

Brussel, 30.9.2020
SWD(2020) 311 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Landenhoofdstuk over Italië**

bij

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SAMENVATTING

Het Italiaanse rechtsstelsel heeft een solide wetgevingskader om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, waaronder de onafhankelijkheid van de aanklagers, te waarborgen. In augustus 2020 heeft de regering een hervorming van de Hoge Raad voor de rechtspraak en van andere aspecten van het rechtsstelsel voorgesteld. Het is van belang dat bij een dergelijke hervorming de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt gegarandeerd terwijl transparantie en integriteit worden versterkt. Wat betreft efficiëntie wordt het rechtsstelsel nog steeds geconfronteerd met belangrijke uitdagingen. Momenteel worden in het parlement nieuwe hervormingen besproken om de civiele en strafrechtelijke procedures op elkaar af te stemmen. Deze hervormingen worden gecombineerd met een uitbreiding van de personele middelen en verdere digitalisering en zijn gericht op het aanpakken van de achterstanden.

In 2019 heeft Italië zijn institutionele en wetgevingskader voor corruptiebestrijding verder versterkt. Op grond van eerdere inspanningen werd in januari 2019 een anticorruptiewet goedgekeurd waarin de bestraffing van corruptiemisdrijven verder werd aangescherpt en waarin de verjaringstermijnen na een uitspraak in eerste aanleg werden opgeschort. Bovendien kunnen de onderzoeksmiddelen voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit nu ook worden ingezet bij corruptiemisdrijven. De nationale autoriteit voor corruptiebestrijding heeft haar rol in de bevordering van een cultuur die corruptie voorkomt, versterkt en behoudt daarnaast haar toezichhoudende en regulerende rol bij overheidsopdrachten. Een kader voor de bescherming van klokkenluiders is goedgekeurd. Italië heeft nog geen alomvattende wet voor de regulering van lobbywerk goedgekeurd en regeling inzake belangenconflicten is versnipperd. De capaciteit om corruptie op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen is zeer doeltreffend en berust mede op de expertise die de wetshandhavingsinstanties hebben verworven bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. De repressieve maatregelen hebben evenwel aan doeltreffendheid ingeboet door de buitensporig lange duur van de strafrechtelijke procedures. In het parlement wordt een uitgebreide hervorming besproken om de strafrechtelijke procedure te stroomlijnen.

In de Italiaanse grondwet zijn de vrijheid van meningsuiting en informatie, evenals het beginsel van transparantie van de media-eigendom neergelegd. De Italiaanse regulerende instantie voor audiovisuele media wordt onafhankelijk en doeltreffend geacht. De politieke onafhankelijkheid van de Italiaanse media blijft een probleem door het gebrek aan doeltreffende bepalingen ter voorkoming van belangenconflicten, met name in de audiovisuele sector. Italië heeft een centrum opgericht dat bedreigingen van verslaggevers monitort en de noodzakelijke beschermende maatregelen ontwikkelt om een antwoord te bieden op bezorgdheid over de veiligheid van journalisten. Gevangenisstraffen wegens smaad zijn in de rechtbanken betwist op grond van de grondwet en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake de vrijheid van meningsuiting. De kwestie ligt momenteel voor bij het parlement.

Wat betreft controles en waarborgen blijft het grondwettelijk hof een belangrijke rol spelen en heeft het de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en het grote publiek bij de procedures onlangs nog aangemoedigd en vergroot. De effectbeoordelingen en raadplegingen van belanghebbenden tijdens de opstelling van regelgeving zijn verbeterd, maar kunnen nog verder worden ontwikkeld. Hervormingen met het oog op de oprichting van een nationaal instituut voor de mensenrechten, dat nog steeds niet bestaat, worden besproken in het parlement. Het maatschappelijk middenveld is dynamisch, maar sommige ngo's zijn het mikpunt van lastercampagnes, met name in verband met bepaalde kwesties zoals migratie.

I. JUSTITIEEL STELSEL

Het rechtsstelsel is uiteengezet in de grondwet¹, waarin ook de onafhankelijkheid en de autonomie ervan zijn neergelegd². De gewone rechtbanken zijn bevoegd voor civiele en strafzaken en zijn georganiseerd in een systeem met drie niveaus. De rechtbanken in eerste aanleg omvatten de vrederechters, gewone rechtbanken en jeugdrechtbanken. De hoven van beroep spreken recht in tweede aanleg en het Hof van Cassatie is de hoogste instantie. De administratieve rechtspraak is georganiseerd in rechtbanken van eerste aanleg (*Tribunali Amministrativi Regionali*) en rechtbanken van tweede aanleg (*Consiglio di Stato* en *Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia*). Op boekhoudkundig gebied wordt de rechtsmacht uitgeoefend door de Rekenkamer (*Corte dei Conti*, regionale en centrale kamers). Op fiscaal gebied zijn de fiscale rechtbanken in eerste en tweede aanleg (*Commissioni Tributarie Provinciali* en *Regionali*) en het Hof van Cassatie op het hoogste niveau verantwoordelijk. De structuur van het Openbaar Ministerie sluit aan bij die van de rechtbanken. Met betrekking tot georganiseerde misdaad en andere ernstige strafbare feiten³ worden de taken op het gebied van de strafvervolgning uitgeoefend door de districtdirectoraten voor mafiabestrijding⁴. In overeenstemming met het beginsel van de eenheid van de rechterlijke macht, zijn de gewone rechters en openbare aanklagers allemaal magistraten, hebben ze een gemeenschappelijke loopbaanstructuur en staan ze onder het gezag van de Hoge Raad voor de rechtspraak (*Consiglio Superiore della Magistratura*)⁵. Administratieve, boekhoudkundige en fiscale magistraten hebben hun eigen autonome organen (respectievelijk *Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa*, *Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti* en *Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria*). De nationale raad van de balies is een bij wet ingesteld onafhankelijk en autonoom orgaan⁶.

Onafhankelijkheid

Er is een gedegen wetgevingskader voorhanden dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht waarborgt, zowel wat de rechters als de openbare aanklagers betreft⁷. Het justitiële stelsel staat geheel los van andere grondwettelijke machten⁸. De Hoge Raad voor de rechtspraak⁹ is belast met het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Elke beslissing omtrent aanwervingen, overplaatsingen, bevorderingen, professionele beoordelingen en disciplinaire maatregelen is het voorwerp van een rechterlijke toetsing. Aanklagers werken, als leden van de rechterlijke macht, onafhankelijk en genieten

¹ Artikelen 101-113, Titel IV van de grondwet.

² Artikel 104 van de grondwet.

³ Artikel 51 (3 bis) van het wetboek van strafvordering (bv. georganiseerde misdaad zoals van de maffia; georganiseerde misdaad op het gebied van mensenhandel en illegale immigratie; drugshandel; ontvoering met het oog op afpersing; politieke maffieuze praktijken tijdens verkiezingen en andere ernstige misdrijven).

⁴ Onder coördinatie en toezicht van de nationale aanklager voor maffia- en terrorismebestrijding van het nationaal directoraat voor mafiabestrijding, dat op zijn beurt in het bureau van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie is gevestigd.

⁵ Artikel 104 van de grondwet.

⁶ Huidige geldende wetgeving: Wet nr. 247/2012.

⁷ GRECO Fourth Evaluation Round, Italy, Evaluation Report, punt 6: de rechterlijke macht is geregeld in een zeer solide wetgevingskader waarin de onafhankelijkheid voor rechters en aanklagers is neergelegd.

⁸ Artikel 104 van de grondwet. In de grondwet zijn regels vastgesteld met betrekking tot de aanwerving (artikel 106), de vast benoemingstermijn (artikel 107) en de tuchtregeling (artikel 105).

⁹ Artikel 105 van de grondwet: de Raad voor de rechtspraak is verantwoordelijk voor aanwervingen, overplaatsingen, bevorderingen, professionele beoordelingen en disciplinaire maatregelen.

dezelfde waarborgen als rechters¹⁰. Dit is in overeenstemming met een brede tendens in Europa om het openbaar ministerie onafhankelijker te laten optreden, zoals de Commissie van Venetië heeft vastgesteld¹¹. De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, die wordt aangesteld door de Hoge Raad voor de rechtspraak, oefent geen hiërarchisch gezag uit over de diverse diensten van het openbaar ministerie¹².

De perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid in Italië is laag. Maar 31 % van de bevolking en 36 % van de ondernemingen acht de rechterlijke onafhankelijkheid “redelijk tot zeer goed” en deze percentages zijn in 2020 afgenomen ten opzichte van 2019¹³. De belangrijkste redenen waarom het brede publiek en het bedrijfsleven geen hoge dunk hebben van de onafhankelijkheid, zijn inmenging of druk van de zijde van de overheid en politici en van economische of andere specifieke belanghebbenden¹⁴.

De overheid heeft een hervorming van de Hoge Raad voor de rechtspraak en van andere aspecten van het rechtssysteem voorgesteld. Krachtens de grondwet is de Hoge Raad voor de rechtspraak (*Consiglio Superiore della Magistratura* - CSM) een onafhankelijk en autonoom orgaan¹⁵, dat voor twee derde bestaat uit magistraten die door hun collega's uit alle lagen van het justitiële stelsel worden gekozen¹⁶. De overige leden zijn leken die door het parlement worden gekozen uit hoogleraren in juridische vakken of advocaten met ten minste vijftien jaar ervaring. De president van de Republiek (tevens voorzitter van de CSM), de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie en de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie zijn leden van rechtswege. De verkiezing van de leden-magistraten van de raad vindt plaats in drie nationale colleges¹⁷. In 2019 kreeg de CSM naar aanleiding van een strafrechtelijk

¹⁰ Artikel 104 en artikel 107 van de grondwet. Zie ook de resolutie van de Hoge Raad voor de rechtspraak betreffende de organisatie van het Openbaar Ministerie van 16 november 2017, gewijzigd op 18 juni 2018 en verder verduidelijkt op het gebied van organisatorische programma's in de resolutie van 4 december 2019.

¹¹ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2017)028), punt 42: een meer onafhankelijk Openbaar Ministerie, in plaats van een Openbaar Ministerie dat ondergeschikt of verbonden is aan de uitvoerende macht. Zie ook het verslag van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2010)040-e).

¹² Artikel 6 van Wetsbesluit nr. 106/2006; artikel 14 van Wetsbesluit nr. 109/2006; Koninklijk besluit nr. 12/1941 en verdere wijzigingen; artikel 51, artikel 54 en artikel 54 bis van het wetboek van strafvordering.

¹³ Grafieken 44 en 46, EU-scorebord voor justitie 2020. De perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid is als volgt gerangschikt: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten beoordeelt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als redelijk goed en zeer goed); laag (30 tot 39 %), gemiddeld (40 tot 59 %), hoog (60 tot 75 %), zeer hoog (meer dan 75 %). Uit een enquête die in 2019 onder rechters werd gehouden, bleek dat ongeveer 50 % van hen een gebrek aan respect voor hun onafhankelijkheid had ervaren bij de regering en de media. European Network of Councils for the Judiciary, Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ Survey on the independence of judges, 2019, grafieken 43 en 45. De enquête is uitgevoerd in 21 EU-lidstaten.

¹⁴ 37 % van de respondenten uit het grote publiek en 41 % van de bedrijven gaf inmenging of druk vanuit de regering aan als de voornaamste reden; 36 % van de respondenten uit het grote publiek en 41 % van de bedrijven gaf inmenging of druk vanuit economische of andere specifieke belangen aan; 27 % van de respondenten uit het grote publiek en de bedrijven gaf als voornaamste reden aan dat de status en de positie van rechters hun onafhankelijkheid onvoldoende waarborgen. Grafieken 45 en 47, EU-scorebord voor justitie 2020. GRECO, Fourth Evaluation Round, Evaluation report, punt 6: de onbetwiste reputatie, het professionalisme en de inzet van individuele rechters en aanklagers wordt enigszins bezoedeld wanneer het publiek twijfels heeft over de efficiëntie van het systeem voor een daadwerkelijke bestraffing van wetsovertreders als het risico op verjaring van een vervolging inzake corruptie geen zeldzaam verschijnsel is.

¹⁵ Artikel 104 en artikel 105 van de grondwet.

¹⁶ In overeenstemming met de wet van 24 maart 1958, nr. 195, gewijzigd door de wet van 28 maart 2002, nr. 44, zijn de leden als volgt verdeeld: 16 magistraten die door hun ambtsgenoten zijn gekozen, 8 leken en 3 leden van rechtswege.

¹⁷ Artikel 23 van de wet van 24 maart 1958, nr. 195, gewijzigd bij artikel 5 van de wet van 28 maart 2002, nr. 44.

onderzoek te maken met een integriteitskwes­tie in verband met ernstige aantijgingen inzake de benoeming van hoge aanklagers¹⁸. Het onderzoek leidde ertoe dat vijf leden van de CSM ontslag namen¹⁹. Er volgden nieuwe verkiezingen om een aantal van deze leden te vervangen²⁰. Er werden tien tuchtprocedures ingeleid en bepaalde voorzorgsmaatregelen vastgesteld²¹. Bovendien zette de nationale vereniging van magistraten een van haar magistraten uit de vereniging. Op 7 augustus 2020 stelde de regering een wetsontwerp²² voor, waarbij een hervorming van de Hoge Raad zou worden doorgevoerd om de punten van zorg die naar aanleiding van het eerder vermelde onderzoek waren ontstaan weg te werken. Met deze hervorming zou het aantal leden van de Hoge Raad worden verhoogd²³, zou in 19 territoriale colleges van magistraten worden voorzien²⁴ en zou een nieuw tuchtpanel worden opgericht. Daarnaast zijn ook nieuwe regels ter verbetering van de transparantie bij de benoeming van rechters en aanklagers op hoog niveau opgenomen in de ontwerphervorming. Zo is onder meer voorzien in de mogelijkheid om de kandidaten voor de CSM via loting te selecteren²⁵. Het is van belang dat in een hervorming rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van de Raad van Europa met betrekking tot de raden voor de rechtspraak, onder andere op het gebied van de selectie van de leden ervan²⁶. Voorts heeft het hervormingsplan ten doel te voorzien in strengere vereisten voor magistraten die zich willen bezighouden met politieke activiteiten²⁷. Daartoe zijn onlangs ook de verplichtingen inzake vermogensaangifte aangescherpt²⁸ en gerichte stappen genomen om de aandacht te vestigen op het belang van rechtsethiek en rechterlijke onafhankelijkheid²⁹. De Greco wees er niettemin op een passende regeling inzake de politieke activiteit van magistraten ontbrak³⁰.

¹⁸ Een onderzoek dat werd opgestart bij het Openbaar Ministerie van Perugia — dat verantwoordelijk is voor de vervolging van misdrijven waarbij magistraten, werkzaam in het district Rome, betrokken zijn — en waarbij gebruik werd gemaakt van de in Wet nr. 3/2019 ingevoerde technologische instrumenten voor de bestrijding van corruptie, bracht bijeenkomsten aan het licht tussen een voormalig lid van de CSM, enkele leden van die Hoge Raad en parlementsleden over de benoemingen van hoofdaanklagers in bepaalde parketten.

¹⁹ De procureur-generaal van het Hof van Cassatie besloot met vervroegd pensioen te gaan.

²⁰ Naast de verkiezing werd een vervangingsmechanisme ingevoerd.

²¹ Met name de disciplinaire maatregel betreffende schorsing met opschorting van loon werd opgelegd aan één magistraat en is in januari 2020 bevestigd door het Hof van Cassatie.

²² Wetsontwerp goedgekeurd door de Raad van Ministers op 7 augustus 2020, waardoor de regering een wetsbesluit voor de hervorming van justitie en de aanpassing van de militaire rechtspraak kon goedkeuren en waarin nieuwe regels werden ingevoerd betreffende juridische, organisatorische en disciplinaire aangelegenheden, de geschiktheid en de overplaatsing van magistraten en de oprichting en werking van de Hoge Raad voor de rechtspraak. Zodra de wet wordt goedgekeurd door het parlement, heeft de regering één jaar om een of meerdere wetsbesluiten goed te keuren.

²³ Totaal aantal: 30 leden, waarvan 10 leken die door het parlement worden gekozen uit professoren of advocaten met 15 jaar beroepservaring, met uitsluiting van huidige regeringsleden of personen die in de twee voorgaande jaren lid waren van de CSM of huidige leden van de regionale raden of personen die daar in de twee voorgaande jaren lid van waren.

²⁴ Een college is een kiesgebied. De stijging van het aantal colleges is bedoeld om een betere relatie te garanderen tussen de verkozen en de individuele territoriale realiteit.

²⁵ Het mechanisme voor selectie via loting wordt ingezet wanneer er geen tien kandidaten zijn per college of wanneer de gendergelijkheid niet is geëerbiedigd.

²⁶ Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt 27.

²⁷ Voor de magistraat is met name een verbod vastgesteld waardoor die zich gedurende twee jaar niet als politieke kandidaat mag aanmelden op het grondgebied waar hij/zij een rechterlijk ambt vervulde. Daarnaast moeten magistraten die zijn verkozen of die optreden in de regering, buitengewoon verlof nemen en hun functie verlaten, en kunnen ze, aan het einde van hun mandaat, hun rechterlijk ambt niet terug opnemen, behalve in het ministerie van Justitie of in andere ministeries.

²⁸ Resolutie van de CSM van 13 november 2019.

²⁹ Resolutie van de nationale vereniging van magistraten van mei 2018; specifieke opleidingen over ethische aangelegenheden in de hogeschool voor justitie sinds 2016; specifiek gedeelte over ethische thema's op de

Kwaliteit

Er zijn middelen toegewezen voor extra magistraten en administratief personeel. De begrotingswet 2019³¹ voorzag in de aanwerving van 600 nieuwe magistraten voor de burgerlijke en strafrechtbanken³², verdeeld over het Hof van Cassatie en de lagere rechtbanken, en voor de diensten van het openbaar ministerie³³. Nieuwe aanwervingen zouden volgens plan eind 2021 moeten zijn afgerond; deze uitbreiding zou moeten leiden tot efficiëntiewinst en kortere beslissingstermijnen³⁴. In de begrotingswet van 2020³⁵ wordt meer flexibiliteit geboden bij de toewijzing van rechters en wordt het voor rechters mogelijk gemaakt om zich vrijwillig aan te bieden voor flexibele taskforces die bepaalde achterstanden aanpakken. Onlangs zijn 850 hulprechters belast met de aanpak van langlopende procedures, ook bij strafrechtbanken³⁶. Naar verwachting zou een groot aantal vacatures voor administratief personeel in 2020 worden ingevuld, en zullen in 2021 nieuwe vergelijkende onderzoeken worden uitgevoerd. Daarnaast dankzij buitengewone maatregelen om vaart te zetten achter hangende zaken en de digitalisering van strafprocedures te versterken voor een periode van twee jaar 1000 vte's beschikbaar³⁷. Wat de administratieve rechtspraak betreft, werd met de begrotingswet van 2018³⁸ het aantal administratieve magistraten verhoogd met 20, en werden in februari 2020 een nieuwe afdeling van de Raad van State en twee nieuwe afdelingen in een van de rechtbanken van eerste aanleg (*Tar Lazio*)³⁹ opgericht. Problematisch blijft een aanzienlijke aantal vacatures voor magistraten, met name bij de rechtbanken van eerste aanleg⁴⁰.

Lopende hervormingen zijn gericht op een verdere verbetering van de digitalisering van het rechtsstelsel. De digitalisering van procedures in burgerlijke rechtbanken van eerste en tweede aanleg is ver gevorderd, terwijl ze in het Hof van Cassatie (burgerlijke kamer) nog wordt getest. Op dit moment wordt elke handeling in procedures in eerste en tweede aanleg in digitaal formaat opgesteld, ondertekend, verzonden en gearchiveerd voor opvraging en raadpleging achteraf. De ontwerphervorming van het burgerlijk procesrecht⁴¹, die momenteel wordt besproken in het parlement, zou de digitalisering verder verbeteren door te voorzien in volledige online indiening en in een breder pakket elektronische middelen gekoppeld aan onlinebetaling van griffierechten en een uitbreiding van de digitalisering tot de

website van de Hoge Raad voor de rechtspraak; richtsnoeren van de Hoge Raad voor de rechtspraak van 13 mei 2020 voor een raad voor de rechtspraak op lokaal niveau, met inbegrip van richtsnoeren voor transparantie, voor enquêtebevoegdheden voor professionele beoordelingen en voor bevorderingen.

³⁰ GRECO Fourth Evaluation Round - Compliance Report, aanbeveling x.

³¹ Wet van 30 december 2018, nr. 145.

³² Van 10 151 naar 10 751 eenheden.

³³ Vijftig bij het Hof van Cassatie; 18 bij het Openbaar Ministerie aan het Hof van Cassatie.

³⁴ Het ministerie van Justitie heeft een simulatie gemaakt van de efficiëntievoordelen, waaruit bleek dat de beslissingstermijn verminderde.

³⁵ Wet nr. 160 van 27 december 2019.

³⁶ Wetsbesluit van 19 mei 2020 nr. 34, artikel 256.

³⁷ Wetsbesluit van 19 mei 2020 nr. 34, artikel 255.

³⁸ Wet van 27 december 2017, nr. 205.

³⁹ Wet van 28 februari 2020, nr. 8.

⁴⁰ Op 31 december 2019 waren 276 rechters tewerkgesteld in eerste aanleg tegenover 410 eenheden in het organogram, en 106 rechters in rechtbanken van tweede aanleg ten opzichte van 125 eenheden in het organogram.

⁴¹ *Atto Senato n. 1662. "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie"*.

kantongerechten⁴². Strafrechtelijke procedures verlopen deels digitaal, met name op het gebied van kennisgevingen en mededelingen, elektronische registers en een elektronische verbinding met de orde van advocaten waardoor toegang wordt verleend voor de verdediging. De ontwerphervorming die voorligt in het parlement⁴³ en die betrekking heeft op strafrechtelijke procedures, voorziet in de mogelijkheid om online dossiers in te dienen en kennisgevingen in te voeren via een uitgebreider aanbod aan elektronische middelen. In de administratieve rechtbanken is de digitalisering ver gevorderd. In een recente wijziging⁴⁴ is de vereiste geschrapt om, naast de elektronische versie, ook in een papieren versie te voorzien.

Dankzij de reeds bestaande digitale oplossingen en het rechtskader konden bepaalde activiteiten van rechterlijke instanties tijdens de COVID-19-pandemie worden voortgezet. In het kader van de COVID-19-pandemie nam de overheid organisatorische maatregelen die in samenwerking met de parkethoofden en de Hoge Raad voor de rechtspraak moeten worden uitgevoerd en civiele of strafrechtelijke zittingen op afstand mogelijk maken⁴⁵. De crisis leidde tot versnelde digitalisering in strafzaken, waarbij het openbaar ministerie de mogelijkheid kreeg om via een videovergadering getuigen te horen, verdachten te bevragen en deskundigen aan te stellen⁴⁶. Voorts is door het Hoge Hof van Cassatie, het Bureau van de procureur-generaal bij het Hoge Hof van Cassatie en de nationale orde van advocaten (*Consiglio Nazionale Forense*) een memorandum van overeenstemming over gedigitaliseerde stukken ondertekend⁴⁷. Zittingen voor bestuursrechters werden aanvankelijk geschorst en vervolgens op afstand gehouden⁴⁸. Ook over zittingen op afstand hebben de Raad van State en de ordes van advocaten een memorandum van overeenstemming ondertekend⁴⁹.

De online toegang tot vonnissen wordt verbeterd. Vonnissen in civiele en strafzaken zijn volledig online toegankelijk voor wat betreft beslissingen van de hoogste rechtbanken, terwijl voor de rechtbanken in eerste en tweede aanleg momenteel door de Hoge Raad voor de rechtspraak goedgekeurde resoluties betreffende de publicatie van vonnissen worden uitgevoerd⁵⁰.

In het parlement liggen hervormingen op tafel om de specialisatie van de belastingrechtbanken in eerste en tweede aanleg te herstructureren en te vergroten. Een forse toename van het aantal binnenkomende zaken op het gebied van belastinggeschillen in

⁴² Informatie ontvangen in het kader van het landenbezoek en het overleg in verband met de voorbereiding van het verslag, waaronder een schriftelijke bijdrage van het ministerie van Justitie (in juni 2020 liep al een project in het kader waarvan digitalisering voor 63 kantongerechten was gerealiseerd).

⁴³ *Atto Camera n. 2435: "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello"*.

⁴⁴ Wet van donderdag 25 juni 2020, nr. 70.

⁴⁵ Artikel 83 van Wetsbesluit nr. 18 van 17 maart 2020.

⁴⁶ Informatie ontvangen in het kader van het landenbezoek en het overleg in verband met de voorbereiding van het verslag, waaronder een schriftelijke bijdrage van het ministerie van Justitie (in mei 2020 was het aantal videovergaderingen 89 % groter dan in mei 2019).

⁴⁷ [Memorandum van 9 april 2020](#)

⁴⁸ Wetsbesluit nr. 18/2020 en Wetsbesluit nr. 28/2020. Zie ook de richtsnoeren van de voorzitter van de Raad van State omtrent een uniforme toepassing van de nieuwe regels voor administratieve rechtbanken van 25 mei 2020. [Richtsnoeren van 25 mei 2020](#).

⁴⁹ [Memorandum](#) van 26 mei 2020.

⁵⁰ Status van de tenuitvoerlegging van resoluties met betrekking tot de verzameling van beslissingen die moeten worden opgenomen in het ItalijsWeb-archief voor materiële beslissingen — Operationele indicaties (resolutie van de Hoge Raad voor de rechtspraak van 19 juni 2019).

de hoogste instantie doet vragen rijzen over de kwaliteit van het Italiaanse fiscale rechtsstelsel in eerste en tweede aanleg⁵¹. De kwestie werd naar voren gebracht door de Greco, die nota nam van enkele verbeteringen, maar die ook benadrukte dat regelmatige opleidingen en systematisch toezicht, onder meer via periodieke beoordelingen, en een gedragscode ontbreken⁵².

Er zijn normen ingevoerd ter verbetering van de kwaliteit van rechterlijke beslissingen. De normen werden vastgesteld op basis van samenwerking tussen de rechterlijke macht en advocaten en met steun van het ministerie van Justitie⁵³. Deze normen zijn erop gericht de handelingen tijdens procedures duidelijker en beknopter te maken. Hiermee werd ook het pad geëffend naar een volledige digitalisering, tot in het Hof van Cassatie, voor civiele zaken. Kwaliteitscontroles van de beslissingen dragen bij tot een hoge kwaliteit.

Er zijn wijkbureaus opgericht om de toegang tot de rechter te verbeteren. Het project wordt uitgevoerd door het ministerie van Justitie in het kader van het nationaal operationeel programma inzake goed bestuur en institutionele capaciteit van 2014-2020⁵⁴. Het is erop gericht de toegang tot de rechter te verbeteren door de juridische dienstverlening dichterbij de burgers, met inbegrip van de kwetsbare groepen, te brengen. Bovendien wordt er een netwerk opgericht van bureaus die homogene diensten verlenen op het gebied van vrijwillige rechtspraak. Het doel bestaat erin de toegang tot de rechter te verbeteren door de lokale autoriteiten te betrekken en gebruik te maken van het digitaal civiel proces.

Efficiëntie

Het rechtsstelsel kampt nog steeds met ernstige uitdagingen in verband met de duur van de procedures. Ondanks een constant afhandelingspercentage van meer dan 100 %⁵⁵ in civiele zaken, behoort de geschatte tijd die nodig is om litigieuze civiele en handelszaken te beslechten nog steeds tot de hoogste in de EU⁵⁶. In 2019 bleef de beslissingstermijn in eerste en tweede aanleg verder dalen⁵⁷. Bij het Hof van Cassatie is de positieve tendens die in 2018

⁵¹ Wetsbesluit nr. 545/1992, artikelen 4 en 5. Het Hof van Cassatie behaalde in 2019 ook positieve resultaten door een belangrijke investering in personeel en apparatuur voor de fiscale afdeling (verslag van de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie betreffende de stand van zaken in justitie in 2019, Rome, 31 januari 2020).

⁵² GRECO Fourth Evaluation Round — Compliance Report, aanbeveling VII.

⁵³ In 2016 richtte de minister van Justitie een werkgroep op (ministerie van Justitie, procureur-generaal, leden van de rechterlijke macht en van de orde van advocaten, *Consiglio Nazionale Forense* (CNF)) die zich moest buigen over de duidelijkheid en de beknoptheid van procedurele handelingen (DM 9 februari 2016; DM 18 september 2017 en DM 3 januari 2018); de Hoge Raad voor de rechtspraak (CSM) vaardigde met de resoluties van 5 juli 2017 en 20 juni 2018 richtsnoeren uit voor het opstellen van de procedurele handelingen; de CSM en de CNF ondertekenden op 19 juli 2018 een memorandum van overeenstemming met betrekking tot het preliminaire onderzoek van beroepen, de organisatie van het werk en de duidelijkheid en de beknoptheid van handelingen tijdens beroepsprocedures.

⁵⁴ Voor een totaalbedrag van 36 764 941 EUR; er lopen drie proefprojecten (in Piëmont, Toscane en Ligurië).

⁵⁵ Grafiek 10, EU-scorebord voor justitie 2020; dit wil zeggen dat het gerechtelijk apparaat het aantal binnenkomende zaken over het algemeen op doeltreffende wijze de baas kan blijven.

⁵⁶ Grafiek 7, EU-scorebord voor justitie 2020. Zie ook CEPEJ (2020), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States*: voor civiele zaken 527 dagen in eerste aanleg, 863 in tweede aanleg en 1 266 bij het Hof van Cassatie. De geschatte beslissingstermijn is de theoretische tijd die nodig is om een aanhangige zaak te beslechten voor de rechtbank en wordt berekend door het aantal aanhangige zaken aan het einde van de waarnemingsperiode te delen door het aantal binnen diezelfde periode beslechte zaken, vermenigvuldigd met 365.

⁵⁷ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek en van het raadplegingsproces voor de opstelling van het verslag, bv. schriftelijke bijdrage van het ministerie van Justitie; zie ook CEPEJ (2020), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States*, waarin werd vermeld dat in 2018 de

werd waargenomen nu omgekeerd wegens een aanzienlijke stijging van het aantal binnenkomende zaken op het gebied van internationale bescherming⁵⁸ en het blijvend grote aantal binnenkomende zaken op het gebied van belastinggeschillen⁵⁹, waarvan er veel niet-ontvankelijk zijn verklaard⁶⁰. In 2019 hebben de bestuursrechters een negatieve trend gekeerd; ofschoon de beslissingstermijn in elke aanleg nog bovengemiddeld lang is, loopt de duur terug⁶¹. Bovendien zijn er op het gebied van overheidsopdrachten positieve resultaten vastgesteld⁶². Italië blijft onder verscherpt toezicht staan van het Comité van Ministers van de Raad van Europa voor wat betreft de duur van de procedures in administratieve zaken⁶³. In strafrechtelijke procedures ligt de beslissingstermijn bij beroepszaken boven het gemiddelde⁶⁴, ondanks een verdere daling in 2018-2019. De positieve resultaten bij het terugdringen van de procesduur bij de gerechten van eerste aanleg⁶⁵ en het Hof van Cassatie⁶⁶ duren echter voort, ondanks een lichte toename ten opzichte van een jaar eerder⁶⁷. Italië staat ook wat de procesduur in strafzaken nog onder verscherpt toezicht van het Comité van Ministers van de Raad van Europa⁶⁸. Een hervorming die een einde maakt aan verjaring na een vonnis in eerste aanleg, die geheel in overeenstemming is met een langdurige landspecifieke aanbeveling⁶⁹ in het kader van het Europees Semester, is in januari 2020 van kracht geworden⁷⁰. Bijgevolg is er een sterke behoefte aan maatregelen ter verbetering van de efficiëntie, met name in beroepszaken.

In het parlement worden hervormingen besproken om de problemen op het gebied van efficiëntie in civiele en strafzaken aan te pakken. Momenteel wordt in het parlement een uitgebreide ontwerphervorming besproken om de burgerlijke rechtsvordering te stroomlijnen, zoals al sinds 2013 in het kader van het Europees Semester⁷¹ wordt aanbevolen⁷². De

beslissingstermijn daalde met 3,7 % in eerste aanleg, met 3,4 % in tweede aanleg en met 2,5 % bij het Hof van Cassatie.

⁵⁸ Verslag van 2020 van de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie: in 2019 werden 10 341 klachten ingediend (ten opzichte van 374 in 2016).

⁵⁹ Verslag van 2020 van de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie: in 2019 werden 9 537 klachten ingediend.

⁶⁰ In 2019 werden 18,7 % van alle civiele beroepsprocedures door het Hof van Cassatie niet-ontvankelijk verklaard, tegenover 16,6 % in 2018 (Hof van Cassatie, Statistisch jaarboek 2019 en 2018).

⁶¹ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek en van het raadplegingsproces voor de opstelling van het verslag, bv. schriftelijke bijdrage van de Raad van State (820 dagen in eerste aanleg in 2019, ten opzichte van 888 in 2018; 692 dagen in hoogste instantie in 2019, ten opzichte van 791 dagen in 2018); Grafieken 8 en 9, EU-scorebord voor justitie 2020.

⁶² Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek en van het raadplegingsproces voor de opstelling van het verslag, bv. schriftelijke bijdrage van de Raad van State (230 dagen in eerste aanleg in 2019, ten opzichte van 237 in 2018, en 123 in hoogste instantie in 2019, ten opzichte van 274 in 2018).

⁶³ Arrest van het EHRM in de zaak Abenavoli/Italië, verzoekschrift nr. 22461/93, 2 september 1997; Resolutie van het Comité van de Ministers van de Raad van Europa.

⁶⁴ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek en van het raadplegingsproces voor de opstelling van het verslag, bv. schriftelijke bijdrage van de minister van Justitie: 2019: 835 dagen.

⁶⁵ Zie vorige voetnoot — 392 dagen.

⁶⁶ Zie vorige voetnoot — 166 dagen.

⁶⁷ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek en van het raadplegingsproces voor de opstelling van het verslag, bv. schriftelijke bijdrage van de minister van Justitie: 2018: 382 dagen in eerste aanleg; Hof van Cassatie: 156 dagen.

⁶⁸ Arrest van het EHRM in de zaak Ledonne/Italië, verzoekschrift nr. 35742/97, 12 mei 1999; Resolutie van het Comité van de Ministers van de Raad van Europa, CM/ResDH(2018)353, 18-20 september 2018.

⁶⁹ Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2013 over het rechtskader voor corruptie en met name over de verjaring.

⁷⁰ 8 % van de misdrijven in eerste aanleg, 24 % in tweede aanleg en 17 % in het Hof van Cassatie is verjaard.

⁷¹ Aanbevelingen van de Raad van 2013-2020 over de efficiëntie van het Italiaanse rechtstelsel, met name over de duur van burgerrechtelijke procedures.

⁷² *Atto Senato n. 1662. “Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie”*. De handeling die momenteel wordt

hervorming is gericht op het verbeteren van de efficiëntie door middel van vereenvoudigde procedures, snelheid en verbeterde digitalisering. In het voorstel wordt het gebruik van vereenvoudigde procedures uitgebreid, evenals de mogelijke zaken waarvoor één rechter bevoegd is om uitspraak te doen. Ook de termijnen voor de procedures worden ingekort en de rechter wordt verplicht een planning op te stellen voor het verzamelen van bewijs, en voor de partijen om eventuele relevante handelingen en documenten elektronisch in te dienen. De beroepsprocedure en de regels over alternatieve geschillenbeslechting worden herzien en memories zullen nog uitsluitend elektronisch worden ingediend. Bovendien wordt de gedwongen tenuitvoerlegging van procedures versneld door een hervorming van de bijbehorende procedure. Momenteel wordt in het parlement ook een uitgebreide hervorming van de strafrechtelijke procedure besproken, met het oog op het vergroten van de efficiëntie van strafzaken en het versnellen van procedures in de hoven van beroep. Met de hervorming worden de volgende elementen herzien: het kennisgevingssysteem, een ruimer gebruik van vereenvoudigde procedures, de invoering van één rechter in tweede aanleg voor directe vorderingen, een breder gebruik van de elektronische indiening van documenten, vereenvoudigde regels met betrekking tot bewijs, de bepaling van de termijnen voor de duur van het preliminaire onderzoek en maatregelen ter voorkoming van stagnatie in de onderzoeksfase. In de hervorming is voorzien dat de opschorting van de verjaring vanaf de datum van de uitspraak in eerste aanleg (als gevolg van een recente hervorming) uitsluitend geldt voor veroordelingen en niet voor vrijspraken. Als deze hervormingen snel worden goedgekeurd, kan dit bijdragen tot een verbeterde efficiëntie. Sommige bepalingen zijn evenwel gericht op de invoering van nieuwe tuchtrechtelijke overtredingen voor magistraten in geval van buitensporig lange procedures. In dat verband is het van belang dat dergelijke bepalingen rekening houden met de aanbevelingen van de Raad van Europa en de rechterlijke onafhankelijkheid waarborgen⁷³.

II. CORRUPTIEBESTRIJDING

Het juridische en institutionele kader voor de bestrijding van corruptie is grotendeels aanwezig. Nieuwe wetgeving ter verhoging van de sancties voor corruptiemisdrijven is van kracht geworden. De preventie en de bestrijding van corruptie zijn verdeeld over verscheidene autoriteiten. De nationale autoriteit voor corruptiebestrijding is de instantie die voornamelijk verantwoordelijk is voor de preventie van corruptie in het openbaar bestuur, evenals voor het bepalen van de strategie voor corruptiebestrijding en het toezicht op de goedkeuring van de driejarenplannen. De eenheid corruptiebestrijding van de financiële politie (*Guardia di Finanza*) is verantwoordelijk voor het onderzoek naar en de preventie van corruptie en is daarvoor de gespecialiseerde rechtshandavingsinstantie. Bovendien voeren de gespecialiseerde politiediensten en parketten hun inspanningen op om de infiltratie van georganiseerde criminaliteit in het openbaar bestuur aan te pakken. De financiële inlichtingeneenheid voor Italië (*Unità di informazione finanziaria per l'Italia*), een onafhankelijke autoriteit bij de Bank van Italië, verleent steun aan het bevoegde Openbaar Ministerie en werkt samen met de *Guardia di Finanza* als bevoegde autoriteit voor de ontvangst van verslagen betreffende verdachte transacties.

besproken, is een machtigingswet waarin is vastgesteld aan welke criteria de regering moet voldoen wanneer ze binnen een jaar na de inwerkingtreding van de machtigingswet een wetsbesluit uitvaardigt.

⁷³ Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt 69. Zie ook Aanbeveling CM/Rec(2000)19 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt 5, onder e). Zie ook de Commissie van Venetië, (CDL-AD(2016)009), punt 34; (CDL-AD(2015)042), punt 113; (CDL-AD(2014)006), punt 19; (CDL-AD(2011)012), punt 60.

Italië behaalt 53/100 in de recentste corruptieperceptie-index van Transparency International en staat op de 15e plaats in de EU en wereldwijd op de 51e plaats⁷⁴.

Volgens de Speciale Eurobarometer-enquête van 2020 meent 88 % van de respondenten dat corruptie op grote schaal voorkomt (EU-gemiddelde 71 %) en zegt 35 % persoonlijk in zijn dagelijks leven de gevolgen van corruptie te ondervinden (EU-gemiddelde 26 %)⁷⁵. Van de bedrijven is 91 % van mening dat corruptie wijdverspreid is (EU-gemiddelde 63 %) en vindt 54 % corruptie een probleem wanneer zij zakendoen (EU-gemiddeld 37 %). Volgens 42 % van de respondenten zijn er voldoende succesvolle vervolgingen om mensen te weerhouden van corrupte praktijken (EU-gemiddelde 36 %) en 25 % van de bedrijven meent dat mensen en bedrijven die zijn betrapt op omkoping van een hoge ambtenaar, daarvoor een gepaste straf krijgen (EU-gemiddelde 31 %)⁷⁶.

Onlangs is de strafmaat voor met corruptie verband houdende misdrijven herzien. De strafmaat is in de wetgeving voor bijna alle corruptiemisdrijven opgetrokken om de doeltreffendheid en de afschrikwekkende werking van de straffen te verhogen. De straffen voor actieve en passieve corruptie van binnen- en buitenlandse ambtenaren zijn aanzienlijk zwaarder gemaakt. Begin 2019 werd de sanctieregeling voor omkoping verder aangescherpt. De wet heeft ook het stelsel van aanvullende straffen versterkt door het toepassingsgebied van zowel levenslange ontzetting uit het recht een openbaar ambt te bekleden als het verbod op het bekleden van een openbaar ambt, te verruimen met een waaier aan corruptiemisdrijven. In mei 2019 werden de relevante bepalingen⁷⁷ over de uitwisseling van stemmen tussen de politiek en de maffia gewijzigd om de aandacht te richten op mogelijke netwerken van criminele organisaties, politici, ondernemers en besturen. Italië beschikt over een doeltreffend systeem voor de terugvordering van activa, hetgeen essentieel is als aanvulling op de sanctieregeling voor corruptie. Het Italiaanse systeem voor de ontneming van vermogensbestanddelen, dat voorziet in confiscatie met en zonder veroordeling, wordt internationaal in brede kring erkend als een goede praktijk⁷⁸.

Voor haar preventieve rol bij de bestrijding van corruptie heeft de nationale autoriteit voor corruptiebestrijding sterkere bevoegdheden en meer capaciteit gekregen. De aanpak van de preventie van corruptie is gewijzigd na de oprichting in 2012 van de nationale autoriteit voor corruptiebestrijding (ANAC). De rol en de bevoegdheden van deze instantie, voornamelijk voor de preventie van corruptie in het openbaar bestuur, zijn de afgelopen jaren versterkt. De ANAC is een onafhankelijke instantie. De raad van bestuur bestaat uit vijf leden die zijn benoemd voor een niet-verlengbare ambtstermijn van zes jaar. De benoemingen, op voordracht van de minister van Ambtenarenzaken en Vereenvoudiging, in overleg met de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken, worden goedgekeurd door de Raad van Ministers, en de kandidaten worden benoemd door de president van de Republiek. De ANAC heeft een personeelsbestand van 350 werknemers. Ze is ook aangesteld als de verantwoordelijke entiteit voor het toezicht op en de regulering van overheidsopdrachten. Deze bevoegdheid wordt aangevuld met het verzamelen van gegevens over aanbestedingen en over bedrijven die in de openbare sector actief zijn. Hiervoor beheert de ANAC de

⁷⁴ Transparency International, Country data. <https://www.transparency.org/en/countries/italy>

⁷⁵ Special Eurobarometer 502 (2020). Sinds de workshop op hoog niveau over het meten van corruptie die in oktober 2017 is gehouden tijdens het Italiaanse voorzitterschap van de G7, pleit Italië op internationaal niveau (G20, UNCAC en OESO) voor de ontwikkeling van een bredere benadering van het meten van feitelijke corruptie, die gebaseerd is op objectieve en empirische indicatoren. Zie ook UNCAC 8th CoSP resolution n.10. https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance_unedited_resolutions

⁷⁶ Flash Eurobarometer 482 (2019), Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

⁷⁷ Artikel 416 ter van het wetboek van strafrecht.

⁷⁸ UNCAC II Review Cycle Country Report on Italy, blz. 14.

Waarnemingspost voor overheidsopdrachten. De ANAC neemt krachtens wetsbesluit 90/2014 ook meldingen door klokkenluiders in ontvangst van overheidsdiensten⁷⁹. Bovendien is het de taak van de ANAC om de strategie voor corruptiebestrijding te bepalen en toezicht te houden op de goedkeuring van de driejarenplannen. De strategie voor corruptiebestrijding bouwt voort op een nationaal corruptiebestrijdingsplan (PNA) en corruptiebestrijdingsplannen voor drie jaar en gedragscodes die moeten worden goedgekeurd door het openbaar bestuur en overheidsbedrijven. Hoewel de ANAC sancties kan opleggen wanneer de driejarenplannen en/of gedragscodes niet worden goedgekeurd, heeft de instantie veel geïnvesteerd in de bevordering van een preventiecultuur door advies en begeleiding te verstrekken aan het openbaar bestuur en door richtsnoeren en normen voor gedragscodes in specifieke bestuurlijke gebieden vast te stellen. De autonomie en de onafhankelijkheid van de ANAC worden verder gewaarborgd doordat ze over een eigen systeem voor financiële middelen beschikt. De eigen middelen belopen ongeveer 87 % van de begroting van de instantie⁸⁰.

De instellingen voor corruptiebestrijding werken samen om de infiltratie van georganiseerde criminaliteit in het openbaar bestuur tegen te gaan. Het districtsdirectoraat voor maffiabestrijding (DDA), de component met magistraten die de gespecialiseerde “districtsaanklager voor maffiabestrijding” vormen, houdt zich bezig met misdaden van de maffia en andere ernstige misdrijven. Het is de enige gespecialiseerde openbare aanklager in het Italiaanse recht. Voor strafbare feiten tegen de overheid, waaronder corruptie, vertrouwen de nationale openbare aanklagers, met name de middelgrote en de grote parketten, op gespecialiseerde werkgroepen om misdrijven tegen het openbaar bestuur te onderzoeken en zijn ze bevoegd voor economische misdrijven die met corruptie in verband kunnen worden gebracht. Het gebruik van onderzoeksregelingen en -protocollen afkomstig uit de bestrijding van georganiseerde criminaliteit is bijzonder belangrijk om corruptiemisdrijven tegen te gaan, met name de oprichting van een werkgroep van justitiële politiediensten (staatspolitie, *Carabinieri*, financiële politie en afdelingen van het Openbaar Ministerie), en de oprichting van justitiële politiegroepen die zich specifiek met deze misdrijven bezighouden. In november 2017 ondertekenden het nationale directoraat voor maffia- en terrorismebestrijding (DNA) en de nationale autoriteit voor corruptiebestrijding (ANAC) een overeenkomst waardoor het DNA toegang kreeg tot de informatie in het handelsregister en de nationale databank voor overheidsopdrachten, beheerd door de ANAC.

Misdaadorganisaties nemen steeds vaker hun toevlucht tot corrupte praktijken om hun doelstellingen te verwezenlijken. De ANAC en het Openbaar Ministerie stelden vast dat maffieuze misdaadorganisaties systematisch gebruikmaken van corruptie en heimelijke werkwijzen naar het openbaar bestuur toe, met name in het kader van openbare aanbestedingen. Zoals de ANAC in haar jaarverslag van 2020 aan het parlement benadrukte⁸¹, wordt die trend voortdurend sterker. In 2019 werden 633 verbodsmaatregelen tegen de maffia genomen, ten opzichte van 573 in 2018 (een jaarlijkse stijging van 10 %), en in totaal 2 600 sinds 2015.

⁷⁹ Door Wet nr. 179/2017 goed te keuren, heeft Italië bepalingen aangenomen die klokkenluiders beter beschermen en die bescherming uitbreiden naar de private sector. Klokkenluiders kunnen nu een beroep doen op drie verschillende meldkanalen (RPCT, ANAC of de Rekenkamer).

⁸⁰ De ANAC werkt met een systeem van gemengde financiering, bestaande uit bijdragen van de entiteiten die actief zijn in de sectoren waarvoor zij bevoegd is, d.w.z. ondernemingen, aanbestedende diensten en overheidsbedrijven (87,28 % van de inkomsten), en door een bijdrage uit de staatsbegroting (6,35 % van de inkomsten).

⁸¹ Jaarverslag 2019 over de activiteiten van de nationale autoriteit voor corruptiebestrijding (2020).

De gespecialiseerde politie, *Guardia di Finanza*, is specifiek verantwoordelijk voor de bestrijding van corruptie. De *Guardia di Finanza* (GdF) is een orgaan van de militaire politie dat steun verleent aan de bevoegde aanklager en dat samenwerkt met de nationale autoriteit voor corruptiebestrijding. De GdF is bevoegd voor de ontvangst van verslagen over verdachte transacties, voert samen met het directoraat voor maffiabestrijding de daaruit voortvloeiende onderzoeken uit en heeft toegang tot bankgegevens. Volgens de GdF werden tussen augustus 2016 en augustus 2019 339 juridische acties in verband met corruptie opgestart, met 117 bevelen voor voorlopige hechtenis omwille van corruptie die door de gerechtelijke autoriteiten werden uitgevaardigd en uitsluitend verband hielden met de sector van de overheidsopdrachten. 74 % van de gevallen (113 zaken) hadden betrekking op de toekenning van overheidsopdrachten. De gemeenten zijn de entiteiten die het grootste gevaar lopen voor infiltratie door georganiseerde criminaliteit en het gebruik van corrupte en heimelijke werkwijzen van misdaadorganisaties om openbare aanbestedingen in hun greep te krijgen. De GdF kan de ANAC ondersteunen bij de uitoefening van haar bevoegdheden op het gebied van overheidsopdrachten en bij de zeer diverse maatregelen ter preventie van corruptie. De GdF werkt ook samen met het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), waarmee ze onlangs een bewakingsactie opzette om de online verkoop van medische en gezondheidsapparatuur in kaart te brengen.

De klokkenluiderswetgeving in de private sector is gebaseerd op programma's voor vrijwillige naleving. Na de herziening van het rechtskader inzake klokkenluiders in 2017⁸², is er een toename van het aantal meldingen in de openbare sector vastgesteld. De bescherming van klokkenluiders in de private sector verloopt evenwel minder doeltreffend als gevolg van de vrijwillige aard van het nalevingsprogramma. Volgens het recentste jaarverslag van de ANAC, nam het gebruik van de klokkenluidersinstrumenten exponentieel toe, van 125 verslagen in 2015 tot 873 in 2019, met een totaal van 2 330 verslagen in de periode 2015-2019⁸³.

Het stelsel voor belangenconflicten is versnipperd. Italië regelt belangenconflicten bij de overheid en de regering door wettelijk vast te stellen in welke gevallen sprake is van onverkiesbaarheid en onverenigbaarheid van ambten⁸⁴. De ANAC is belast met de interpretatie van het rechtskader wat betreft de uitsluiting en de onverenigbaarheid van ambten in het openbaar bestuur en met het toezicht op de correcte handhaving van de wetgeving. De centrale gedragscode bevat een voorschrift inzake belangenconflicten⁸⁵. Voor sommige ambtenaren bestaan er beperkingen op de activiteiten of de externe opdrachten die ze uitvoeren na afloop van hun openbaar ambt. De instantie die waakt over de mededinging en de markt is verantwoordelijk voor de controle op onverenigbaarheden na de aanstelling in een politieke functie binnen de regering, evenals tijdens en na afloop van het mandaat. Ook in het presidentieel besluit van 2013 zijn regels ter voorkoming van belangenconflicten opgenomen. In 2019 vaardigde de ANAC richtsnoeren uit om belangenconflicten te reguleren. Voor gekozen ambtenaren geldt evenwel een gefragmenteerde regeling betreffende uitsluiting en onverenigbaarheid en is er geen sprake van een compleet handhavingssysteem voor de regeling. Wat betreft de bekendmaking van vermogensbestanddelen zijn regeringsleden en hooggeplaatste ambtenaren bij wet verplicht om een formulier in te vullen waarop zij hun bronnen van inkomsten, vermogen en nevenfuncties aangeven en moeten ze daarbij een kopie van hun aangiftebiljet voegen. Leden van de Kamer van Afgevaardigden en

⁸² Wet nr. 179/2017.

⁸³ Jaarverslag ANAC 2020.

⁸⁴ Wetsbesluit 39/2013; Wetsbesluit 235/2012.

⁸⁵ Presidentieel besluit nr. 62/2013.

van de Senaat moeten een verslag indienen in verband met hun eigendommen, in openbare registers opgenomen vermogensbestanddelen, sociale acties, aandelen in bedrijven en een kopie van hun recentste aangiftebiljet. Sommige van deze gegevens kunnen worden geraadpleegd op de website van het parlement en op de profielpagina's van de leden. Magistraten moeten bij de Hoge Raad voor de rechtspraak verklaringen indienen met daarop dezelfde gegevens als die van de parlementsleden.

Lobbywerk en “draaideurpraktijken” dienen aandacht te krijgen. Door Besluit nr. 208/2017 inzake lobbywerk van de Kamer van Afgevaardigden wordt een verplicht openbaar register van lobbyisten opgemaakt voor elke fysieke persoon of rechtspersoon die collectieve belangen behartigt. Dit voorschrift geldt ook voor voormalige parlements- of regeringsleden die lobbyactiviteiten willen verrichten⁸⁶. Een soortgelijke verplichting om bijeenkomsten met derden te melden, geldt niet voor de leden van de regering. Voor “draaideurpraktijken” zijn specifieke bepalingen ingevoerd. In oktober 2019 heeft de nationale raad de Italiaanse nationale autoriteit voor corruptiebestrijding belast met het toezicht op en de bestraffing van draaideurpraktijken⁸⁷. De autoriteit is bevoegd om inbreuken te beoordelen, overeenkomsten nietig te verklaren en sancties op te leggen⁸⁸. De bepalingen inzake “draaideurpraktijken” zijn momenteel enkel ingevoerd voor ambtenaren en niet voor politieke functionarissen. De autoriteit voor corruptiebestrijding heeft de regering opgeroepen om de wetgeving inzake draaideurpraktijken te verbeteren⁸⁹.

III. MEDIAPLURIFORMITEIT

De vrijheid van meningsuiting en persvrijheid zijn verankerd in artikel 21 van de grondwet⁹⁰. In de secundaire wetgeving is een solide kader vastgesteld om de mediapluriformiteit in het land te waarborgen. Een onafhankelijke regulerende instantie, de autoriteit voor het waarborgen van de communicatie (AGCOM) is bij wet ingesteld⁹¹ en belast met regulerende, toezichthoudende, handhavings- en sanctiebevoegdheden in de mediasector. De strafrechtelijke sanctie wegens smaad, die kan oplopen tot een jaar gevangenisstraf, wordt momenteel onderzocht door het grondwettelijk hof⁹². Journalisten moeten geregistreerd zijn bij de orde van journalisten⁹³, die door de beroepsgroep zelf wordt bestuurd. Verder zijn journalisten geboden aan de gedragsregels voor de sector, die zijn vastgelegd in de geconsolideerde tekst van de plichten van de journalist⁹⁴. De AGCOM speelt een superviserende rol in de mediasector en houdt toezicht op het beroep via haar Waarnemingspost voor journalisten, die een specifiek verslag aan bedreigingen van journalisten heeft gewijld.

⁸⁶ EUPACK 2019: de tenuitvoerlegging van de regulering blijkt niet erg doeltreffend te verlopen omdat de informatie in het register eerder vaag en algemeen blijft.

⁸⁷ Nationale Raad (2019), Verdict 7411, 29 oktober 2019.

⁸⁸ Italiaanse autoriteit voor corruptiebestrijding (2019), “Verdict van de Nationale Raad betreffende de autoriteit van ANAC inzake de kwestie van de draaideurpraktijken”.

⁸⁹ Italiaanse autoriteit voor corruptiebestrijding (2020), Wet op rapportering nr. 6, 27 mei 2020 inzake draaideurpraktijken.

⁹⁰ Artikel 21, lid 1, van de grondwet: iedereen heeft het recht om zijn/haar gedachten vrij te kunnen uiten door middel van woorden, geschrift of andere middelen voor de verspreiding ervan. De pers mag niet worden onderworpen aan autorisaties of censuur.

⁹¹ Wet nr. 249 van 31 juli 1997.

⁹² Verordening nr. 132/2020.

⁹³ [Orde van journalisten](#)

⁹⁴ [Waarnemingspost voor journalistiek](#), die een specifiek verslag aan bedreigingen van journalisten heeft gewijld.

De regulerende instantie voor audiovisuele mediadiensten is onafhankelijk. De wet bepaalt dat de AGCOM geheel zelfstandig dient te opereren en onafhankelijk dient te oordelen en te onderzoeken⁹⁵. Sinds de Italiaanse begrotingswet van 2006 beheert de AGCOM haar begroting autonoom en wordt zij volledig gefinancierd door bedrijven die actief zijn in sectoren die onder haar bevoegdheid vallen, die een bijdrage leveren via een bepaald percentage van hun jaarlijkse inkomsten en op basis van strenge boekhoudregels. De procedures voor de voordracht en benoeming van de voorzitter en bestuursleden van de AGCOM zijn wettelijk vastgelegd en er gelden strikte regels ter voorkoming van belangenconflicten⁹⁶. De mandaten van de bestuursleden zijn bewust en uitdrukkelijk losgekoppeld van de verkiezingscycli, omdat het niet de bedoeling is dat de voorzitter en bestuursleden van de AGCOM worden ontslagen⁹⁷. De AGCOM past strenge regels toe voor de aanwerving van personeel en voorziet in een afkoelingsperiode van twee jaar voor voormalige managers waarin deze geen directe of indirecte relatie mogen hebben met een onderneming die actief is in de gereguleerde sectoren. De onafhankelijkheid van de AGCOM is derhalve gewaarborgd⁹⁸.

De Italiaanse *Ordine dei giornalisti*⁹⁹ is een in 1963 opgerichte¹⁰⁰ organisatie zonder winstoogmerk en vertegenwoordigt het journalistieke beroep. Ze beheert het *Albo dei giornalisti* (register van journalisten) — indien registratie verplicht is om het beroep te kunnen uitoefenen — en houdt toezicht op het werk van haar leden. De Nationale Raad van de *Ordine* kan haar leden waarschuwen, censureren, schorsen en verwijderen. De *Ordine* houdt zich aan de geïntegreerde *Testo unico dei doveri del giornalista* (geconsolideerde gedragscode) die in 2016 werd goedgekeurd. De monitor voor de pluriformiteit van de media (MPM) 2020 merkt op dat dit systeem, dat alleen in Italië wordt gehanteerd, betekent dat het beroep niet geheel vrij toegankelijk is (waarbij wordt aangetekend dat in de praktijk steeds minder de hand aan dit voorschrift wordt gehouden)¹⁰¹.

Het beginsel van transparantie omtrent media-eigendom is in de grondwet verankerd¹⁰². De volgende anti-concentratiegrenswaarden zijn vastgesteld in de wet: het beperkte aantal vergunningen dat een informatieleverancier kan bezitten, limieten op de totale inkomsten van een exploitant, controle door de AGCOM van eventuele fusies en overnames in de sector, beperkingen op de diagonale eigendom van media en een verbod op een machtspositie in een van de relevante markten. In 1997 is een register van communicatienetwerkkexploitanten (ROC) ingevoerd¹⁰³ en de exploitanten binnen de Italiaanse communicatiesector zijn verplicht een aantal formulieren in te vullen over hun eigendomsstructuur en de personen met redactionele verantwoordelijkheid voor het mediakanaal. Het ROC kan de eigendomsketens van de geregistreerde personen semiautomatisch verkrijgen van de nationale Kamer van Koophandel. De informatie met betrekking tot het eigendom van de mediabedrijven die in het ROC zijn geregistreerd, kan

⁹⁵ Artikel 1 van Wet nr. 249 van 31 juli 1997.

⁹⁶ Wet nr. 249/1997 en Wet nr. 481/1995.

⁹⁷ Beëindiging van hun mandaat is slechts mogelijk indien er sprake is van een onverenigbaarheid zoals specifiek vermeld in Wet nr. 481/1995.

⁹⁸ De 2020 Media Pluralism Monitor (verslag over Italië blz. 12) meent dat de risico's in verband met de onafhankelijkheid van de AGCOM laag zijn. Informatie bevestigd tijdens het landbezoek.

⁹⁹ *Ordine dei giornalisti*. <https://www.odg.it/>

¹⁰⁰ Bij Wet nr. 69/1963.

¹⁰¹ 2020 Media Pluralism Monitor, Report on Italy, blz. 12.

¹⁰² Artikel 21, lid 5, van de grondwet, waarin is bepaald dat: in de wet kan worden verzocht de financiële bronnen van kranten en gedrukte publicaties openbaar te maken.

¹⁰³ Artikel 1 van Wet nr. 249 van 31 juli 1997.

worden geraadpleegd op de website van de Kamer van Koophandel of door een met redenen omkleed verzoek om toegang tot die informatie te verzenden aan de AGCOM. De MPM 2020 wijst evenwel op bepaalde beperkingen in de doeltreffende toepassing van het systeem en op het feit dat niet alle bovengenoemde informatie direct toegankelijk is voor het publiek, met name wat betreft de uiteindelijke begunstigen. De MPM is derhalve van oordeel dat deze indicator op een middelgroot risico wijst¹⁰⁴.

Er zijn solide regels met betrekking tot overheidsreclame ingevoerd. Overheidsinstanties die advertentieruimte kopen in de massamedia, moeten de AGCOM via een door de AGCOM goedgekeurd elektronisch instrument¹⁰⁵ op de hoogte brengen van de reclame-uitgaven van het vorige begrotingsjaar en er zijn criteria vastgesteld voor de uitgaven¹⁰⁶, met fikse boetes in geval van schendingen. Bovendien worden alle relevante gegevens in verband met de uitgaven voor de communicatie van de instellingen gepubliceerd in het aan transparantie gewijde deel van de website van de regering. In dit kader meent de MPM 2020 dat er op dit gebied een laag risico is.

De politieke onafhankelijkheid van de Italiaanse media blijft een probleem. Dit blijft zo 15 jaar nadat de Commissie van Venetië haar bezorgdheid heeft geuit over het regelgevingskader¹⁰⁷, op het gebied van politieke onafhankelijkheid van de media, doordat doeltreffende bepalingen over de preventie van belangenconflicten ontbreken. Volgens de MPM 2020 is er in Italië wat dit betreft sprake van een middelgroot risico; binnen de audiovisuele sector is politieke invloed zeker nog merkbaar¹⁰⁸. In mindere mate geldt deze beoordeling ook voor de krantensector omwille van de indirecte verbanden tussen de belangen van uitgevers en de regering, zowel op nationaal als lokaal niveau.

De smaadwetten worden momenteel onderzocht. Artikel 595 van het wetboek van strafrecht, waarin smaad wordt bestraft met een gevangenisstraf die kan oplopen tot een jaar, was het voorwerp van recente baanbrekende arresten. In 2019 oordeelde Hof van Cassatie, onder verwijzing naar uitspraken van het ECHR ten aanzien van Italië, dat vrijheidsstraffen in het geval van strafbare uitlatingen enkel dienen te worden overwogen in uitzonderlijke gevallen – bv. als het haatzaaiende uitlatingen betreft – en dat een gevangenisstraf wegens smaad derhalve strijdig is met de vrijheid van meningsuiting¹⁰⁹. In juni 2020 oordeelde het grondwettelijk hof dat het parlement moet beslissen wat het precieze evenwicht is dat moet worden gehandhaafd tussen de vrijheid van meningsuiting en het bestaande strafrecht inzake smaad. Het hof verdaagde de zitting tot 21 juni 2021 om het parlement in de gelegenheid te stellen te overleggen over de eerbiediging van het grondwettelijke beginsel als uitgelegd door het EHRM¹¹⁰.

¹⁰⁴ 2020 Media Pluralism Monitor, Report on Italy, blz. 13.

¹⁰⁵ Artikel 41 van Wetsbesluit nr. 177 van 31 juli 2005 (de “*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*”).

¹⁰⁶ Ten minste 50 % van de reclame-uitgaven moet worden besteed aan advertenties die worden gepubliceerd door kranten en tijdschriften, terwijl ten minste 15 % moet worden uitgegeven aan reclame die wordt uitgezonden via lokale radio- en/of tv-zenders.

¹⁰⁷ Advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2005)017-e).

¹⁰⁸ 2020 Media Pluralism Monitor, Report on Italy, blz. 16.

¹⁰⁹ Arrest 38721 van 19 september 2019.

¹¹⁰ Order nr. 132/2020 van 26 juni 2020. Volgens het EHRM kan de toepassing van gevangenisstraffen uitsluitend worden gerechtvaardigd in uitzonderlijke gevallen, wanneer andere grondrechten ernstig worden geschonden, zoals in het geval van de verspreiding van haatdragende taal of aanstichting tot geweld.

Er gelden regels voor de transparantie van de administratie en de toegang tot overheidsinformatie. In het wettelijk kader¹¹¹ worden de transparantie van de administratie en de toegang tot overheidsinformatie gewaarborgd, zowel na verzoek als via publicatieverplichtingen met betrekking tot overheidsactiviteiten. In de wet op de vrijheid van informatie¹¹² wordt de vrijheid van toegang tot overheidsinformatie, gezien als een grondrecht en is het beginsel vastgelegd dat besturen voorrang moeten geven aan het recht om te weten welke informatie het openbaar bestuur bezit en deze te kunnen raadplegen zonder dat daarvoor een bewijs van gekwalificeerd belang in de zaak moet worden afgeleverd. Volgens onafhankelijke verslagen¹¹³ komt de overheid haar verplichting om te antwoorden op verzoeken in het kader van de wet op de vrijheid van informatie evenwel niet altijd na.

Fysieke aanvallen en doodsb bedreigingen tegen journalisten stemmen tot bezorgdheid. In 2019 en 2020 publiceerde het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten 12 meldingen¹¹⁴ afkomstig uit Italië (7 in 2019 en 5 in 2020). Deze hadden onder meer betrekking op fysieke aanvallen, doodsb bedreigingen door mafiagroepen en verbale aanvallen door staatsambtenaren en personeelsleden¹¹⁵. Hierdoor wijst deze indicator met betrekking tot het journalistieke beroep, de normen en de bescherming volgens de MPM 2020 op een middelhoog risico. Belanghebbenden bevestigden deze ontwikkeling en noemden meer gevallen waarin bedreigingen waren geuit¹¹⁶.

Er is een coördinatiecentrum opgezet voor de aanpak van ontoelaatbaar gedrag tegen journalisten¹¹⁷. In 2017 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een centrum opgericht voor de monitoring van bedreigingen van journalisten en de ontwikkeling van de noodzakelijke beschermingsmaatregelen. Het centrum is het eerste initiatief voor de oprichting van een dergelijk veiligheidsmechanisme in Europa. Een parlementaire ad-hoccommissie voor “maffia, journalisten en informatie” werd belast met de taak om het verband tussen de maffia en informatie te begrijpen, te monitoren en te evalueren. De belanghebbenden¹¹⁸ hebben het centrum geprezen, maar spraken ook de bezorgdheid uit dat minder ernstige bedreigingen vaak niet worden gevolgd.

¹¹¹ Wetsbesluit nr. 33/2013 (zoals gewijzigd door Wetsbesluit nr. 97/2016).

¹¹² Ingevoerd door Wetsbesluit nr. 97/2016.

¹¹³ Openpolis 2019; FOIA, 2019.

¹¹⁴ Raad van Europa, Platform ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten. De Italiaanse overheid reageert altijd uitvoerig op alle meldingen.

¹¹⁵ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek en van het raadplegingsproces voor de opstelling van het verslag, bv. *Federazione nazionale stampa italiana, Ordine dei giornalisti, Sindacato europeo dei giornalisti, Ossigeno per l'informazione e Articolo21* waarin werd verwezen naar ophefmakende zaken van journalisten die systematisch bedreigingen en doodsb bedreigingen kregen voor hun werk.

¹¹⁶ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek en van het raadplegingsproces voor de opstelling van het verslag, bv. schriftelijke bijdrage *Ossigeno per l'informazione, Spampinato*, 2020.

¹¹⁷ Coördinatiecentrum voor monitoring, analyse en permanente uitwisseling van informatie over intimidatie tegen journalisten.

¹¹⁸ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek en van het raadplegingsproces voor de opstelling van het verslag, bv. schriftelijke bijdrage *Ossigeno per l'informazione, Spampinato*, 2020.

IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CONTROLES EN WAARBORGEN

Italië is een unitaire parlementaire republiek met een indirect gekozen president¹¹⁹. Het parlement heeft twee kamers: de Kamer van Afgevaardigden en de Senaat, beide met dezelfde bevoegdheden. Het recht op wetgevingsinitiatief is toegekend aan de regering, de parlementsleden, 50 000 burgers, de nationale raad voor economie en arbeid¹²⁰ en de regionale raad. Het grondwettelijk hof onderwerpt de wetten aan een grondwettelijke toetsing. Verscheidene regionale ombudspersonen zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van de vrijheden en rechten van personen¹²¹. Het interministerieel comité voor de mensenrechten (CIDU) werkt samen met het maatschappelijk middenveld, de academische wereld en alle relevante belanghebbenden om de mensenrechten te bevorderen en te beschermen. De nationale garant voor de rechten van in hechtenis genomen personen is een onafhankelijke instantie die verantwoordelijk is voor het toezicht op de plaatsen voor mensen die van hun vrijheid zijn beroofd.

De regering kondigde de noodtoestand af en maakte gebruik van wetsbesluiten om de COVID-19-pandemie aan te pakken. De maatregelen voor de aanpak van de COVID-19-pandemie werden goedgekeurd nadat de regering op 31 januari 2020 de noodtoestand had afgekondigd. In dit kader werden wetsbesluiten goedgekeurd die de basis vormden voor een aantal bestuursmaatregelen. Wetsbesluiten zijn handelingen die de regering in noodgevallen vaststelt. Ze hebben de waarde van een wet, maar behouden die alleen als zij binnen 60 dagen door het parlement in wetgeving worden omgezet¹²². Alle wetsbesluiten in verband met de pandemie zijn in wetten omgezet en zouden bij het grondwettelijk hof kunnen worden aangevochten¹²³. Sinds het begin van de huidige zittingsperiode in 2018 heeft het parlement 121 wetten vastgesteld en 45 wetbesluiten goedgekeurd en in wetgeving omgezet, terwijl acht wetsbesluiten hun werking verloren¹²⁴. Op 29 juli 2020 verlengde de regering de noodsituatie tot en met 15 oktober 2020¹²⁵.

De effectbeoordelingen en raadplegingen van belanghebbenden tijdens de opstelling van regelgeving zijn verbeterd, maar kunnen nog systematischer verlopen. In september 2017 heeft de Italiaanse regering een nieuwe reeks procedures ingevoerd voor de effectbeoordeling van regelgeving¹²⁶, evaluatie achteraf, betrokkenheid van belanghebbenden en regelgevingsplanning. De inspraak van burgers en belanghebbenden is evenwel nog steeds niet volledig opgenomen in de beleidsvormingsprocessen. Het analyseren van de impact van bestaande en alternatieve wetten neemt toe. Het gebeurt echter nog niet vaak en is dan bovendien hoofdzakelijk gericht op economische in plaats van sociale en milieuaspecten¹²⁷.

¹¹⁹ De president wordt gekozen door het parlement in gemeenschappelijke zitting, samen met 58 regionale kiesmannen.

¹²⁰ De nationale raad voor economie en arbeid heeft ook het recht om wetgevingsvoorstellen te doen op economisch en sociaal gebied.

¹²¹ Zie voor meer informatie <http://www.difensorecivicotoscana.it>

¹²² Artikel 77 van de grondwet van de Italiaanse Republiek.

¹²³ Er is een, nog steeds lopende, zaak aanhangig gemaakt bij het grondwettelijk hof, over de verplichting voor civiele rechters om deel te nemen aan virtuele hoorzittingen van rechtbanken.

¹²⁴ *Senato della Repubblica, Statistiche sull'attività legislativa, XVIII Legislatura; en Camera dei Deputati, Attività dell'Assemblea - Progetti di legge deliberati dall'Assemblea.*

¹²⁵ Bij Wetsbesluit nr. 83 van 30 juli 2020 werden de noodmaatregelen verlengd.

¹²⁶ Richtsnoeren inzake openbare raadpleging — <http://open.gov.it/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica/>

¹²⁷ Public Administration Characteristics in Italy, 2019, blz. 532.

Ministeries maken nog geen niet stelselmatig en op dezelfde manier gebruik van evaluaties achteraf en raadplegingen¹²⁸

De oprichting van een onafhankelijk instituut voor de mensenrechten wordt momenteel overwogen. In 2018 werden bij het parlement twee wetsontwerpen ingediend met het voorstel om een onafhankelijk nationaal instituut voor de mensenrechten (NHRI) op te richten, en deze worden momenteel onderzocht door de Kamer van Afgevaardigden¹²⁹. In beide wetsontwerpen is de autonomie van het NHRI opgenomen. De snelle oprichting van een NHRI conform de beginselen van Parijs zou stroken met de aanbevelingen van de Verenigde Naties¹³⁰. Ook werd aanbevolen om de Autoriteit voor kinder- en jeugdzaken geheel onafhankelijk en autonoom te maken en van ruimere middelen te voorzien¹³¹.

Het grondwettelijk hof heeft interne regels goedgekeurd ter bevordering van de deelname van het maatschappelijk middenveld en het grote publiek aan zijn procedures. Tijdens de beraadslaging van januari 2020¹³² werden het instituut voor *amicus curiae* en de mogelijkheid om deskundigen te horen ingevoerd en werd de jurisprudentie betreffende de tussenkomst van derden in procedures gecodificeerd. Er werden ook maatregelen aangenomen om de voortgezette werking van het Hof tijdens de COVID-19-pandemie te waarborgen, zij het met beperkte fysieke aanwezigheid. De procedure voor de benoeming van de leden van het grondwettelijk hof is gericht op het waarborgen van een diverse samenstelling, met leden die in gelijke verhoudingen worden benoemd door rechters, het parlement en de president van de Republiek.

Het maatschappelijk middenveld in Italië is dynamisch en divers. Er werd evenwel bezorgdheid geuit over de complexiteit van het registratieproces voor ngo's¹³³ en verdragen in de tenuitvoerlegging van de wet voor de harmonisering van de regels in de non-profitsector¹³⁴. Een negatief narratief tast ook de omgeving aan waarin ngo's op het gebied van asiel en migratie actief zijn¹³⁵ en de ruimte van het maatschappelijk middenveld wordt aangemerkt als gekrompen¹³⁶. De Raad van Europa¹³⁷ heeft aangeraden wetten en beleid in te trekken wanneer die ngo's hinderen bij de uitvoering van hun legitieme werk, terwijl de VN de aanbeveling heeft gegeven de rechten en de vrijheid van handelen van het maatschappelijk middenveld te waarborgen en hun bezorgdheid hebben uitgesproken over lastercampagnes tegen ngo's die actief zijn op het gebied van asiel en migratie¹³⁸.

¹²⁸ OESO, Indicators of Regulatory policy and governance.

¹²⁹ Ontwerpvoorstel C. 855 van 3 juli 2018 en Ontwerpvoorstel C. 1323 van 30 oktober 2018.

¹³⁰ United Nations Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy (2019).

¹³¹ Zie vorige voetnoot.

¹³² *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, 8 januari 2020.

¹³³ Conference of INGOs of the Council of Europe, Civil participation in the decision-making process, Fact Finding Mission to Italy, mei 2019.

¹³⁴ Zie vorige voetnoot.

¹³⁵ UN OHCHR, Mission report Italy 2019.

¹³⁶ Zie de beoordeling gegeven door CIVICUS. Beoordelingen zijn op een schaal van vijf categorieën gedefinieerd als: open, gekrompen, belemmerd, onderdrukt en gesloten.

¹³⁷ Conference of INGOs of the Council of Europe, Civil participation in the decision-making process, Fact Finding Mission to Italy, mei 2019.

¹³⁸ United Nations Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy (2019).

Bijlage I: lijst van bronnen in alfabetische volgorde*

* De lijst van de bijdragen die zijn ontvangen in het kader van de raadpleging voor het verslag over de rechtsstaat 2020 is te vinden op (COM-website).

Autoriteit voor corruptiebestrijding (2019), Verdict van de Nationale Raad betreffende de bevoegdheid van ANAC inzake de kwestie van draaideurpraktijken (<<Sentenza del Consiglio di Stato sulle competenze dell'ANAC in materia di pantouflage>>). <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/news?id=1cf74b9f0a77804237e6dc1369ece3ce>

Autoriteit voor corruptiebestrijding (2020), Wet op rapportering nr. 6 van 27 mei 2020 inzake draaideurpraktijken (*Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020 concernente proposte di modifica alla disciplina del pantouflage di cui all'art. 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*). <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/attiDiSegnalazione/2020/AttoSegnalazione.n.6.2020.del.448.2020.pdf>

Besluit van de Senaat nr. 1662. <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52664.html>

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media pluralism monitor. <https://cmpf.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>

CEPEJ (2020), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States: Italy*.

CIVICUS, Monitor tracking civic space: Italy. <https://monitor.civicus.org/country/italy/>

Directoraat-generaal Communicatie (2019), *Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Directoraat-generaal Communicatie (2020), *Special Eurobarometer 502: Corruption*.

Directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie (2019), *Report on measuring the performance of public administrations (EUPACK)*.

Eerste voorzitter van het Hof van Cassatie (2020), Verslag over de toestand van het rechtstelsel in 2019.

European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) (2019): *Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ Survey on the independence of judges*, 2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>

Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest van 11 juli 2002, verzoekschrift nr. 28957/95.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest van 12 mei 1999, Ledonne, verzoekschrift nr. 35742/97.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest van 2 september 1997, Abenavoli, verzoekschrift nr. 22461/93.

Europese Commissie (2020), *Het EU-scorebord voor justitie*.

GRECO (2017), *Fourth evaluation round — evaluation report on Italy on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*.

GRECO (2018), *Fourth evaluation round — compliance report on Italy on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*.

Grondwettelijk hof (2020), Aanvullende regels voor arresten voor het grondwettelijk hof.

Grondwettelijk hof, Verordening nr.132/2020.

Hof van Cassatie (2019), Statistisch jaarboek van 2019.

Hof van Cassatie (2020), Statistisch jaarboek van 2020.

Hof van Cassatie, arrest nr. 38721 van 19 september 2019.

Hof van Cassatie, Openbaar Ministerie, bureau van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en de nationale orde van advocaten (2020), Memorandum van overeenstemming betreffende de digitalisering van procedurele handelingen bij het Hof van Cassatie. http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/protocollo_Cassazione_CNF_Procura_Generale-con_firma_digitale.pdf

Hoge Raad voor de rechtspraak (2017, 2018), Richtsnoeren voor het opstellen procedurele handelingen.

Hoge Raad voor de rechtspraak (2019), Resolutie over de verplichte vermogensaangifte voor gewone magistraten. <https://www.csm.it/documents/21768/87331/circolare+anagrafe+patrimoniale+%28delibera+13+novembre+2019%29/546a7348-e1d2-3c87-c13e-4db105cae7a1>

Hoge Raad voor de rechtspraak en nationale forensische raad (2018), Memorandum van overeenstemming met betrekking tot preliminair onderzoek van beroepen, de organisatie van het werk en de duidelijkheid en de beknoptheid van handelingen tijdens beroepsprocedures.

Kamer van Afgevaardigden, activiteiten van de vergadering: wetten goedgekeurd door de vergadering.

Nationale autoriteit voor corruptiebestrijding (2020), Jaarverslag over activiteiten 2019. <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Pubblicazioni/RelazioneParlamento/relazioni?id=ebd7f2f20a7780421a927869bf5987c8>

Nationale Raad (2019), Verdict 7411, 29 oktober 2019. https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201900038&nomeFile=201907411_11.html&subDir=Provvedimenti

OESO, *Indicators of Regulatory policy and governance*. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-italy.pdf>

Open regeringsforum (2017), Richtsnoeren voor openbare raadpleging in Italië. <http://open.gov.it/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica/>

Openpolis 2019.

Public Administration Characteristics in Italy, 2019, The Public Administration in the EU 27: An insight in the characteristics, capacity and performance of EU Public Administrations, 2019.

Raad van de Europese Unie (2013), *Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2013 over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Italië*.

Raad van de Europese Unie (2014), *Aanbeveling van de Raad van 8 juli 2014 over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Italië*.

Raad van de Europese Unie (2015), *Aanbeveling van de Raad van 14 juli 2015 over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van Italië*.

Raad van de Europese Unie (2016), *Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2016 over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Italië*.

Raad van de Europese Unie (2017), *Aanbeveling van de Raad van 11 juli 2017 over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Italië*.

Raad van de Europese Unie (2018), *Aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Italië*.

Raad van de Europese Unie (2019), *Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2019 over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Italië*.

Raad van Europa, *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists: Italy*. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/italy>

Raad van Europa: Comité van Ministers (2010), *Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*.

Raad van Europa: Comité van Ministers (2016), *Resolution CM/ResDH(2016)358 of the Committee of Ministers on length of proceedings in administrative cases*.

Raad van Europa: Comité van Ministers (2018), *Resolution CM/ResDH(2018)353 of the Committee of Ministers on length of proceedings in criminal cases*.

Raad van Europa: Commissie van Venetië (2005), *Opinion on the compatibility of the Laws “Gasparri” and “Frattini” of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session*.

Raad van Europa: Commissie van Venetië (2010), *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service — Adopted by the Venice Commission — at its 85th plenary session*.

Raad van Europa: Commissie van Venetië: (2017), *Opinion on the act on the public prosecutor’s office [of Poland] as amended, Adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session*.

Raad van Europa: Conferentie van internationale ngo's van de Raad van Europa (2019), *Civil participation in the decision-making process: fact finding visit to Italy*.

Raad van State en ordes van advocaten (2020), *Memorandum van overeenstemming betreffende hoorzittingen op afstand*. <https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/1869446/PROTOCOLLO+INTESA+-+UDIENZA+DA+REMOTO+EX+ART.+4+D.L.+28+2020+signed.pdf/d9a07203-3281-3b24-49ed-54fecc6b64f7>

Regionale ombudsdienst voor Toscane, website van de regionale ombudsdienst voor Toscane. <http://www.difensorecivicotoscana.it/default?nome=chi-e&idc=67>

Resolutie van de Hoge Raad voor de rechtspraak (2020) over het ItalggiureWeb-archief voor materiële beslissingen — Operationele indicaties van 19 juni 2019.

Resolutie van de Hoge Raad voor de rechtspraak van 13 november 2019 betreffende het eigendomsregister voor magistraten.

Resolutie van de Hoge Raad voor de rechtspraak van 16 november 2017 betreffende de organisatie van het Openbaar Ministerie, gewijzigd op 18 juni 2018 en verder verduidelijkt op het gebied van organisatorische programma's in de resolutie van 4 december 2019.

Resolutie van de nationale vereniging van magistraten van mei 2018.

Richtsnoeren van de Hoge Raad voor de rechtspraak van 13 mei 2020 voor een raad voor de rechtspraak op lokaal niveau, met inbegrip van richtsnoeren voor transparantie, voor enquêtebevoegdheden voor professionele beoordelingen en voor bevorderingen.

Senaat van de Republiek (2018), Statistieken over wetgevende activiteiten.

Spampinato (2020), Ossigeno per l'informazione.

Transparency International, *Country profile: Italy*. <https://www.transparency.org/en/countries/italy>

UN Committee on the Rights of the Child (2019), *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*.

UN Convention Against Corruption 8th CoSP resolution n.10. https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance_unedited_resolutions.

UN Convention Against Corruption II, Review Cycle Country Report on Italy. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_FinalCountry_Report.pdf

Virtueel landbezoek aan Italië in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2020.

VN-Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten, *Mission report Italy 2019*. <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IT/ItalyMissionReport.pdf>

VN-Bureau voor drugs- en misdaadbestrijding (2019), *Country review report of Italy: Review by the United States of America and Sierra Leone of the implementation by Italy of Chapter II (articles 5-14) and Chapter V (articles 51-59) of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016-2021*.

Waarnemingspost voor journalistiek.

Wet op de vrijheid van informatie (FOIA), 2019.

Bijlage II: landbezoek aan Italië

De diensten van de Commissie hebben in juni 2020 virtuele vergaderingen gehouden met:

- Anticorruptie-eenheid van de financiële politie
- Bureau van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie
- Hof van Cassatie
- Hoge Raad voor de rechtspraak
- Italiaanse nationale persfederatie
- Ministerie van Justitie
- Nationaal directoraat voor maffia- en terrorismebestrijding
- Nationale autoriteit voor corruptiebestrijding
- Nationale vereniging van journalisten
- Raad van State
- Regulerende instantie voor communicatie
- Vereniging Articolo 21
- Vereniging Ossigeno per l'informazione
- Vereniging van Europese Journalisten

* De Commissie heeft ook de volgende organisaties gesproken tijdens een reeks horizontale vergaderingen:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- Eurocommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU