i den offentliga förvaltningen (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e*

lagstadgade tidsfrister och inte heller några nya straffrättsliga bestämmelser om falsk bokföring och penningtvätt som utförs av upphovsmannen till brottet (*self laundering*, på italienska *autoriciclaggio*). Den innehåller inga bestämmelser om brott i samband med köp av röster. Dessutom splittrar den de straffrättsliga bestämmelserna om mutor och korruption ytterligare, vilket kan leda till oklarheter i praktiken och eventuellt begränsa åklagarnas handlingsfrihet.<sup>8</sup> Dessutom är de nya bestämmelserna om korruption inom den privata sektorn och skydd för personer som slår larm om missförhållanden ännu inte uttömmande, vilket förklaras mer ingående i det följande. I samband med den europeiska planeringsterminen 2013 för samordning av den ekonomiska politiken rekommenderade rådet att Italien skulle förstärka den rättsliga ramen för tvångsåtgärder mot korruption, bl.a. genom att se över bestämmelserna om lagstadgade tidsfrister.<sup>9</sup>

**Institutionell ram.** Italiens pådrivande krafter när det gäller åtgärder för att bekämpa korruption har sedan länge varit begränsade till de brottsbekämpande organen, åklagarmyndigheten, rättsväsendet och i viss mån revisionsrätten. Revisionsrätten har spelat en aktiv roll i genomförandet av politiken för korruptionsbekämpning, bl.a. när det gäller den nya lagen om korruptionsbekämpning och genom sin verksamhet där den har bedrivit en effektiv kontroll i kombination med en ganska unik lagföringsrätt vad gäller indrivning av skadestånd för förluster som den offentliga förvaltningen har lidit. Transparency International gjorde i sin nationella integritetsrapport 2011 bedömningen att revisionsrätten, de brottsbekämpande myndigheterna, rättsväsendet och valtjänsterna fungerar förhållandevis väl när det gäller korruptionsbekämpning.<sup>10</sup> Den övergripande kapaciteten hos den offentliga förvaltningen, parlamentet, regeringen, de korruptionsbekämpande organen, de politiska partierna, näringslivet, ombudsmannen och medierna när det gällde att kontrollera korruption ansågs dock vara rätt liten.<sup>11</sup>

## Opinionsundersökningar

---

*l'Integrità, CIVIT*)), räckvidden för korruptionsbrott utvidgas, handel med inflytande kriminaliseras genom en ny bestämmelse som också omfattar den aktiva sidan av brottet, korruption i den privata sektorn kriminaliseras och de straffrättsliga påföljderna skärps för ett antal korruptionsrelaterade brott. Genom lagen införs nya korruptionsbrott (t.ex. otillbörlig uppmanan till att ge eller utlova pengar eller andra förmåner – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), icke valbarhet för personer som har dömts i högsta instans för brott mot den offentliga förvaltningen samt utökad ansvarsskyldighet för personer i ledande ställning för att förebygga och vidta tvångsåtgärder mot korrupta metoder. I lagen införs en skyldighet för myndigheter att utveckla egna handlingsplaner mot korruption, bestämmelser om förbättrad insyn i offentliga utgifter och förenklad tillgång till information, redovisning av tillgångar (dvs. utlämning av uppgifter om förmögenhet hos tjänstemän med politiska befogenheter – valda tjänstemän och alla andra personer med beslutsbefogenheter på nationell, regional och lokal nivå). Vidare införs materiell ansvarsskyldighet för skador på den offentliga förvaltningens anseende, det föreskrivs etiska koder, bestämmelser om skydd för personer som slår larm om missförhållanden och förstärkning av vissa bestämmelser om intressekonflikter och oförenligheter (t.ex. införande av avkylningsperioder) och disciplinära förfaranden.

<sup>8</sup> I den nya lagen föreskrivs mer specifika och närmare beskrivna brott som härletts ur texten för ett enda brott som definierats i mer allmänna ordalag (t.ex. när det gäller påtryckningar (*concessione*) och det nya brottet otillbörlig uppmanan till att ge eller utlova pengar eller andra förmåner (*induzione indebita a dare o promettere utilità*).

<sup>9</sup> Rådets rekommendation 2013/C 217/11 av den 9 juli 2013.

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

<sup>11</sup> I bedömningen konstaterades att Italiens nationella integritetssystem inte är tillräckligt robust och att korruptionen ”kan blomstra så gott som överallt, eftersom statliga institutioner har en stor självbestämmanderätt som inte är förenlig med normerna för ansvarsskyldighet och integritet”.

**Uppfattningar om korruption.** Den särskilda Eurobarometerundersökningen om korruption 2013<sup>12</sup> visade att 97 % av de italienska intervjupersonerna (näst högsta procentandelen i EU) anser att korruptionen är utbredd i deras land (EU-genomsnitt: 76 %), medan 42 % säger att de påverkas personligen av korruption i sin vardag (EU-genomsnitt: 26 %). Av de italienska intervjupersonerna säger 88 % att mutor och utnyttjande av kontakter ofta är det enklaste sättet att erhålla vissa offentliga tjänster (EU-genomsnitt: 73 %). Misstroendet mot offentliga institutioner förefaller vara utbredd. Enligt samma undersökning är de offentliga organ och sektorer som möter störst misstro politiska partier, politiker på nationell, regional och lokal nivå,<sup>13</sup> tjänstemän som tilldelar kontrakt i samband med offentliga upphandlingar och tjänstemän som utfärdar bygglov.

**Upplevd korruption.** När det gäller direkt erfarenhet av mutor får Italien bättre resultat än EU-genomsnittet i den särskilda Eurobarometerundersökningen om korruption 2013, då endast 2 % säger att de har uppmanats eller förväntats att betala en muta under förra året (EU-genomsnitt: 4 %).

**Enkäter bland företag.** Av de italienska företag som deltog i Eurobarometerundersökningen från 2013 om korruption som berör företag<sup>14</sup> anser 92 % att favoritism och korruption utgör ett hinder för konkurrensen i Italien (EU-genomsnitt: 73 %), medan 90 % säger att mutor och utnyttjande av kontakter ofta är det enklaste sättet att erhålla vissa offentliga tjänster (EU-genomsnitt: 69 %) och 64 % anser att enda möjligheten att lyckas i näringslivet är att ha politiska kontakter (EU-genomsnitt: 47 %). Enligt det globala konkurrenskraftsindexet 2013–2014 hör förskingring av offentliga medel till följd av korruption, favoritism i beslut som fattas av regeringstjänstemän och allmänhetens sjunkande förtroende för politikernas etiska normer till de mest problematiska områdena för styrningen i Italien.<sup>15</sup>

## **Bakgrund**

**Beräknad inverkan av korruption.** Den italienska revisionsrätten (Corte dei Conti) påpekade att de sammanlagda direkta kostnaderna för korruption uppgår till 60 miljarder euro varje år (motsvarande ungefär 4 % av BNP). Under 2012 och 2013 upprepade revisionsrättens ordförande sina farhågor om korruptionens påverkan på den nationella ekonomin.<sup>16</sup> Detta påverkade landets ekonomi som redan drabbats av följderna av den ekonomiska krisen. I en rapport 2012 från den ad hoc-kommission<sup>17</sup> som inrättats för att analysera och utarbeta förslag om insyn och förebyggande av korruption i den offentliga förvaltningen konstaterades att det utöver revisionsrättens beräkningar av de direkta kostnaderna för korruption också finns indirekta ekonomiska kostnader (t.ex. kostnader i samband med administrativa förseningar, dåligt fungerande offentliga myndigheter, offentliga bygg- och anläggningsarbeten eller utförda tjänster som är ineffektiva

<sup>12</sup> Särskild Eurobarometer 397, 2013.

<sup>13</sup> När det gäller regional variation, gjordes en undersökning av kvalitet i styrningen på beställning av Europeiska kommissionen, där man utgick från ett regionalt perspektiv på styrelserelaterade frågor. Undersökningen offentliggjordes i december 2010 och Italien hamnade bland de medlemsstater som har de största skillnaderna inom landet, dvs. de har regioner som ligger både långt över och långt under EU-genomsnittet i fråga om kvalitet i styrningen. I det europeiska styrningskvalitetsindexet 2013, som omfattade ett större antal europeiska länder, regioner och intervjupersoner, bekräftades dessa slutsatser: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>.

<sup>14</sup> Flash Eurobarometer 374, 2013.

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

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

<sup>17</sup> Kommissionen inrättades av regeringen och består av domare och forskare.

eller rentav oanvändbara, förlorad konkurrenskraft och minskade investeringar).<sup>18</sup> För stora offentliga bygg- och anläggningsarbeten beräknades de indirekta kostnaderna till ungefär 40 % av de offentliga upphandlingskostnaderna. I undersökningar av den svarta ekonomins utveckling beräknas den ha uppgått till 21,5 % av Italiens BNP 2012.<sup>19</sup>

**Larm om missförhållanden.** Genom lagen om korruptionsbekämpning infördes för första gången bestämmelser om skydd för personer som slår larm om missförhållanden och rapporterar om korruption i den offentliga sektorn. Bestämmelserna ska tillämpas på statligt anställda som rapporterar om felaktigheter på villkor att de inte gör sig skyldiga till förtal eller kränker någons personliga integritet. Anställda får endast lämna informationen till sina överordnade, rättsväsendet eller revisionsrätten. Identiteten på en person som slår larm om missförhållanden får bara röjas med dennes samtycke. Dessa bestämmelser är ganska allmänna och är inte heltäckande, eftersom de inte berör alla rapporteringsaspekter eller alla typer av skydd som bör ges under dessa omständigheter. Larm om missförhållanden i den privata sektorn är dessutom fortfarande oreglerade. För att skapa en fullt fungerande mekanism för att skydda personer som slår larm om missförhållanden skulle ytterligare bestämmelser behöva införas, bl.a. för att förtydliga rapporteringskanaler, skyddsmekanismer och åtgärder för att öka medvetenheten.

**Öppenhet på lobbyingsområdet.** Lobbyverksamhet är inte reglerad i lag i Italien. Det finns ingen skyldighet att registrera lobbyister eller att rapportera kontakter mellan offentliga tjänstemän och lobbyister.

**Medier.** De tryckta medierna har ganska stor kapacitet att rapportera om korruption,<sup>20</sup> men framför allt de elektroniska mediernas oberoende och ägande har ställts inför stora utmaningar genom åren, framför allt på grund av att det under lång tid har rått nära nog monopol inom den marknaden.<sup>21</sup> På senare tid har konkurrensen på marknaden inom detta område förbättrats något. Italien får låga poäng i 2013 års pressfrihetsindex från Freedom House och hamnar i den kategori av länder där pressen bedöms som ”delvis fri”.<sup>22</sup>

## 2. FRÅGOR I FOKUS

### *Korruption på hög nivå och kopplingar till organiserad brottslighet*

Lagföring av korruption är avgörande för trovärdigheten i en effektiv och avskräckande ram för korruptionsbekämpning. Allmänhetens uppfattning pekar på vissa tvivel när det gäller den avskräckande effekten av de påföljder som tillämpas inom detta område. Precis som återspeglas i den särskilda Eurobarometerundersökningen om korruption 2013<sup>23</sup> anser endast 27 % av de italienska intervjupersonerna att antalet framgångsrika åtal är tillräckligt stort för att avskräcka människor från att ge och ta emot mutor.

<sup>18</sup> Internet: [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).

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

<sup>20</sup> I den globala integritetsrapporten 2010 får mediernas kapacitet att rapportera om korruption 89 av högst 100 poäng: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

<sup>21</sup> Europadomstolen fällde också Italien i målet Centro Europe 7 srl och Di Stefano mot Italien och konstaterade att landet hade brutit mot artikel 10 i Europakonventionen (yttrandefrihet) genom lagstiftning om radio- och tv-utsändningar som inte främjade konkurrens på marknaden: [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#{).

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

<sup>23</sup> Särskild Eurobarometer 397, 2013.

Rapporterna från Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) och OECD visar att den övergripande straffrättsliga ramen finns på plats. Det finns dock ett antal brister som bidrar till uppfattningen att det nära nog råder straffrihet för korruption och som gör det svårare att driva åtal och slutföra domstolsförfaranden.<sup>24</sup>

Förhållandet mellan politiker, organiserad brottslighet och företag och graden av integritet hos valda och utnämnda tjänstemän hör till de mest aktuella frågorna i Italien i dag, vilket återspeglas i mängden utredningar och korruptionsärenden på både nationell och regional nivå. I en undersökning som utförts av Center for the Study of Democracy 2010 hävdas att Italien är det mest framträdande exemplet på hur nära organiserad brottslighet och korruption hör ihop.<sup>25</sup> Enligt undersökningen är det framför allt den utbredda korruptionen inom de sociala, ekonomiska och politiska områdena som lockar organiserade kriminella grupper, snarare än att organiserad brottslighet är den viktigaste orsaken till korruption. Enligt italienska åklagare finns det fortfarande tydliga kopplingar mellan maffia och korruption, även i regioner utanför de organiserade kriminella gruppernas hemområden.

På senare år har allmänheten uppmärksammat ett stort antal utredningar av anklagelser om korruption och olaglig finansiering av valkampanjer och politiska partier som berör framträdande politiker och valda tjänstemän på regional nivå. Dessa ledde till en rad avgångar och tvingade i ett fall fram regionala nyval och regeringsbeslut om att upplösa kommunfullmäktige på grund av påstådda kopplingar till maffiagrupper. Brottutredningar och häktningar av flera regionala politiker i nästan hälften av de 20 italienska regionerna rapporterades enbart under 2012. Av de 201 kommunfullmäktige som har upplösts i Italien i enlighet med lag nr 221/1991<sup>26</sup> har 28 upplösts sedan 2010 (främst i södra Italien, men även några i norra delen av landet) på grund av påstådda kopplingar till organiserad brottslighet. Det har också uppstått situationer där några av åtalspunkterna i sådana ärenden blivit preskriberade innan ett avgörande kunnat fällas i domstol.

En rad korruptionsärenden på senare år har också lett till att partiledare och högt uppsatta partimedlemmar har avgått. I många av dessa fall gällde påståendena missbruk av partimedel. Mer än 30 f.d. parlamentsledamöter har utretts eller är under utredning för korruptionsrelaterade brott eller olaglig partifinansiering. Några är fortfarande föremål för utredningar eller domstolsförfaranden och vissa har dömts i första instans. I några fall avvisades ärendena eftersom de hade preskriberats eller brotten hade avkriminaliserats. För andra inträdde lagstadgade tidsfrister innan någon dom hade avkunnats i ett slutligt beslut. Ett nämnvärt fall gäller en parlamentsledamot som utreddes för kopplingar till Camorran – den kriminella gruppen Casalesi – i samband med finansiering av hans valkampanj i utbyte mot politiskt inflytande på nationell nivå, framför allt inom området för återvinning av giftigt avfall. Det italienska parlamentet avtog en häktningsorder mot den berörda parlamentsledamoten två gånger (dvs. vägrade att häva immuniteten). Under valrörelsen inför parlamentsvalet i början av 2013 fick en framställan mer än 150 000 namnunderskrifter från invånare och 878 från kandidater i valet som åtog sig att göra den nya lagen om korruptionsbekämpning effektivare.<sup>27</sup>

Arbetet med att inrätta en rättslig ram som garanterar effektiva processer och avgöranden i domstolsförfaranden i komplicerade ärenden hindrades vid ett antal tillfällen. Flera gånger antog,

---

<sup>24</sup> Internet: [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) och <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

<sup>25</sup> Granskning av kopplingarna mellan korruption och organiserad brottslighet. 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](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).

<sup>26</sup> Av dessa var 75 i Kampanien, 49 i Sicilien och 34 i Kalabrien.

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

eller försökte parlamentet anta personinriktade lagar (*ad personam*) som gynnade politiker som även var svarande i straffrättsliga förfaranden, bl.a. för korruptionsbrott. Ett exempel är förslaget till lag om ”kort preskriptionstid” (*prescrizione breve*) som skulle ha ökat risken för att ärenden med svarande utan tidigare fällande domar avvisas.<sup>28</sup> Ett annat var lagen som gjorde det möjligt att avbryta straffrättsliga förfaranden fram till utgången av mandatperioden för brott som begåtts innan eller under mandatperioden av en viss kategori tjänstemän på hög nivå.<sup>29</sup> Senare konstaterades att den lagen var författningsstridig.<sup>30</sup> En annan lag som antogs 2010 gav medlemmarna i ministerrådet möjlighet att åberopa ett ”legitimt hinder” för att delta i domstolsutfrågningar i ett straffrättsligt förfarande.<sup>31</sup> Dessa bestämmelser förklarades som författningsstridiga.<sup>32</sup> I detta sammanhang kan man också nämna avkriminaliseringen av vissa brott, t.ex. vissa former av falsk redovisning 2002<sup>33</sup>.

Ett steg i rätt riktning togs genom den nya lagen om korruptionsbekämpning och det lagstiftningsdekret som regeringen antog i slutet av 2012 om att personer som har dömts i sista instans för korruptionsbrott eller andra brott mot den offentliga förvaltningen inte ska få inneha offentliga ämbeten vare sig på central eller på regional nivå.<sup>34</sup> Enligt dekretet ska förbudet gälla dubbelt så länge som motsvarande påföljd och under alla omständigheter minst sex år. Ett lagstiftningsdekret antogs också i början av 2012 om förbud (tillfälligt eller permanent, beroende på vilken typ av påföljd som utdömts) mot att inneha offentliga ämbeten för personer som har dömts i sista instans eller andra instanser för brott mot den offentliga förvaltningen, inbegripet korruption.<sup>35</sup> Bestämmelserna om förbud som härrör från lagen om korruptionsbekämpning har verkställts i ett fall som ledde till att en f.d. premiärminister och parlamentsledamot uteslöts från senaten eftersom han hade dömts för skatteundandragande. En president för en provins stängdes också av från sitt ämbete enligt samma bestämmelser efter att ha dömts för missbruk av ämbetet. För att tillämpa de rättsliga bestämmelserna om att avbryta en parlamentsledamots mandat till följd av en fällande dom i sista instans krävdes en omröstning i den parlamentskammare som parlamentsledamoten tillhörde, om att avbryta parlamentsledamotens mandat till följd av den fällande domen i sista instans.

Bortsett från de ovannämnda bestämmelserna finns det inga etiska koder som är tillämpliga för valda tjänstemän på central eller regional nivå. När det gäller intressekonflikter finns det inga särskilda kontrollmekanismer. Sådana uppförandekoder för valda tjänstemän skulle tillsammans med lagstiftningsbestämmelser om påföljder som ska tillämpas vid brott mot de etiska reglerna stärka normerna för integritet och ansvarsskyldighet och skapa ett bredare utbud av andra påföljder än straffrättsliga för oetiskt beteende som skadar det allmänna intresset. Detta skulle också säkerställa en mer effektiv tillämpning av integritetsreglerna genom självreglerande lösningar, med hänsyn till de särskilda egenskaperna hos de andra påföljder än straffrättsliga som

---

<sup>28</sup> Före detta Cirielli-lag:

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

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

<sup>30</sup> Författningsdomstolens beslut 262/2009:

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

<sup>31</sup> Lag nr 51 av den 7 april 2010 om regler för lagligt förhinder (Legittimo Impedimento).

<sup>32</sup> Författningsdomstolens beslut 23/2011: [temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf](http://temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf).

<sup>33</sup> Lagstiftningsdekret 61/2002: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/dtleghe/02061dl.htm>.

<sup>34</sup> Lagstiftningsdekret 235 av den 31 december 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).

<sup>35</sup> Lagstiftningsdekret 39 av den 8 april 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).

ska gälla för valda tjänstemän jämfört med andra kategorier av offentliga tjänstemän (utnämnda tjänstemän, offentliganställda osv.).

### ***Finansiering av politiska partier***

I dagsläget baseras finansieringen av politiska partier i Italien både på offentliga (som för närvarande kan uppgå till så mycket som 80 % av partiets resurser) och privata källor. I mars 2012 identifierade Greco ”kritiska brister”, både i den rättsliga ramen för finansiering av politiska partier i Italien och i praktiken.<sup>36</sup> Greco konstaterade att dessa brister gav utrymme för missbruk och att det därför inte finns tillräckliga garantier för att otillbörligt inflytande över partifinansieringen verkligen upptäcks och avslöjas. Den kontroll som offentliga myndigheter har över politisk finansiering konstaterades vara fragmenterad och formalistisk och utövades av tre olika institutioner med begränsade befogenheter och ingen samordning, vare sig sinsemellan eller med brottsbekämpande organ. Det innebär att revisionsnämnden i parlamentet kontrollerar politiska partiers årsredovisningar, revisionsrättens nämnd av skattekontrollörer ansvarar för att kontrollera politiska partiers valutgifter, medan den regionala valgarantinämnden kontrollerar kandidaternas valutgifter.

Greco uppmanade de politiska partierna att utveckla egna interna kontrollsystem och låta sina redovisningar granskas av en oberoende revisor. Politiska partier är inte skyldiga att upprätta konsoliderade redovisningar. För närvarande innehåller de finansiella rapporter som politiska partier lämnar in ingen komplett överblick över deras finansiella verksamhet. Greco rekommenderade också att mer insyn skulle skapas i de politiska finanserna genom att man sänkte tröskelvärdena avsevärt för enskilda kandidater och för politiska partier när det gällde att låta givare förbli anonyma för allmänheten. Dessutom rekommenderades ett förbud mot anonyma donationer.<sup>37</sup>

De nuvarande lagstadgade påföljderna består av böter och upphävande av ersättning för valkostnader. Olaglig partifinansiering är också ett brott. Greco konstaterade i sin rapport 2012 att den nuvarande påföljdsordningen för överträdelse av finansieringsreglerna inte verkade vara tillräckligt avskräckande och rekommenderade en översyn av de befintliga administrativa och straffrättsliga påföljderna för överträdelse av de politiska finansieringsreglerna för att se till att de är effektiva, proportionerliga och avskräckande.<sup>38</sup>

I december 2013 antog regeringen ett nytt lagstiftningsdekret om att gradvis under tre år avskaffa den offentliga finansieringen<sup>39</sup> och ersätta den med individuella bidrag från invånare som sedan får göra skatteavdrag för dem.<sup>40</sup> Lagdekretet innehåller vissa riktlinjer om definitionen av strikta förfaranden för partiernas stadgar om insyn och budgetar. Det tar dock inte upp några av de farhågor som Greco tagit upp när det gäller graden av stränghet i de interna kontrollmekanismerna, tröskelvärdena för privata donationer eller den avskräckande effekten av de påföljder som ska tillämpas. Mer nyligen fick revisionsrätten befogenhet att kontrollera finansieringen av regionala politiska grupper.

---

<sup>36</sup> Internet: [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).

<sup>37</sup> I dag 50 000 euro.

<sup>38</sup> Internet: [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).

<sup>39</sup> Det vill säga nedsatt till 60 % under det första året efter att lagen skulle ha antagits, 50 % under det andra året, 40 % under efterföljande år och därefter avskaffas i sin helhet.

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

## Lagar om tidsfrister

Frågan om lagar om tidsfrister har ständigt varit ett allvarligt problem i den allmänna ramen för att utreda och döma i korruptionsärenden i Italien. Den preskriptionstid som ska tillämpas enligt italiensk lag i kombination med långvariga domstolsförfaranden, de regler och beräkningsmetoder som ska tillämpas på lagstadgade tidsfrister, bristen på flexibilitet i fråga om grunderna för upphävande och avbrott samt förekomsten av en absolut tidsgräns som inte får avbrytas eller upphävas har lett, och fortsätter att leda till att ett stort antal ärenden avvisas.<sup>41</sup> I rådets landsspecifika rekommendationer till Italien i juli 2013 togs frågan om en översyn av de befintliga reglerna för tidsfrister upp i samband med den europeiska planeringsterminen som en viktig drivkraft för att stärka den rättsliga ramen för tvångsåtgärder mot korruption.

Enligt Transparency Internationals undersökning 2010 om hur lagstadgade tidsfrister påverkar lagföringen av korruption i EU hade ungefär ett av tio förfaranden i korruptionsärenden avslutats under undersökningsperioden (dvs. 2005–2010) på grund av att preskriptionstiderna hade löpt ut.<sup>42</sup> Läget verkar inte ha förbättrats med tiden, trots de farhågor som Greco<sup>43</sup> och OECD<sup>44</sup> har uttryckt 2009–2013. Enligt en undersökning<sup>45</sup> preskriberades ungefär 11,14 % av brottmålen 2007 under domstolsförfarandena, och 10,16 % 2008. Genomsnittet för andra medlemsstater som nämns i undersökningen för samma referensperiod är 0,1–2,0 %. Uppgifter från OECD visar att 30 av 47 (dvs. mer än 62 %) mål i ärenden som gällde tagande och givande av muta i utlandet hade preskriberats 2011.

För de flesta ”klassiska” korruptionsrelaterade brotten<sup>46</sup> var den relativa preskriptionstiden<sup>47</sup> ungefär sex år innan den nya lagen om korruptionsbekämpning trädde i kraft,<sup>48</sup> medan den absoluta preskriptionstiden var 7,5 år.<sup>49</sup> En reform av de lagstadgade tidsfristerna 2005 innebar endast att beräkningsreglerna ändrades så att preskriptionstidens längd varierade beroende på den svarandes brottsregister.<sup>50</sup> Försvårande omständigheter för förstagångsförbrytare skulle inte leda till längre preskriptionstider. Ett anmärkningsvärt och mer grundläggande hinder för de nuvarande reglerna uppstår till följd av att de lagstadgade tidsfristerna fortsätter att löpa efter domstolsavgörandet i första instans (dvs. tills domen blir slutgiltig). I ett läge med ganska

<sup>41</sup> Dessa omfattar ett ärende mot en f.d. premiärminister som avvisades som preskriberat i februari 2012. Fallet gällde en anklagelse om korruption i rättsliga förfaranden mot den f.d. premiärministern som påstods ha betalat en muta på 600 000 US-dollar till en utländsk advokat i utbyte mot att denne vittnade i ett antal äldre rättegångar mot samma svarande. Domstolsförfarandena hade pågått i fem år innan de lagstadgade tidsfristerna trädde in. Andra svarande som var inblandade i samma brott (dvs. den aktiva sidan av korruptionshandlingen) fälldes i första instans (bekräftades i andra instans). Men även för de senare inträdde preskriptionstiden inför den andra överklagan. Mer nyligen preskriberades även några korruptionsanklagelser mot en vice-president för ett regionalt råd i ett storskaligt ärende.

<sup>42</sup> *Timed Out: Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU countries.*

<sup>43</sup> Internet: [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) och [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).

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

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

<sup>46</sup> Mutor, handel med inflytande.

<sup>47</sup> Den s.k. relativa preskriptionstiden kan upphävas eller avbrytas, medan absoluta preskriptionstider är längre, men kan varken upphävas eller avbrytas.

<sup>48</sup> Högre för vissa brott, t.ex. *concussione* – en allvarlig form av passiv muta där den offentliga tjänstemannen tvingar/lurar/förmår den som betalar mutan att begå mutbrottet, penningtvätt, korruption inom rättsväsendet – 12–20 år för allvarliga former.

<sup>49</sup> Högre för vissa brott, t.ex. *concussione*, penningtvätt, korruption inom rättsväsendet – 15–25 år för allvarliga former.

<sup>50</sup> Före detta Cirielli-lag nr 251 av den 5 december 2005.

långvariga domstolsförfaranden ledde detta till situationer där ärenden har avvisats som preskriberade trots en fällande dom i första instans.

Lagen mot korruption 2012 ändrade dock inte preskriptionsbestämmelserna. Genom den nya lagen höjs maxstraffet för vissa brott, vilket leder till att preskriptionstiden förlängs, eftersom de hör ihop. För vissa andra nya brott, t.ex. det s.k. *concessione per induzione* (eller *induzione indebita a dare o promettere utilità*)<sup>51</sup>, som experter anser är mer vanligt förekommande än den klassiska formen av *concessione*, är påföljderna lägre, vilket ger en kortare preskriptionstid<sup>52</sup>. Man bör också ta hänsyn till att den förmånliga straffrätten ska tillämpas för pågående förfaranden, dvs. den som skulle ge en kortare preskriptionstid för den svarande.

Justitieministern har inrättat en arbetsgrupp (ad hoc-kommission) som ska undersöka frågan om lagstadgade tidsfrister och möjliga alternativ för en reform inom detta område.<sup>53</sup> Kommissionen gjorde en analys av de lagstadgade tidsfristernas inverkan på ärenden 2005–2010 och presenterade resultatet av sin analys i april 2013. Analysen omfattade de mest representativa åklagarkamrarna i Italien och visade att antalet preskriberade korruptionsärenden hade minskat något (mindre än 3 %). Ad hoc-kommissionen ansåg att detta var en normal andel som delvis motiverades av laglighetsprincipen (dvs. obligatorisk lagföring) för systemet. Greco betonade att det är kombinationen av beräkningsmetoden för preskriptionstider och andra faktorer (såsom förseningar, överbeläggning av straffrättsliga förfaranden och komplexiteten i korruptionsärenden) som ökar risken för att korruptionsärenden preskriberas. Greco framhöll att skärpningen av påföljder för vissa korruptionsbrott inte i sig kan undanröja farhågor på ett tillfredsställande sätt och krävde att det skulle upprättas en plan med en fastställd tidsram och möjliga alternativ för att lösa detta problem.<sup>54</sup>

### ***Förmåga att tillämpa den nya lagen om korruptionsbekämpning effektivt***

Regeringen antog ett antal genomförandedekret efter antagandet av 2012 års lag om korruptionsbekämpning. Det första lagstiftningsdekretet i slutet av 2012 gällde icke valbarhet till offentliga ämbeten för offentliga tjänstemän som har dömts i sista instans för vissa brott mot den offentliga förvaltningen, däribland korruption.<sup>55</sup> Ytterligare två dekret antogs i mars och april 2013. Ett gällde förbudet mot att inneha vissa offentliga ämbeten om man har fällts (slutligt eller icke slutligt) för brott mot den offentliga förvaltningen, inbegripet korruption, och oförenlighet och förbud för innehavare av offentliga tjänster att gå över till den privata sektorn.<sup>56</sup> Det andra dekretet gällde insyn i och spridning av information om den offentliga förvaltningen.<sup>57</sup> År 2013 godkände regeringen en etisk kod för den offentliga förvaltningen som hade utarbetats av

<sup>51</sup> Form av aktivt mutbrott där den offentliga tjänstemannen missbrukar sin offentliga tjänsteställning eller sin makt och tvingar någon att ge eller utlova en otillbörlig förmån (materiell eller annan förmån) för tjänstemannen eller för tredje personer.

<sup>52</sup> När det t.ex. gäller *concessione per induzione*, ligger påföljderna på 3–8 år i stället för 4–12 år och preskriptionstiden skulle minska från 15 till 10 år.

<sup>53</sup> Internet: [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).

<sup>54</sup> Internet:

[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).

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di incompatibilità 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.

<sup>57</sup> 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.

departementet för offentlig förvaltning.<sup>58</sup> Vissa andra områden som omfattades av 2012 års lag, t.ex. en samordnad strategi för kontrollmekanismer, har ännu inte behandlats.

I 2012 års lag om korruptionsbekämpning utsågs kommissionen för utvärdering, insyn och integritet i den offentliga förvaltningen (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità*, CIVIT) till Italiens nationella korruptionsbekämpningsmyndighet, med ansvar för att samordna de förebyggande strategierna för korruptionsbekämpning nationellt. CIVIT verkar dock sakna den kapacitet som krävs för att fullgöra den rollen effektivt. Kommissionen har endast tre medlemmar och ungefär 30 personer som stödpersonal, som ofta byts ut. CIVIT själv har en ganska begränsad syn på sin roll, som mer en reaktiv än proaktiv funktion, med fokus på insyn, rådgivning och formell granskning av strategiska dokument som upprättas av myndigheter. De utrednings- och inspektionsuppgifter som anges i lagen om korruptionsbegränsning verkar ha låg prioritet. CIVIT:s befogenhet att utdöma påföljder är så gott som obefintlig, framför allt när det gäller regional och lokal nivå.

I lagen om korruptionsbekämpning föreskrivs att det ska antas en treårig nationell plan för korruptionsbekämpning och handlingsplaner för integritet (med fokus på det förebyggande arbetet) för alla myndigheter. Handlingsplanerna för integritet måste bygga på riskbedömningar. Handelskamrarna på regional nivå utvecklar också fleråriga handlingsplaner för att förebygga korruption. Ett stort antal kamrar har redan utarbetat sådana handlingsplaner.<sup>59</sup>

I juli 2013 antog CIVIT en uppsättning riktlinjer för uppdateringen av det treåriga programmet för insyn och integritet 2014–2016.<sup>60</sup> I september 2013 godkände CIVIT den treåriga nationella plan för korruptionsbekämpning som utarbetats av departementet för offentlig förvaltning.<sup>61</sup> I handlingsplanen fastställs de allmänna riktlinjerna för hur offentliga myndigheter ska genomföra lagen om korruptionsbekämpning. Många myndigheter (även lokala) har redan lämnat in sina handlingsplaner till CIVIT. Mer än 100 integritetsplaner utarbetades 2011 och 2012.<sup>62</sup>

Alla administrativa organ ska utse en tjänsteman som ansvarar för integritetsfrågor som ska kunna ställas till ansvar vid konstaterade brister, både från disciplinär synpunkt och från förvaltningssynpunkt. Lejonparten av dessa utnämningar gjordes redan 2013.

Samtidigt som syftet med den nya strategin i anknytning till integritetspolitiken välkomnas, är det lika viktigt att minska risken för att denna stora insats utmynnas i en formalistisk process som är mer inriktad på programförklaringar och den institutionella inramningen snarare än mer riktade och direkta åtgärder för att ta itu med de svagheter som finns. Det är oklart huruvida alla myndigheter har den kapacitet som krävs för att utveckla relevanta handlingsplaner och se till att de verkligen genomförs och övervakas. Detta är särskilt bekymmersamt när det gäller lokala myndigheter.

Den ad hoc-kommission som ansvarar för utformningen av förslag om insyn och förebyggande av korruption i offentlig förvaltning gjorde 2012 bedömningen att ett av de viktigaste riskområdena för korruption berörde lokal förvaltning. Bland de risker som framhålls återfinns förbindelserna

<sup>58</sup> Uppförandekod godkänd den 4 juni 2013 genom presidentens dekret 62/2013 som i sin helhet ersätter uppförandekoden i ministerdekretet från departementet för offentliga funktioner som godkändes den 28 november 2000.

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

<sup>60</sup> Betänkande nr 50/2013, *Riktlinjer för uppdatering av det treåriga programmet för insyn och integritet 2014–2016*.

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

<sup>62</sup> Internet: [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).

mellan förvaltning och politik (framför allt när det gäller beslut om stadsplanering) och mellan förvaltning och privat sektor (t.ex. ökad användning av entreprenad och förhandlade förfaranden till följd av den ekonomiska krisen) och bristen på tydlighet i fördelningen av befogenheter på olika förvaltningsnivåer. Ad hoc-kommissionen föreslog en rad åtgärder för att minska dessa risker, bl.a. genom att göra en tydlig uppdelning av befogenheter mellan regionala råd och förvaltningsorgan, öka insynen och disciplinen i genomförandet av administrativa förfaranden, förstärka de interna kontrollmekanismerna och prioritera högriskområden som exempelvis stadsplanering.<sup>63</sup>

### ***Intressekonflikt och redovisning av tillgångar***

Den lagstiftning som är tillämplig på offentlig förvaltning<sup>64</sup> och 2012 års lag om korruptionsbekämpning innehåller särskilda bestämmelser som definierar en rad faktiska, uppenbara och potentiella intressekonflikter, bl.a. när det gäller svängdörrsmetoder (dvs. avkylningsperioder på tre år). Kontrakt eller andra uppdrag som tas emot i strid mot reglerna för svängdörrsmetoder är ogiltiga. Vid överträdelser av reglerna för svängdörrsmetoder kommer de privata enheter som har ingått sådana avtal inte att tilldelas offentliga kontrakt under de tre följande åren.

Efter antagandet av 2012 års lag om korruption antog regeringen i mars 2013 ett lagstiftningsdekret om insyn i information hos den offentliga förvaltningen<sup>65</sup> som innebar att tillgångar som ägs av valda och utnämnda tjänstemän och deras släktingar upp till andra led ska offentliggöras. Dekretet utgår från principen att tillgång till offentliga uppgifter ska vara regel och att undantag uttryckligen ska föreskrivas i lag. Detta system för information om tillgångar ska tillämpas på valda och utnämnda tjänstemän på central, regional och lokal nivå, inbegripet personer som utför tidsbegränsade uppdrag för offentliga myndigheter. I ett lagstiftningsdekret som utfärdades i maj 2013 fastställs dessutom regler för oförenlighet och ett förbud mot att inneha vissa offentliga befattningar i ledande ställning om den berörda tjänstemannen tidigare har dömts för brott mot den offentliga förvaltningen, oavsett om domen har fällt i första instans eller är ett slutligt beslut.<sup>66</sup> I dekretet föreskrivs också regler för oförenlighet mellan offentliga befattningar i ledande ställning och sådana befattningar i statsägda och statskontrollerade företag eller företag som regleras eller finansieras av den offentliga förvaltningen, samt regler för oförenlighet mellan offentliga befattningar i ledande ställning och politiska utnämningar.

Trots dessa berömvärda regler finns det mycket som är oklart i den rättsliga ramen när det gäller inrättandet av en oberoende professionell kontrollmekanism och motsvarande påföljdssystem som kan fungera avskräckande när det gäller information om tillgångar och intressekonflikter för offentliga tjänstemän på central, regional och lokal nivå. Det är oklart hur allvarliga överträdelser inom detta område kan leda till påföljder såsom avsked från befattningen, eller hur beslut som fattas i sådana situationer kan upphävas och skador avhjälpas. Detsamma gäller för information om tillgångar i fråga om valda och utnämnda tjänstemän.

---

<sup>63</sup> Internet: [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).

<sup>64</sup> Lag nr 215/2004 om intressekonflikter: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

<sup>65</sup> Lagstiftningsdekret nr 33 av den 14 mars 2013 om utlämning av, insyn i och spridning av administrativ information.

<sup>66</sup> 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.

I Grecos senaste bedömning av den första och andra gemensamma utvärderingsomgången hänvisar de italienska myndigheterna till konkurrensmyndighetens roll när det gäller att övervaka intressekonflikter hos regeringsmedlemmar (inbegripet deras makar och släktingar). Enligt de italienska myndigheterna har konkurrensmyndigheten infört stränga riktlinjer för tolkningen av en rad rättsliga bestämmelser inom detta område. Tillgänglig rättspraxis verkar bekräfta denna strategi. Dessutom rapporterade de italienska myndigheterna att konkurrensmyndigheten också har använt ekonomiska redovisningar som har lämnats in till den för att framför allt identifiera särskilt riskutsatta sektorer där det är mer sannolikt att intressekonflikter uppstår (t.ex. radio och tv).<sup>67</sup> Det är dock oklart hur kontrollen av redovisningar av tillgångar och intressekonflikter ska göras i praktiken med hänsyn till 2012 års lag mot korruption. CIVIT har nu ansvar för att se till att kraven på offentliggörande uppfylls och för att övervaka eventuella oegentligheter, men kommissionens befogenheter innefattar främst tillsyn, rådgivning och vägledning. Den har ingen funktion när det gäller att kontrollera sakförhållandena i intressekonflikter och redovisning av tillgångar för offentliga tjänstemän. Greco betonade också att ”frågan om intressekonflikter är mycket kontroversiell i Italien och behöver övervakas noggrant för att upprätthålla trovärdigheten i systemet”.<sup>68</sup>

### **Offentlig upphandling**

Offentliga bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster motsvarade ungefär 15,9 % av Italiens BNP 2011.<sup>69</sup> Värdet för de anbudsfordringar som offentliggjordes i den officiella tidningen som andel av utgifterna för offentliga bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster uppgick till 18,3 % under 2011. Den ad hoc-kommission som inrättats för att analysera och utarbeta förslag om insyn och förebyggande av korruption i den offentliga förvaltningen framhöll i sin rapport i oktober 2012 att offentlig upphandling är ett område med hög korruptionsrisk.<sup>70</sup> Användningen av förhandlade förfaranden i Italien (särskilt utan offentliggörande av meddelanden om upphandling) verkar vara större än genomsnittet: år 2010 motsvarade den 14 % av kontraktens värde, jämfört med 6 % i EU. Detta kan vara en faktor som ökar risken för korrupta och bedrägliga metoder.

Enligt Eurobarometerundersökningen från 2013 om korruption som berör företag<sup>71</sup> anser 70 % av de italienska företagen att korruptionen är utbredd i offentlig upphandling som förvaltas av nationella myndigheter (EU-genomsnitt: 56 %), jämfört med 69 % för offentlig upphandling som förvaltas av lokala myndigheter (EU-genomsnitt: 60 %). Framför allt angav de italienska intervjupersonerna att följande beteenden var utbredda i offentliga upphandlingar: kravspecifikationer som skraddarsys för särskilda företag (52 %), missbruk av förhandlade förfaranden (50 %), intressekonflikter vid utvärderingen av anbud (54 %), samordnade anbud (45 %), otydliga urvals- eller utvärderingskriterier (55 %), deltagande av anbudsgivarna i utformningen av kravspecifikationerna (52 %), missbruk av skälen för att använda icke konkurrensutsatta förfaranden (53 %) samt ändring av kontraktsvillkoren efter ingående av kontraktet (38 %).

---

<sup>67</sup> Internet: [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).

<sup>68</sup> Internet: [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).

<sup>69</sup> Internet: [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).

<sup>70</sup> Internet: [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).

<sup>71</sup> Flash Eurobarometer 374, 2013.

Infrastruktur verkar vara ett av de områden som är mest sårbart för korruption i offentlig upphandling i Italien. På grund av de stora resurser som sektorn står för, är den mer exponerad för korruption och infiltration från organiserade kriminella grupper. Dessutom berör den typ av offentliga bygg- och anläggningsarbeten, leveranser och tjänster som ska tillhandahållas inom dessa områden ett ganska begränsat antal leverantörer, vilket ökar risken för otillåten samverkan. Empirisk forskning visar att intäkter från korruption i Italien är vanligast i fasen efter tilldelning av kontrakt, särskilt när det gäller kontroller av kvalitet eller fullgörande av arbeten, tjänster eller leveranser.<sup>72</sup> Revisionsrätten har vid ett flertal tillfällen konstaterat att den offentliga upphandlingsprocessen är korrekt, förfarandena följs och de vinnande anbudena förefaller verkligen vara de mest fördelaktiga, men att kvaliteten i det som ska tillhandahållas avsiktligt försämras under utförandefasen. Samtidigt som detta inte automatiskt måste innebära att det förekommer korrupta metoder, illustrerar sådana oegentligheter och de Eurobarometerindikatorer som anges ovan att det finns sårbara delar i de nuvarande kontrollmekanismerna, särskilt när det gäller genomförandefasen i offentliga kontrakt. Revisionsrätten har också påpekat en svaghet i sina kontrollbefogenheter: den kan inte utföra ad hoc-kontroller utan förvarning, vilket kan minska möjligheten att upptäcka oegentligheter.<sup>73</sup> Falsk bokföring är inte straffbelagt,<sup>74</sup> vilket gör det svårare att förebygga oegentligheter, särskilt i genomförandefasen.

Enbart för stora offentliga arbeten beräknas korruptionen (inbegripet indirekta förluster) uppgå till så mycket som 40 % av det totala offentliga upphandlingsvärdet.<sup>75</sup> Stora bygg- och anläggningsarbeten som dem i samband med återuppbyggnaden av L'Aquila efter jordbävningen 2009, världsutställningen i Milano 2015 eller den kommande höghastighetsjärnvägen mellan Torino och Lyon, har lyfts fram på det offentliga området som storskaliga projekt där det finns stor risk för förskingring av offentliga medel eller infiltration av organiserad brottslighet. Höghastighetsjärnvägen hör till ett av de dyraste infrastrukturarbetena och har gett upphov till stora diskussioner om jämförelser av enhetspriser. Forskningen visar att 1 kilometer höghastighetsjärnväg på linjen mellan Paris och Lyon kostar ungefär 10,2 miljoner euro, från Madrid till Sevilla ligger priset på 9,8 miljoner euro, från Tokyo till Osaka 9,3 miljoner euro, medan priset från Rom till Neapel är 47,3 miljoner euro, från Torino till Novara 74 miljoner euro, från Novara till Milano 79,5 miljoner euro och från Bologna till Florens 96,4 miljoner euro. Enligt beräkningen är den genomsnittliga kostnaden i Italien 61 miljoner euro per km.<sup>76</sup> Skillnaderna i kostnad bevisar ingenting i sig men de kan fungera som en indikator som tillsammans med andra kan visa på problem med vanskötsel eller oegentligheter i de offentliga upphandlingsförfarandena.

Italien har uppmärksammat dessa problem i allt större omfattning på grund av risken för korruption och infiltration av organiserad brottslighet inom offentlig upphandling. Landet har antagit nya lagar, t.ex. om spårbarhet för medel inom offentlig upphandling, främjat nya projekt för att spåra finansiella transaktioner och förhindra infiltration av maffiagrupper samt höjt kapaciteten hos kommittén för samordning av omfattande övervakning av stora offentliga bygg- och anläggningsarbeten (Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere).<sup>77</sup>

I 2012 års lag om korruptionsbekämpning föreskrivs också att alla myndigheter ska offentliggöra årsredovisningar och balansräkningar online, tillsammans med fördelningen av kostnader för

---

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

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Det finns inte något brott som kallas falsk bokföring, eftersom detta avkriminaliserades 2002. Falsk bokföring kan dock beaktas till en del inom ramen för vissa andra brott.

<sup>75</sup> Internet: [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_purificazione/parifica\\_2011](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_purificazione/parifica_2011).

<sup>76</sup> Ivan Cicconi, *Il libro nero della TAV*.

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

offentliga bygg- och anläggningsarbeten och tjänster samt detaljerad information om pågående och avslutade upphandlingsförfaranden. I lagen föreskrivs också en databas över offentliga kontrakt och en skyldighet för prefekter att upprätta ”vitlistor” över ekonomiska aktörer som inte är exponerade för risker för infiltration av organiserad brottslighet. Denna bestämmelse håller på att genomföras.

När det gäller den mer övergripande frågan om insyn i de offentliga utgifterna och den offentliga förvaltningen har de italienska myndigheterna vidtagit en stor mängd åtgärder för att öka insynen. Ett lagstiftningsinitiativ som är värt att ta upp i detta sammanhang är lag nr 136 från 2010 om kontroll av finansiella flöden. Enligt denna lag ska det inrättas ett enda särskilt konto för alla betalningar vid genomförandet av offentliga upphandlingskontrakt, vilket bidrar till det generella skyddet mot korruption inom detta område.<sup>78</sup> I ett lagstiftningsdekret från 2012 föreskrivs dessutom användning av e-förvaltning, standardiserade ansökningsförfaranden för företag som deltar i offentliga upphandlingar och utnämning av ansvariga som invånare kan vända sig till om myndigheter inte vidtar nödvändiga åtgärder.<sup>79</sup>

### **God praxis: plattformar för insyn**

**Bussola della trasparenza**<sup>80</sup>: Ett verktyg som administreras av departementet för offentlig förvaltning och förenkling som övervakar graden av tillgång till information på ministeriernas webbplatser.

**Avviso Pubblico** (<http://www.avvisopubblico.it/>): Ett nätverk av mer än 200 regionala, kommunala och provinsiella förvaltningar som samarbetar för att aktivt förhindra korruption och maffiafiltration i offentliga organisationer.

**ITACA**<sup>81</sup>: En sammanslutning som arbetar med insyn i offentlig upphandling och i offentliga utgifter i stort. Dess medlemmar täcker nästan 90 % av den regionala offentliga förvaltningen.

**CAPACI**<sup>82</sup> (skapande av automatiska förfaranden mot kriminell infiltration i offentliga kontrakt): ett EU-finansierat projekt för att övervaka finansiella flöden i leveranskedjan för stora offentliga kontrakt. Systemet ska göra det möjligt för myndigheter att förhindra infiltration av kapital med olagligt ursprung genom att inrätta en databas över banköverföringar och skapa varningar för att identifiera onormalt beteende. Projektet befinner sig i en pilotfas i ett antal regioner i Italien.

**Linee guida**<sup>83</sup>: Kommittén för samordning av omfattande övervakning av stora offentliga bygg- och anläggningsarbeten har godkänt ett strategiskt dokument om bekämpning av maffian som en förebyggande åtgärd för att hindra maffian från att infiltrera programmet för strategisk infrastruktur. Det har utfärdats riktlinjer som bl.a. innehåller instruktioner om kontroller för bekämpning av maffian i kontrakt och underkontrakt när det gäller bygg- och anläggningsarbeten, leveranser och tjänster i strategiska infrastrukturprojekt som återuppbyggnaden av Abruzzerna eller världsutställningen 2015.

<sup>78</sup> Lag 136 av den 13 augusti 2010 om en extraordinarie plan mot maffian:  
<http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>.

<sup>79</sup> Dekretet ”Semplifica Italia” av den 4 april 2012:  
[http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia\\_opuscolo.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia_opuscolo.pdf).

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

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

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

<sup>83</sup> Internet: [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/).

## ***Korruption i den privata sektorn***

Italien har ännu inte införlivat rambeslut 2003/568/RIF om kampen mot korruption inom den privata sektorn fullt ut.<sup>84</sup> Korruption inom den privata sektorn är inte ett brott enligt den italienska strafflagen, men omfattas däremot av straffrättsliga bestämmelser i civillagen. Lagen om korruptionsbekämpning 2012 ändrade dessa bestämmelser och det infördes en ny definition av korruption inom den privata sektorn samt nya påföljder. Dessa ändringar avhjälper dock inte alla brister i räckvidden för korruptionsbrott i den privata sektorn eller i påföljdsordningen. De nya bestämmelsernas definition av ledande befattningar i ett företag är inte tillräckligt vid för att göra företaget ansvarsskyldigt för korruptionsbrott som begås av innehavarna av dessa befattningar. De innehåller inga bestämmelser om ansvarsskyldighet i fall där det saknas tillsyn. Den påföljdsordning som ska tillämpas på juridiska personer verkar inte vara tillräckligt avskräckande. De nuvarande bestämmelserna om mutor inom den privata sektorn är därför alltför snäva och de begränsar omfattningen av de kategorier av chefer inom privat sektor som är ansvarsskyldiga för brottet. Dessutom sker lagföringen inte *ex officio* utan endast efter klagomål, utom för de ärenden där ett brott leder till snedvridning av konkurrensen i upphandling av varor och tjänster.

När det gäller redovisningskraven för företag konstaterade Greco att det italienska redovisningssystemet inte är förenligt med Europarådets straffrättsliga konvention om korruption. Detta framgår särskilt tydligt när det gäller tröskelvärdena för ansvarsskyldighet, den begränsade omfattningen av redovisningskrav (dvs. endast tillämpliga på börsnoterade företag, statsägda företag och försäkringsbolag), påföljdernas storlek och räckvidden för brott som berör falsk bokföring.<sup>85</sup>

När det gäller tagande och givande av muta i utlandet har Italien en heltäckande ram för lagföring av detta brott och har gjort stora insatser för att utreda och lagföra sådana brott.<sup>86</sup> Undersökningar på senare tid av påstådda korrupta metoder utomlands inom försvars- och energisektorerna tyder på att det fortfarande förekommer tagande och givande av muta i det, men visar också att de brottsbekämpande organen gör trovärdiga insatser för att upptäcka och utreda sådana ärenden. OECD pekar ut återstående brister i påföljdsordningen och noterar i december 2011 att 60 svarande har lagförts och nio ärenden är under utredning, men att slutliga påföljder endast har utdömts för tre juridiska personer och nio enskilda personer, i samtliga fall genom förlikning (*partteggiamento*).<sup>87</sup> Det framhålls också att många ärenden mot juridiska personer avvisades för att de hade preskriberats.

### **3. FRAMTIDA ÅTGÄRDER**

Den lag mot korruption som antogs i november 2012 är ett viktigt steg i rätt riktning i kampen mot korruption i Italien. Den lyfter fram förebyggande politik som syftar till att öka ansvarsskyldigheten i den offentliga förvaltningen och hos den politiska eliten och att balansera bördan för korruptionsbekämpningen som i dag nästan uteslutande ligger på den brottsbekämpande sidan. Trots stora insatser från revisionsrätten, de brottsbekämpande organen,

---

<sup>84</sup> KOM(2011) 309 slutlig, den andra rapporten om genomförandet av rambeslut 2003/568/RIF av den 6 juni 2011: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf).

<sup>85</sup> Internet: [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).

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

<sup>87</sup> Idem.

åklagarmyndigheterna och rättsväsendet är korruption dock fortfarande ett allvarligt problem i Italien. Det har kommit en ny våg av fall av politisk korruption, som bl.a. berör ett antal valda regionala tjänstemän på hög nivå och avslöjanden om olaglig finansiering av valkampanjer och politiska partier samt kopplingar till maffiagrupper. Det är fortfarande mycket få ärenden som berör tjänstemän på hög nivå där avskräckande påföljder verkligen har verkställts. Det har inte gjorts något för att undanröja de farhågor som väckts av den restriktiva ordningen för lagstadgade tidsfrister för avkunnande av dom i korruptionsärenden. Den tillämpliga ramen för intressekonflikter och finansiering av politiska partier är fortfarande otillfredsställande i vissa delar. Offentlig upphandling och den privata sektorn är fortfarande områden som är sårbara för korruption, trots att det redan har vidtagits ett antal åtgärder. Rent generellt krävs det ytterligare insatser för att se till att den rättsliga ramen för korruptionsbekämpning inklusive lagstiftningsdekret genomförs och övervakas på ett effektivt sätt, så att det går att få hållbara effekter på gräsrotsnivå.

Följande punkter kräver ytterligare insatser:

- Stärka integritetsordningen för **valda och utnämnda tjänstemän** på nationell, regional och lokal nivå, bl.a. genom omfattande etiska koder med ändamålsenliga verktyg för ansvarsskyldighet och avskräckande påföljder för eventuella överträdelser av dessa koder. Överväga att verka för etiska koder inom politiska partier eller etiska pakter mellan politiska partier och grupper. Avstå från att anta personinriktade lagar (*ad personam*). Stärka den rättsliga ramen och tillämpningsramen i fråga om **partifinansiering**, särskilt när det gäller strängare bestämmelser om donationer, konsolidering av politiska partiers räkenskaper, samordning och tillräckliga befogenheter för att övervaka partifinansiering och tillämpa avskräckande påföljder.
- Ta itu med bristerna i ordningen med **lagstadgade tidsfrister**, i enlighet med rekommendationerna till Italien i juli 2013 i samband med den europeiska planeringsterminen genom att överväga en ändring av reglerna för att fastställa preskriptionstider (bl.a. genom att utesluta högre instanser från preskriptionstiderna) och införa mer flexibla bestämmelser om upphävande och avbrott. Utvärdera riskerna för att pågående korruptionsärenden preskriberas och se till att ärenden som riskerar detta blir prioriterade.
- Utöka befogenheterna och kapaciteten hos den nationella kommissionen för korruptionsbekämpning (CIVIT), så att den kan ha en kraftfull **samordnande roll** och effektiva inspektions- och övervakningsfunktioner, även på regional och lokal nivå. Se till att det finns en enhetlig ram för **interna kontroller** och att externa **oberoende granskningar görs på regional och lokal nivå** av offentliga utgifter, inklusive genomförandet av offentliga kontrakt. Se till att det görs enhetliga, oberoende och systematiska kontroller av intressekonflikter och redovisningar av tillgångar för offentliga tjänstemän och att det finns ett åtföljande påföljdssystem som fungerar avskräckande.
- Förbättra insynen i **offentlig upphandling** såväl före som efter tilldelning av kontrakt, i enlighet med kraven i rekommendationerna till Italien i juli 2013 i samband med den europeiska planeringsterminen. Detta går att åstadkomma genom att alla förvaltningsorganisationer offentliggör årsredovisningar och balansräkningar online, tillsammans med fördelade kostnader för offentliga bygg- och anläggningsarbeten, leveranser och tjänster, i linje med lagstiftning om korruptionsbekämpning. Överväga att ge revisionsrätten befogenhet att göra ad hoc-kontroller utan förvarning. Se till att

rambeslut 2003/568/RIF om kampen mot **korrupcion inom den privata sektorn** införlivas och tillämpas fullt ut. Överväga att utveckla verktyg för att förebygga och övervaka korrupcion för företag som är verksamma inom sektorer där storskaliga ärenden har visat sig vara sårbara för tagande och givande av muta i utlandet, t.ex. försvar och energi.