



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 1. Oktober 2020  
(OR. en)

11225/20  
ADD 12

JAI 751  
FREMP 81  
AG 45  
POLGEN 168

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der  
Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 30. September 2020

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der  
Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: SWD(2020) 311 final

---

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht  
über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Länderkapitel zur Lage der  
Rechtsstaatlichkeit in Italien Begleitunterlage zur MITTEILUNG DER  
KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS  
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die  
Rechtsstaatlichkeit 2020 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der  
Europäischen Union

---

Brüssel, den 30.9.2020  
SWD(2020) 311 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020  
Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Italien**

*Begleitunterlage zur*

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020  
Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

{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}

## ZUSAMMENFASSUNG

Das italienische Justizsystem verfügt über einen tragfähigen Rechtsrahmen zur Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz, einschließlich der Unabhängigkeit der Staatsanwälte. Im August 2020 hat die Regierung eine Reform des Obersten Gerichtsrates (Consiglio Superiore della Magistratura, CSM) und anderer Elemente des Justizsystems vorgeschlagen. Es ist wichtig, dass diese Reform die Unabhängigkeit der Justiz gewährleistet und zugleich ihre Transparenz und Integrität untermauert. Was die Effizienz seiner Justiz betrifft, so steht Italien weiterhin vor großen Herausforderungen. Im Parlament werden neue Reformen zur Straffung der Zivil- und Strafverfahren erörtert. Diese Reformen gehen mit einer Aufstockung der Personalressourcen und einer weiteren Digitalisierung einher und zielen darauf ab, den Verfahrensrückstau abzubauen.

Im Jahr 2019 hat Italien seinen institutionellen und rechtlichen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung weiter ausgebaut. Aufbauend auf den bislang unternommenen Bemühungen wurden mit dem im Januar 2019 verabschiedeten Antikorruptionsgesetz die Sanktionen für Korruptionsdelikte weiter verschärft; zudem wurde eine Aussetzung der Verjährungsfristen nach erstinstanzlichen Urteilen eingeführt. Darüber hinaus wurden die Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf Korruptionsdelikte ausgeweitet. Die Nationale Antikorruptionsbehörde hat ihre Rolle bei der Förderung einer Kultur der Korruptionsprävention ausgebaut und nimmt zugleich ihre Aufsichts- und Regulierungsfunktion bei der Vergabe öffentlicher Aufträge weiterhin wahr. Ferner wurden Rahmenvorschriften zum Schutz von Hinweisgebern angenommen. Italien hat bislang weder ein umfassendes Gesetz zur Regelung der Lobbyarbeit verabschiedet noch ein einheitliches System für den Umgang mit Interessenkonflikten eingeführt. Dank der Sachkenntnis der Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität werden die Kapazitäten zur Aufdeckung, Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsfällen sehr effektiv eingesetzt. Die Wirksamkeit der strafrechtlichen Maßnahmen wird allerdings durch die übermäßige Dauer der Strafverfahren beeinträchtigt. Im Parlament wird derzeit eine umfassende Reform zur Straffung der Strafverfahren erörtert.

Die Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der Grundsatz der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor sind in der Verfassung verankert. Die italienische Regulierungsbehörde für audiovisuelle Medien gilt als unabhängig und ihre Arbeit als erfolgreich. Die politische Unabhängigkeit der italienischen Medien ist weiterhin ein heikles Thema, da es insbesondere im Bereich der audiovisuellen Medien keine wirksamen Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten gibt. In Italien wurde eine zentrale Stelle eingerichtet, deren Ziel es ist, Drohungen gegen Reporter zu überwachen und die erforderlichen Schutzmaßnahmen zu erarbeiten, um auf etwaige Bedrohungen der Sicherheit von Journalisten zu reagieren. Verhängte Freiheitsstrafen wegen Verleumdung wurden unter Berufung auf die Verfassung und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Meinungsfreiheit gerichtlich angefochten. Die Angelegenheit ist gegenwärtig beim Parlament anhängig.

Bezüglich der Gewaltenteilung spielt der Verfassungsgerichtshof nach wie vor eine wichtige Rolle und hat kürzlich Maßnahmen zur Förderung einer stärkeren Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit an seinen Verfahren ergriffen. Mit Blick auf Gesetzesfolgenabschätzungen und Konsultationen der Interessenträger wurden Verbesserungen erzielt, jedoch besteht diesbezüglich Raum für weitere Entwicklungen. Im Parlament werden gegenwärtig Reformen zur Errichtung der noch immer fehlenden

nationalen Menschenrechtsinstitution erörtert. In Italien gibt es eine lebendige Zivilgesellschaft, allerdings sind einige NRO, insbesondere wenn sie in bestimmten Bereichen wie beispielsweise der Migration tätig sind, Zielscheibe von Hetzkampagnen.

## **I. JUSTIZSYSTEM**

Das Justizsystem<sup>1</sup> sowie seine Unabhängigkeit und Autonomie<sup>2</sup> sind in der Verfassung verankert. Die ordentliche Gerichtsbarkeit ist für Zivil- und Strafsachen zuständig und in drei Instanzen untergliedert. Die erste Instanz umfasst Friedensrichter, ordentliche Gerichte und Jugendgerichte. Die Berufungsgerichte bilden die zweite Instanz, der Oberste Kassationsgerichtshof stellt die höchste Instanz dar. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit umfasst erstinstanzliche Gerichte (Tribunali Amministrativi Regionali) und zweitinstanzliche Gerichte (Consiglio di Stato und Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia). Der Rechnungshof (Corte dei Conti, Regional- und Zentralkammern) ist für die Finanzgerichtsbarkeit zuständig. Die Zuständigkeit für Steuersachen liegt in erster und zweiter Instanz bei den Provinz- und Bezirkssteuerkommissionen (Commissioni Tributarie Provinciali und Commissioni Tributarie Regionali) und in höchster Instanz beim Obersten Kassationsgerichtshof (Corte Suprema di Cassazione). Der Aufbau der Staatsanwaltschaft entspricht der Struktur der Gerichtsbarkeit. Die Strafverfolgungsaufgaben im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität und anderen schweren Straftaten<sup>3</sup> werden von den Antimafia-Bezirksdirektionen<sup>4</sup> wahrgenommen. Gemäß dem Grundsatz der Einheit der Justiz sind alle ordentlichen Richter und Staatsanwälte Mitglieder des Richterstandes; sie haben eine gemeinsame Laufbahnstruktur und unterstehen dem Obersten Gerichtsrat (Consiglio Superiore della Magistratura).<sup>5</sup> Die Richter und Staatsanwälte der Verwaltungs-, Finanz- und Steuergerichtsbarkeit haben eigene Selbstverwaltungsgremien (Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa, Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti bzw. Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria). Der Ausschuss der gesamtstaatlichen Rechtsanwaltskammer (Consiglio Nazionale Forense) ist ein unabhängiges und selbstverwaltetes Gremium, das per Gesetz errichtet wurde<sup>6</sup>.

### **Unabhängigkeit**

**Es wurde ein tragfähiger Rechtsrahmen geschaffen, um die Unabhängigkeit der Justiz sowohl für Richter als auch für Staatsanwälte zu gewährleisten.**<sup>7</sup> Die Justiz ist klar von den übrigen verfassungsmäßigen Gewalten getrennt.<sup>8</sup> Der Oberste Gerichtsrat<sup>9</sup> hat die Aufgabe, die Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten. Entscheidungen über Einstellungen, Versetzungen, Beförderungen, berufliche Beurteilungen und Disziplinarmaßnahmen unterliegen der gerichtlichen Kontrolle. Staatsanwälte sind als

---

<sup>1</sup> Titel IV Artikel 101 bis Artikel 113 der Verfassung.

<sup>2</sup> Artikel 104 der Verfassung.

<sup>3</sup> Artikel 51 Absatz 3bis der Strafprozessordnung (z. B. mafiaartige organisierte Kriminalität, organisierte Kriminalität mit dem Ziel des Menschenhandels zum Zwecke der Sklaverei und der illegalen Einwanderung, Drogenhandel, Freiheitsberaubung zum Zwecke der Erpressung, Wahlabsprachen zwischen Politik und Mafia sowie andere schwere Straftaten).

<sup>4</sup> Unter der Leitung und Aufsicht des nationalen Antimafia- und Antiterror-Staatsanwalts bei der nationalen Antimafia-Behörde, die ihrerseits dem Büro der Generalstaatsanwaltschaft beim Obersten Kassationsgerichtshof zugeordnet ist.

<sup>5</sup> Artikel 104 der Verfassung.

<sup>6</sup> Derzeit geltende Rechtsvorschrift: Gesetz Nr. 247/2012.

<sup>7</sup> GRECO, Fourth Evaluation Round: Evaluation Report Italy (Vierte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht Italien), Rn. 6: „Die Justiz unterliegt einem sehr tragfähigen Rechtsrahmen, in dem ihre Unabhängigkeit sowohl für Richter als auch für Staatsanwälte verankert ist.“

<sup>8</sup> Artikel 104 der Verfassung. Die Verfassung enthält Bestimmungen über die Einstellung (Artikel 106), die Sicherheit der Dienststellung (Artikel 107) und die Disziplinarregelung (Artikel 105).

<sup>9</sup> Nach Artikel 105 der Verfassung ist der Oberste Gerichtsrat für Einstellungen, Versetzungen, Beförderungen, Beurteilungen und Disziplinarmaßnahmen zuständig.

Mitglieder der Justiz unabhängig und genießen dieselben Garantien wie Richter.<sup>10</sup> Dies steht in Einklang mit der Feststellung der Venedig-Kommission, dass in Europa weithin die Tendenz erkennbar ist, die Staatsanwaltschaft unabhängiger zu gestalten.<sup>11</sup> Der Generalstaatsanwalt beim Obersten Kassationsgerichtshof wird vom Obersten Gerichtsrat ernannt und ist gegenüber den einzelnen Staatsanwaltschaften nicht weisungsbefugt.<sup>12</sup>

**Die Unabhängigkeit der Justiz wird in Italien als gering wahrgenommen.** Nur 31 % der breiten Öffentlichkeit sowie 36 % der Unternehmen bewerten sie als „eher gut“ oder „sehr gut“, wobei diese Anteile zwischen 2019 und 2020 zurückgingen.<sup>13</sup> Als Hauptgründe für den wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit der Justiz wurden sowohl von den Befragten aus der breiten Öffentlichkeit als auch von Unternehmen Einflussnahme und Druck durch Staat und Politik sowie durch wirtschaftliche oder andere Interessen genannt.<sup>14</sup>

**Die Regierung hat eine Reform des Obersten Gerichtsrates und anderer Elemente des Justizsystems vorgeschlagen.** Der Oberste Gerichtsrat (Consiglio Superiore della Magistratura, CSM) wurde mit der Verfassung als unabhängiges und eigenständiges Gremium errichtet,<sup>15</sup> dessen Mitglieder zu zwei Dritteln dem Richterstand angehören und von ihren Amtskollegen aus allen Justizebenen gewählt werden.<sup>16</sup> Beim übrigen Drittel handelt es sich um nichtrichterliche Mitglieder, die vom Parlament aus den Reihen der ordentlichen Hochschullehrer für Rechtswissenschaft und der Rechtsanwälte mit fünfzehnjähriger Berufspraxis gewählt werden. Der Präsident der Republik (der auch den Vorsitz des Obersten Gerichtsrates führt) sowie der Erste Präsident und der Generalstaatsanwalt des Obersten

---

<sup>10</sup> Artikel 104 und 107 der Verfassung. Vgl. auch den Beschluss des Obersten Gerichtsrates vom 16. November 2017 zur Organisation der Staatsanwaltschaft, geändert am 18. Juni 2018 und mit Beschluss vom 4. Dezember 2019 in Bezug auf die Organisationsprogramme weiter präzisiert.

<sup>11</sup> Stellungnahme der Venedig-Kommission (CDL-AD(2017)028), Rn. 42: Eine unabhängigere Staatsanwaltschaft statt einer der Exekutive unterstehenden oder darin eingebundenen Staatsanwaltschaft. Vgl. auch den Bericht der Venedig-Kommission (CDL-AD (2010)040).

<sup>12</sup> Artikel 6 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 106/2006, Artikel 14 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 109/2006, Königliches Dekret Nr. 12/1941 mit seinen Änderungen, Artikel 51, 54 und 54 bis der Strafprozessordnung.

<sup>13</sup> EU-Justizbarometer 2020, Schaubilder 44 und 46. Für den Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz wird die folgende Einteilung herangezogen: sehr gering (unter 30 % der Befragten empfinden die Unabhängigkeit der Justiz als eher gut oder sehr gut), gering (zwischen 30 % und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 % und 59 %), hoch (zwischen 60 % und 75 %) und sehr hoch (über 75 %). In einer im Jahr 2019 unter Richtern durchgeführten Umfrage erklärten etwa 50 % der befragten Richter, dass ihre Unabhängigkeit von Regierung und den Medien nur unzureichend respektiert werde. Europäisches Netz der Räte für das Justizwesen (European Network of Councils for the Judiciary, ENCJ), Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of Judges 2019 (Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Justiz – ENCJ-Erhebung über die Unabhängigkeit von Richtern 2019), Schaubilder 43 und 45. Die Umfrage wurde in 21 EU-Mitgliedstaaten durchgeführt.

<sup>14</sup> Als Hauptgrund nannten 37 % der Befragten aus der breiten Öffentlichkeit und 41 % der Unternehmen Einflussnahme oder Druck durch den Staat, 36 % der Befragten aus der breiten Öffentlichkeit und 41 % der Unternehmen Einflussnahme oder Druck durch wirtschaftliche oder andere Interessen und jeweils 27 % der breiten Öffentlichkeit sowie der Unternehmen die Tatsache, dass Status und Stellung der Richter keine ausreichende Garantie für deren Unabhängigkeit darstellen. EU-Justizbarometer 2020, Schaubilder 45 und 47. GRECO, Fourth Evaluation Round: Evaluation Report Italy (Vierte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht Italien, Rn. 6): „Reputation, Professionalität und Pflichtbewusstsein der einzelnen Richter und Staatsanwälte sind nicht vollkommen unumstritten, da die Bevölkerung Zweifel an der Effizienz des Systems hegt, wenn es um die wirksame Bestrafung von Gesetzesbrechern geht, zumal nicht selten die Gefahr besteht, dass Korruptionsfälle verjähren und nicht strafrechtlich verfolgt werden.“

<sup>15</sup> Artikel 104 und 105 der Verfassung.

<sup>16</sup> Nach dem Gesetz Nr. 195 vom 24. März 1958, geändert durch das Gesetz Nr. 44 vom 28. März 2002, setzt sich der Oberste Gerichtsrat aus 16 von ihren Amtskollegen gewählten Angehörigen des Richterstandes, acht nichtrichterlichen Mitgliedern und drei Mitgliedern von Rechts wegen zusammen.



Kassationsgerichtshofs sind Mitglieder von Rechts wegen. Die Wahl der dem Richterstand angehörenden Mitglieder des Rates findet in drei nationalen Wahlkreisen statt.<sup>17</sup> Im Jahr 2019 sah der Oberste Gerichtsrat seine Integrität bedroht, als im Rahmen einer strafrechtlichen Ermittlung schwerwiegende Vorwürfe bezüglich der Ernennung hochrangiger Staatsanwälte erhoben wurden.<sup>18</sup> Diese Ermittlung führte zum Rücktritt von fünf Mitgliedern des Obersten Gerichtsrates.<sup>19</sup> Um einige dieser Mitglieder zu ersetzen, wurden Neuwahlen durchgeführt.<sup>20</sup> Es wurden zehn Disziplinarverfahren eingeleitet und einige Sicherungsmaßnahmen ergriffen.<sup>21</sup> Darüber hinaus schloss die nationale Richtervereinigung eines ihrer Mitglieder aus. Am 7. August 2020 legte die Regierung einen Gesetzentwurf<sup>22</sup> zur Reform des Obersten Gerichtsrates vor, um die durch die oben genannte strafrechtliche Ermittlung aufgeworfenen Bedenken auszuräumen. Im Rahmen dieser Reform sind die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Gerichtsrates,<sup>23</sup> die Errichtung von 19 territorialen Gerichtswahlkreisen<sup>24</sup> und die Schaffung eines neuen Disziplinargremiums vorgesehen. Darüber hinaus beinhaltet der Reformentwurf neue Regelungen zur Erhöhung der Transparenz bei der Ernennung hochrangiger Richter und Staatsanwälte. So soll unter anderem die Möglichkeit geschaffen werden, die Kandidaten für den Obersten Gerichtsrat per Losentscheid auszuwählen.<sup>25</sup> Wichtig ist, dass im Zuge der Reform die Empfehlungen des Europarates bezüglich der Räte für das Justizwesen berücksichtigt werden, einschließlich der Empfehlungen für die Auswahl ihrer Mitglieder.<sup>26</sup> Des Weiteren sieht der Reformentwurf vor, strengere Vorschriften über politische Tätigkeiten von Richtern und Staatsanwälten festzulegen.<sup>27</sup> Diesbezüglich wurden kürzlich die Vorschriften über die Pflicht zur

---

<sup>17</sup> Artikel 23 des Gesetzes Nr. 195 vom 24. März 1958, geändert durch Artikel 5 des Gesetzes Nr. 44 vom 28. März 2002.

<sup>18</sup> Die Staatsanwaltschaft von Perugia, die für die strafrechtliche Verfolgung von Straftaten zuständig ist, an denen im Bezirk Rom tätige Richter oder Staatsanwälte beteiligt sind, leitete eine Ermittlung ein, in der die im Gesetz Nr. 3/2019 zur Korruptionsbekämpfung vorgesehenen Technologien zum Einsatz kamen. Im Zuge dessen wurden Treffen zwischen einem ehemaligen Mitglied des Obersten Gerichtsrates, einigen Mitgliedern des Rates und Mitgliedern des Parlaments aufgedeckt, die außerhalb der jeweiligen Institutionen stattfanden und die Ernennung der leitenden Staatsanwälte einiger Staatsanwaltschaften zum Gegenstand hatten.

<sup>19</sup> Der Generalstaatsanwalt des Obersten Kassationsgerichtshofs beschloss, in den Vorruhestand zu treten.

<sup>20</sup> Darüber hinaus wurde ein Mechanismus für die Ersetzung von Mitgliedern geschaffen.

<sup>21</sup> Konkret wurde ein Richter unter Aussetzung der Dienstbezüge vom Amt suspendiert; diese Disziplinarmaßnahme wurde im Januar 2020 vom Obersten Kassationsgerichtshof bestätigt.

<sup>22</sup> Am 7. August 2020 vom Ministerrat gebilligter Gesetzentwurf, mit dem die Regierung ermächtigt wird, ein gesetzesvertretendes Dekret zur Reform des Justizwesens, zur Anpassung der Militärgerichtsbarkeit und zur Einführung neuer Vorschriften über rechtliche, organisatorische und disziplinarische Angelegenheiten, die Eignung und Versetzung von Richtern und Staatsanwälten sowie die Einsetzung und die Arbeitsweise des Obersten Gerichtsrates zu erlassen. Nach der Billigung des Gesetzes durch das Parlament muss die Regierung innerhalb eines Jahres ein oder mehrere gesetzesvertretende Dekrete verabschieden.

<sup>23</sup> Insgesamt 30 Mitglieder, darunter zehn nichtrichterliche Mitglieder, die vom Parlament aus den Reihen der ordentlichen Hochschullehrer für Rechtswissenschaft und der Rechtsanwälte mit fünfzehnjähriger Berufspraxis gewählt werden; ausgeschlossen sind dabei derzeitige Mitglieder der Regierung oder der Regionalräte sowie Personen, die der Regierung oder den Regionalräten in den zwei vorangegangenen Jahren angehört haben.

<sup>24</sup> Durch die Erhöhung der Zahl der Wahlkreise soll offenbar ein angemesseneres Verhältnis zwischen den gewählten Personen und den jeweiligen territorialen Gegebenheiten gewährleistet werden.

<sup>25</sup> Eine Auswahl per Losentscheid wird getroffen, wenn nicht in jedem Wahlkreis zehn Anwärter verfügbar sind oder die Gleichstellung der Geschlechter nicht gewährleistet ist.

<sup>26</sup> Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarates, Rn. 27.

<sup>27</sup> Konkret wurde festgelegt, dass Richter oder Staatsanwälte in dem Gebiet, in dem sie ihr Amt ausgeübt haben, zwei Jahre kein politisches Amt anstreben dürfen. Darüber hinaus müssen sich Richter oder Staatsanwälte, die in ein politisches Amt gewählt oder in der Regierung tätig werden, vom Dienst befreien lassen und dürfen ihr Amt als Richter oder Staatsanwalt nicht länger ausüben; nach Ablauf ihres Mandats

Offenlegung der Vermögensverhältnisse verschärft<sup>28</sup> und gezielte Initiativen in die Wege geleitet, um das Bewusstsein für die richterliche Ethik und die Unabhängigkeit der Justiz zu erhöhen.<sup>29</sup> Allerdings hat die GRECO auf das Fehlen angemessener Vorschriften über politische Tätigkeiten von Richtern und Staatsanwälten hingewiesen.<sup>30</sup>

## Qualität

**Es wurden Mittel für zusätzliche Richter, Staatsanwälte und Verwaltungsbedienstete bereitgestellt.** Im Haushaltsgesetz 2019<sup>31</sup> war die Einstellung von 600 neuen Richtern und Staatsanwälten für die Zivil- und Strafgerichte<sup>32</sup> vorgesehen, d. h. für den Obersten Kassationsgerichtshof, die Gerichte der unteren Instanzen und die Staatsanwaltschaft.<sup>33</sup> Die Neueinstellungen sollen bis Ende 2021 abgeschlossen sein; Ziel ist es, die Effizienz zu verbessern und die Dispositionszeit zu verkürzen.<sup>34</sup> Mit dem Haushaltsgesetz 2020<sup>35</sup> wurde die Zuteilung von Richtern flexibler gestaltet und die Möglichkeit geschaffen, dass Richter freiwillig an „flexiblen Taskforces“ mitarbeiten, um bestimmte Rückstände aufzuarbeiten. Vor Kurzem wurden annähernd 850 Hilfsrichter damit beauftragt, sich unter anderem an den Berufungsgerichten für Strafsachen mit langwierigen Verfahren zu befassen.<sup>36</sup> Es wird erwartet, dass im Jahr 2020 zahlreiche freie Stellen für Verwaltungspersonal besetzt und im Jahr 2021 neue Auswahlverfahren durchgeführt werden. Darüber hinaus wurden Sondermaßnahmen ergriffen, um die Bearbeitung anhängiger Fälle zu beschleunigen und die Digitalisierung in Strafverfahren voranzutreiben; hierzu konnten 1 000 Beschäftigte für einen Zeitraum von zwei Jahren eingestellt werden.<sup>37</sup> Was die Verwaltungsgerichtsbarkeit betrifft, so wurde mit dem Haushaltsgesetz 2018<sup>38</sup> die Zahl der Verwaltungsrichter um 20 erhöht. Zudem wurden im Februar 2020 eine neue Kammer im Staatsrat (Consiglio di Stato) und zwei neue Kammern an einem der erstinstanzlichen Gerichte (Regionales Verwaltungsgericht Latium (Tribunale amministrativo regionale Lazio, TAR Lazio))<sup>39</sup> geschaffen. Problematisch ist jedoch, dass insbesondere an den erstinstanzlichen Gerichten zahlreiche Richterposten noch immer nicht besetzt sind.<sup>40</sup>

---

dürfen sie ihr Amt als Richter oder Staatsanwalt nicht wieder aufnehmen, können jedoch im Justizministerium oder in anderen Ministerien beschäftigt werden.

<sup>28</sup> Beschluss des Obersten Gerichtsrates vom 13. November 2019.

<sup>29</sup> Beschluss der nationalen Richtervereinigung vom Mai 2018, spezifische Weiterbildungsmaßnahmen zu ethischen Fragen an der Hochschule für Richter und Staatsanwälte (Scuola superiore della magistratura) seit 2016, ein ethischen Fragen gewidmeter Abschnitt der Website des Obersten Gerichtsrates, Leitlinien des Obersten Gerichtsrates vom 13. Mai 2020 für die lokalen Gerichtsräte, unter anderem zur Transparenz, zu den Ermittlungsbefugnissen im Zusammenhang mit beruflichen Beurteilungen sowie zu Beförderungen.

<sup>30</sup> GRECO, Fourth Evaluation Round: Compliance Report Italy (Vierte Evaluierungsrunde: Umsetzungsbericht Italien), Empfehlung x.

<sup>31</sup> Gesetz Nr. 145 vom 30. Dezember 2018.

<sup>32</sup> Ihre Zahl soll von 10 151 auf 10 751 erhöht werden.

<sup>33</sup> Darunter 50 für den Obersten Kassationsgerichtshof und 18 für die Generalstaatsanwaltschaft beim Obersten Kassationsgerichtshof.

<sup>34</sup> Das Justizministerium hat im Rahmen einer Simulation der möglichen Effizienzgewinne eine Verringerung der Dispositionszeit ermittelt.

<sup>35</sup> Gesetz Nr. 160 vom 27. Dezember 2019.

<sup>36</sup> Gesetzesdekret Nr. 34 vom 19. Mai 2020, Artikel 256.

<sup>37</sup> Gesetzesdekret Nr. 34 vom 19. Mai 2020, Artikel 255.

<sup>38</sup> Gesetz Nr. 205 vom 27. Dezember 2017.

<sup>39</sup> Gesetz Nr. 8 vom 28. Februar 2020.

<sup>40</sup> Am 31. Dezember 2019 waren an den erstinstanzlichen Gerichten 276 der 410 im Stellenplan vorgesehenen Richterstellen und an den zweitinstanzlichen Gerichten 106 der 125 vorgesehenen Richterstellen besetzt.



**Gegenwärtig werden Reformen durchgeführt, um die Digitalisierung des Justizsystems weiter zu verbessern.** Hinsichtlich der Digitalisierung wurden bei den Verfahren an den Zivilgerichten erster und zweiter Instanz bereits Fortschritte erzielt, während sie sich am Obersten Kassationsgerichtshof (Zivilkammer) noch in der Testphase befindet. Gegenwärtig werden in erst- und zweitinstanzlichen Verfahren alle Dokumente in digitaler Form erstellt, unterzeichnet, versandt und zur Abfrage und Einsichtnahme archiviert. In dem derzeit im Parlament erörterten Reformentwurf<sup>41</sup> für das Zivilverfahren sind neben der ausschließlich elektronischen Einreichung von Dokumenten eine breitere Palette elektronischer Verfahren, die elektronische Bezahlung von Gerichtsgebühren und die Ausweitung der Digitalisierung auf die Friedensgerichte vorgesehen. Durch diese Maßnahmen würde die Digitalisierung weiter verbessert.<sup>42</sup> Die Digitalisierung der Strafverfahren ist teilweise abgeschlossen und erstreckt sich auf Mitteilungen und Benachrichtigungen, elektronische Register und die elektronische Kommunikation mit der Rechtsanwaltskammer, über die Kontakt zu Pflichtverteidigern aufgenommen werden kann. In dem im Parlament anhängigen Reformentwurf<sup>43</sup> für das Strafverfahren sind die Möglichkeit der elektronischen Einreichung von Dokumenten und die Übermittlung elektronischer Mitteilungen über weitere elektronische Kanäle vorgesehen. Bei den Verwaltungsgerichten ist die Digitalisierung weit fortgeschritten. Im Rahmen einer kürzlich vorgenommenen Änderung<sup>44</sup> wurde die Anforderung, neben der elektronischen Fassung auch eine Papierfassung einzureichen, abgeschafft.

**Aufgrund der bereits bestehenden digitalen Lösungen und des einschlägigen Rechtsrahmens konnten einige der Tätigkeiten der Gerichte während der COVID-19-Pandemie aufrechterhalten werden.** Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie hat die Regierung organisatorische Maßnahmen verabschiedet, die in Zusammenarbeit mit den Leitern der Gerichtsämter und dem Obersten Gerichtsrat umgesetzt werden sollen und Fernanhörungen in Zivil- und Strafverfahren ermöglichen.<sup>45</sup> Infolge der Krise wurde die Digitalisierung in Strafverfahren beschleunigt. So erhielt die Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, per Videokonferenz Zeugen zu befragen, Verdächtige zu verhören und Sachverständige zu bestellen.<sup>46</sup> Darüber hinaus schlossen der Oberste Kassationsgerichtshof, die Generalstaatsanwaltschaft beim Obersten Kassationsgerichtshof und der Ausschuss der gesamtstaatlichen Rechtsanwaltskammer (Consiglio Nazionale Forense) eine Vereinbarung über die Digitalisierung von Dokumenten.<sup>47</sup> Die Anhörungen vor den Verwaltungsgerichten wurden zunächst ausgesetzt und später als Fernanhörungen abgehalten.<sup>48</sup> Des Weiteren

---

<sup>41</sup> Atto Senato Nr. 1662. „Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie“.

<sup>42</sup> Diese Informationen wurden im Rahmen des Länderbesuchs sowie im Zuge des Konsultationsverfahrens zu diesem Bericht erteilt; vgl. z. B. den schriftlichen Beitrag des Justizministeriums (es lief bereits ein Projekt, in dessen Rahmen bis Juni 2020 63 Friedensgerichte digitalisiert wurden).

<sup>43</sup> Atto Camera Nr. 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“.

<sup>44</sup> Gesetz Nr. 70 vom 25. Juni 2020.

<sup>45</sup> Artikel 83 des Gesetzesdekrets Nr. 18 vom 17. März 2020.

<sup>46</sup> Diese Informationen wurden im Rahmen des Länderbesuchs sowie im Zuge des Konsultationsverfahrens zu diesem Bericht erteilt; vgl. z. B. den Beitrag des Justizministeriums (im Mai 2020 wurde gegenüber dem Vorjahresmonat eine Zunahme der Videokonferenzen um 89 % festgestellt)).

<sup>47</sup> [Vereinbarung vom 9. April 2020.](#)

<sup>48</sup> Gesetzesdekret Nr. 18/2020 und Gesetzesdekret Nr. 28/2020. Vgl. auch die Leitlinien des Präsidenten des Staatsrates für eine einheitliche Anwendung der neuen Vorschriften für die Verwaltungsgerichte vom 25. Mai 2020. [Leitlinien vom 25. Mai 2020.](#)

unterzeichneten der Staatsrat und die Rechtsanwaltskammern eine Vereinbarung über Fernanhörungen<sup>49</sup>.

**Der Onlinezugang zu Urteilen wird verbessert.** Die zivil- und strafrechtlichen Urteile der höchsten Gerichte sind uneingeschränkt online verfügbar, während die Beschlüsse des Obersten Gerichtsrates über die Veröffentlichung von Urteilen der erst- und zweitinstanzlichen Gerichte gegenwärtig noch umgesetzt werden.<sup>50</sup>

**Im Parlament sind Reformen zur Umstrukturierung und verstärkten Spezialisierung der erst- und zweitinstanzlichen Steuergerichtsbarkeit anhängig.** Die deutliche Zunahme neuer Fälle im Bereich der Steuerstreitigkeiten beim Obersten Kassationsgerichtshof gibt Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Qualität der erst- und zweitinstanzlichen Steuergerichtsbarkeit Italiens.<sup>51</sup> Dieses Thema wurde von der GRECO aufgegriffen, die zwar einige Verbesserungen feststellte, jedoch auf das Fehlen regelmäßiger Schulungen, einer systematischen Aufsicht (unter anderem durch regelmäßige Beurteilungen) sowie eines berufsständischen Verhaltenskodex hinwies.<sup>52</sup>

**Es wurden Standards eingeführt, um die Qualität gerichtlicher Entscheidungen zu verbessern.** Die Standards wurden von Vertretern der Justiz und Rechtsanwälten mit Unterstützung des Justizministeriums festgelegt.<sup>53</sup> Sie zielen darauf ab, die Klarheit und Prägnanz der Verfahrensdokumente zu verbessern. Im Zuge dessen wurde auch die vollständige Digitalisierung von Zivilverfahren bis hin zum Obersten Kassationsgerichtshof ermöglicht. Die Entscheidungen werden Qualitätskontrollen unterzogen, um eine hohe Qualität zu gewährleisten.

**Es wurden Verbindungsbüros eingerichtet, um die Zugänglichkeit der Gerichte zu verbessern.** Das Projekt wird vom Justizministerium im Rahmen des nationalen operationellen Programms „Governance und institutionelle Kapazitäten“ 2014–2020 durchgeführt.<sup>54</sup> Es zielt darauf ab, den Zugang zu den Gerichten zu verbessern, indem der Justizdienst den Bürgerinnen und Bürgern, einschließlich der gefährdeten Bevölkerungsgruppen, näher gebracht wird. Darüber hinaus wird ein Netz von Ämtern eingerichtet, die einheitliche Dienstleistungen im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit

---

<sup>49</sup> Vereinbarung vom 26. Mai 2020.

<sup>50</sup> Stand der Umsetzung der Beschlüsse über die Sammlung von Entscheidungen zur Aufnahme in das Archiv der Sachentscheidungen ItalggiureWeb – Praktische Leitlinien (Beschluss des Obersten Gerichtsrates vom 19. Juni 2019).

<sup>51</sup> Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 545/1992, Artikel 4 und 5. Zudem gelang es dem Obersten Kassationsgerichtshof im Jahr 2019, durch erhebliche Investitionen in das Personal und die Ausstattung seiner Steuerkammer positive Ergebnisse zu erzielen (Bericht des Ersten Präsidenten des Obersten Kassationsgerichtshofs über die Rechtspflege im Jahr 2019, Rom, 31. Januar 2020).

<sup>52</sup> GRECO, Fourth Evaluation Round: Compliance Report Italy (Vierte Evaluierungsrunde: Umsetzungsbericht Italien), Empfehlung vii.

<sup>53</sup> Im Jahr 2016 errichtete der Justizminister eine Arbeitsgruppe (Vertreter des Justizministeriums, der Generalstaatsanwaltschaft, des Richterstandes und des Ausschusses der gesamtstaatlichen Rechtsanwaltskammer (Consiglio Nazionale Forense, CNF)) zur Klarheit und Prägnanz von Verfahrensdokumenten (Ministerialdekret vom 9. Februar 2016, Ministerialdekret vom 18. September 2017 und Ministerialdekret vom 3. Januar 2018); mit seinen Beschlüssen vom 5. Juli 2017 und vom 20. Juni 2018 erließ der Oberste Gerichtsrat Leitlinien für die Abfassung von Verfahrensdokumenten; am 19. Juli 2018 schlossen der Oberste Gerichtsrat und der Ausschuss der gesamtstaatlichen Rechtsanwaltskammer eine Vereinbarung über die vorläufige Prüfung von Rechtsmitteln, die Arbeitsorganisation sowie die Klarheit und Prägnanz von Dokumenten in Rechtsmittelverfahren.

<sup>54</sup> Die Mittelausstattung beläuft sich auf insgesamt 36 764 941 EUR; gegenwärtig werden drei Pilotprojekte durchgeführt (Piemont, Toskana und Ligurien).

erbringen. Ziel ist es, den Zugang zu den Gerichten unter Einbeziehung der Kommunalbehörden und durch die Durchführung digitaler Zivilverfahren zu verbessern.

## Effizienz

**Im Justizwesen stellen sich nach wie vor gravierende Probleme im Zusammenhang mit der Verfahrensdauer.** Zwar liegt die Verfahrensabschlussquote konstant bei über 100 %, <sup>55</sup> jedoch zählt die geschätzte Verfahrensdauer in streitigen Zivil- und Handelssachen zu den längsten in der EU. <sup>56</sup> Im Jahr 2019 ging die Dispositionszeit bei den Gerichten der ersten und zweiten Instanz weiter zurück. <sup>57</sup> Am Obersten Kassationsgerichtshof kehrte sich die im Jahr 2018 beobachtete positive Entwicklung infolge der deutlichen Zunahme neuer Rechtssachen im Bereich des internationalen Schutzes <sup>58</sup> und der nach wie vor beträchtlichen Zahl neuer Rechtssachen im Zusammenhang mit Steuerstreitigkeiten <sup>59</sup> um, wobei zahlreiche Rechtsmittel nicht zugelassen wurden. <sup>60</sup> An den Verwaltungsgerichten, die zuvor eine negative Entwicklung zu verzeichnen hatten, war im Jahr 2019 eine Verkürzung der Dispositionszeit in allen Instanzen festzustellen, die jedoch weiterhin über dem Durchschnitt lag. <sup>61</sup> Darüber hinaus wurden auch im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge positive Ergebnisse erzielt. <sup>62</sup> Hinsichtlich der Verfahrensdauer der Verwaltungsverfahren unterliegt Italien nach wie vor der verschärften Überwachung durch das Ministerkomitee des Europarates. <sup>63</sup> In den Berufungsinstanzen ist die Dispositionszeit von Strafverfahren zwar

---

<sup>55</sup> EU-Justizbarometer 2020, Schaubild 10; das bedeutet, dass das Justizsystem insgesamt in der Lage ist, die Zahl der neuen Rechtssachen wirksam zu bewältigen.

<sup>56</sup> EU-Justizbarometer 2020, Schaubild 7. Vgl. auch Europäische Kommission des Europarates für die Wirksamkeit der Justiz (Council of Europe European Commission for the efficiency of justice, CEPEJ) (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States (Studie zur Funktionsweise der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten); darin werden für Zivilverfahren 527 Tage in der ersten Instanz, 863 Tage in der zweiten Instanz und 1 266 Tage am Obersten Kassationsgerichtshof angegeben. Die geschätzte Dispositionszeit ist die Zeit, die ein Gericht theoretisch benötigt, um eine anhängige Rechtssache abzuschließen. Um sie zu ermitteln, wird der Quotient aus der Zahl der am Ende des Beobachtungszeitraums anhängigen Rechtssachen und der Zahl der in diesem Zeitraum abgeschlossenen Verfahren mit 365 multipliziert.

<sup>57</sup> Diese Informationen wurden im Rahmen des Länderbesuchs sowie im Zuge des Konsultationsverfahrens zu diesem Bericht erteilt; vgl. z. B. den schriftlichen Beitrag des Justizministeriums; vgl. auch CEPEJ (2020): Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States; dieser Studie zufolge ging die Dispositionszeit im Jahr 2018 in der ersten Instanz um 3,7 %, in der zweiten Instanz um 3,4 % und am Obersten Kassationsgerichtshof um 2,5 % zurück.

<sup>58</sup> Dem 2020 vorgelegten Bericht des Ersten Präsidenten des Obersten Kassationsgerichtshofs über die Rechtspflege zufolge wurden im Jahr 2019 in 10 341 Fällen Rechtsmittel eingelegt (gegenüber 374 Fällen im Jahr 2016).

<sup>59</sup> Dem 2020 vorgelegten Bericht des Ersten Präsidenten des Obersten Kassationsgerichtshofs über die Rechtspflege zufolge wurden im Jahr 2019 in 9 537 Fällen Rechtsmittel eingelegt.

<sup>60</sup> Im Jahr 2019 wurden 18,7 % aller beim Obersten Kassationsgerichtshof in Zivilsachen eingelegten Rechtsmittel für unzulässig erklärt, gegenüber 16,6 % im Jahr 2018 (Oberster Kassationsgerichtshof, Statistische Jahrbücher 2019 und 2018).

<sup>61</sup> Diese Informationen wurden im Rahmen des Länderbesuchs sowie im Zuge des Konsultationsverfahrens zu diesem Bericht erteilt; vgl. z. B. den schriftlichen Beitrag des Staatsrates (in der ersten Instanz 820 Tage im Jahr 2019, gegenüber 888 Tagen im Jahr 2018, in der höchsten Instanz 692 Tage im Jahr 2019, gegenüber 791 Tagen im Jahr 2018); EU-Justizbarometer 2020, Schaubilder 8 und 9.

<sup>62</sup> Diese Informationen wurden im Rahmen des Länderbesuchs sowie im Zuge des Konsultationsverfahrens zu diesem Bericht erteilt; vgl. z. B. den schriftlichen Beitrag des Staatsrates (in der ersten Instanz 230 Tage im Jahr 2019, gegenüber 237 Tagen im Jahr 2018, in der höchsten Instanz 123 Tage im Jahr 2019, gegenüber 274 Tagen im Jahr 2018).

<sup>63</sup> EGMR, Urteil vom 2. September 1997, Abenavoli/Italien, Beschwerde Nr. 22461/93; Resolution des Ministerkomitees des Europarates CM/ResDH(2016)358 vom 8. Dezember 2016.

zwischen 2018 und 2019 weiter gesunken, liegt aber noch immer über dem Durchschnitt.<sup>64</sup> An den erstinstanzlichen Gerichten<sup>65</sup> sowie am Obersten Kassationsgerichtshof<sup>66</sup> sind jedoch ungeachtet eines leichten Anstiegs gegenüber dem Vorjahr<sup>67</sup> Fortschritte bei der Begrenzung der Verfahrensdauer zu verzeichnen. Auch hinsichtlich der Verfahrensdauer der Strafverfahren unterliegt Italien weiterhin der verschärften Überwachung durch das Ministerkomitee des Europarates.<sup>68</sup> Im Januar 2020 trat eine Reform in Kraft, mit der eine Aussetzung der Verjährungsfrist nach erstinstanzlichen Urteilen eingeführt wurde; dies steht in Einklang mit einer länderspezifischen Empfehlung<sup>69</sup>, die viele Jahre im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochen wurde.<sup>70</sup> Insgesamt müssen also dringend Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz ergriffen werden; dies gilt insbesondere für die Berufungsinstanzen.

**Im Parlament werden derzeit Reformen erörtert, mit denen die Probleme im Zusammenhang mit der Effizienz der Zivil- und Strafverfahren behoben werden sollen.**

Im Parlament wird derzeit ein umfassender Reformentwurf erörtert, mit dem die Zivilverfahren entsprechend den seit 2013 im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen Empfehlungen<sup>71</sup> gestrafft werden sollen.<sup>72</sup> Dieser Reformentwurf zielt darauf ab, die Effizienz durch vereinfachte und beschleunigte Verfahren und eine verstärkte Digitalisierung zu verbessern. Er sieht die vermehrte Durchführung vereinfachter Verfahren und eine Erweiterung des Katalogs der Rechtssachen vor, in denen ein einzelner Richter für die Entscheidung zuständig ist. Darüber hinaus sollen die Verfahrensfristen verkürzt und die Richter verpflichtet werden, einen Zeitplan für die Beweiserhebung festzulegen. Für die Parteien soll die Verpflichtung eingeführt werden, relevante Akten und Dokumente elektronisch einzureichen. Des Weiteren sind eine Überarbeitung der Rechtsmittelverfahren und der Regelungen über die alternative Streitbeilegung sowie die Einführung einer Vorschrift vorgesehen, nach der Schriftsätze ausschließlich elektronisch eingereicht werden dürfen. Zudem soll das Verfahren der Zwangsvollstreckung reformiert werden, um die Vollstreckungsverfahren zu beschleunigen. Ferner wird im Parlament gegenwärtig eine umfassende Reform der Strafverfahren erörtert, die darauf abzielt, deren Effizienz zu verbessern und die Verfahren vor den Berufungsgerichten zu beschleunigen. Die Reform sieht Folgendes vor: Überarbeitung des Benachrichtigungssystems, vermehrte Durchführung vereinfachter Verfahren, Einführung einer Regelung, nach der in zweiter Instanz ein

---

<sup>64</sup> Diese Informationen wurden im Rahmen des Länderbesuchs sowie im Zuge des Konsultationsverfahrens zu diesem Bericht erteilt; vgl. z. B. den schriftlichen Beitrag des Justizministeriums: 2019: 835 Tage.

<sup>65</sup> Vgl. die vorstehende Anmerkung – 392 Tage.

<sup>66</sup> Vgl. die vorstehende Anmerkung – 166 Tage.

<sup>67</sup> Diese Informationen wurden im Rahmen des Länderbesuchs sowie im Zuge des Konsultationsverfahrens zu diesem Bericht erteilt; vgl. z. B. den schriftlichen Beitrag des Justizministeriums: 2018: Gerichte erster Instanz: 382 Tage; Oberster Kassationsgerichtshof: 156 Tage.

<sup>68</sup> Urteil des EGMR vom 12. Mai 1999, Ledonne/Italien, Beschwerde Nr. 35742/97; Resolution des Ministerkomitees des Europarates CM/ResDH(2018)353 vom 20. September 2018.

<sup>69</sup> Empfehlungen zum Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung und insbesondere zur Verjährungsfrist in der Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens für die Jahre 2012 bis 2017.

<sup>70</sup> In erster Instanz fallen 8 %, in zweiter Instanz 24 % und beim Obersten Kassationsgerichtshof 17 % der Straftaten unter die Verjährungsfrist.

<sup>71</sup> In den Jahren 2013 bis 2020 ausgesprochene Empfehlungen des Rates zur Effizienz des italienischen Justizsystems, insbesondere in Bezug auf die Dauer von Zivilverfahren.

<sup>72</sup> Atto Senato Nr. 1662. „Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie“. Das anhängige Gesetz ist ein Bevollmächtigungsgesetz, in dem die Kriterien festgelegt sind, nach denen sich Regierung bei der Verabschiedung eines gesetzesvertretendes Dekrets innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Bevollmächtigungsgesetzes richten würde.



einzelner Richter für unmittelbare Ladungen zuständig ist, Ausweitung der elektronischen Einreichung von Dokumenten, vereinfachte Beweisregeln, Festlegung von Fristen für das Ermittlungsverfahren und Maßnahmen zur Vermeidung von Verzögerungen in der Ermittlungsphase. Darüber hinaus ist geplant, dass die Aussetzung der Verjährungsfrist ab dem Tag der Verkündung des erstinstanzlichen Urteils (die vor Kurzem mit einer Reform eingeführt wurde) nur für Verurteilungen, nicht aber für Freisprüche gelten soll. Die zügige Verabschiedung dieser Reformen könnte zu einer Verbesserung der Effizienz beitragen. Einige Bestimmungen zielen jedoch darauf ab, neue Disziplinarvergehen einzuführen, um Richter und Staatsanwälte wegen übermäßig langer Verfahren zu belangen. Diesbezüglich ist es wichtig, dass die geplanten Bestimmungen den Empfehlungen des Europarates entsprechen und die Unabhängigkeit der Justiz gewahrt bleibt.<sup>73</sup>

## **II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG**

Der rechtliche und institutionelle Rahmen für die Korruptionsbekämpfung ist weitgehend vorhanden. Es sind neue Rechtsvorschriften zur Verschärfung der Strafen für Korruptionsdelikte in Kraft getreten. Für die Prävention und Bekämpfung von Korruption sind mehrere staatliche Stellen zuständig. Die Nationale Antikorruptionsbehörde (Autorità Nazionale Anticorruzione, ANAC) ist in erster Linie für die Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung, die Festlegung der Antikorruptionsstrategie und die Aufsicht über die Verabschiedung der Dreijahrespläne verantwortlich. Die Antikorruptionsstelle der Finanzwache (Guardia di Finanza) ist als spezialisierte Strafverfolgungsstelle für die Untersuchung und Prävention von Korruption zuständig. Darüber hinaus bemühen sich die spezialisierten Polizei- und Strafverfolgungsdienste verstärkt darum, der Unterwanderung der öffentlichen Verwaltung durch die organisierte Kriminalität entgegenzuwirken. Die zentrale Meldestelle für Italien (Unità di informazione finanziaria per l'Italia), eine unabhängige Einrichtung bei der italienischen Zentralbank (Banca d'Italia), unterstützt die zuständige Staatsanwaltschaft und arbeitet mit der für die Entgegennahme von Meldungen verdächtiger Transaktionen zuständigen Guardia di Finanza zusammen.

**Im jüngsten Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International belegt Italien mit 53 von 100 Punkten in der EU Platz 15 und weltweit Platz 51.<sup>74</sup>** Im Rahmen der Umfrage zu dem im Jahr 2020 veröffentlichten Eurobarometer Spezial 502 äußerten 88 % der Befragten die Auffassung, dass Korruption in ihrem Land weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 71 %), während 35 % erklärten, in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen zu sein (EU-Durchschnitt: 26 %).<sup>75</sup> Bei der Umfrage zum Flash Eurobarometer 482 erklärten 91 % der Unternehmen, dass Korruption in Italien weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 63 %), während 54 % die Auffassung vertraten, dass Korruption für ihre geschäftlichen Tätigkeiten in Italien ein Problem darstellt (EU-

---

<sup>73</sup> Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarates, Rn. 69. Vgl. auch die Empfehlung CM/Rec(2000)19 des Ministerkomitees des Europarates, Rn. 5 Buchstabe e. Vgl. auch Venedig-Kommission, CDL-AD(2016)009, Rn. 34, CDL-AD(2015)042, Rn. 113, CDL-AD(2014)006, Rn. 19, CDL-AD(2011)012, Rn. 60.

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

<sup>75</sup> Eurobarometer Spezial 502 (2020). Im Oktober 2017 fand unter italienischem G7-Vorsitz ein hochrangiger Workshop zur Messung der Korruption statt. Dementsprechend setzt sich Italien derzeit auf internationaler Ebene (G20, Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) und OECD) für einen neuen, umfassenderen Ansatz zur Messung des tatsächlichen Grades der Korruption ein, der über die reine Wahrnehmung hinausgeht und sich auf objektive und evidenzbasierte Indikatoren stützt. Vgl. auch: Achte Tagung der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, Resolution 8/10 ([https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/COSP8\\_resolutions.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/COSP8_resolutions.pdf)).

Durchschnitt: 37 %). 42 % der Befragten waren der Meinung, dass die Strafverfolgung in Italien genügend Wirkung zeigt, um vor Korruptionspraktiken abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 36 %), während 25 % der Unternehmen die Auffassung vertraten, dass Personen und Unternehmen, die wegen Bestechung eines hochrangigen Beamten gefasst werden, in ihrem Land angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt: 31 %).<sup>76</sup>

**Vor Kurzem wurde das Strafmaß für Korruptionsdelikte geändert.** In den Rechtsvorschriften wurden höhere Strafen für nahezu alle Korruptionsdelikte festgelegt, um die Wirksamkeit und Abschreckungskraft der Sanktionen zu erhöhen. Die Strafen für die aktive und passive Korruption sowohl inländischer als auch ausländischer Amtsträger wurden deutlich verschärft. Anfang 2019 wurde die Sanktionsregelung für Bestechung zur Vornahme einer Amtshandlung (*corruzione impropria*) weiter verschärft. Zudem wurden strengere Rechtsvorschriften über Nebenstrafen eingeführt, wobei die Amtsenthebung auf Lebenszeit und das lebenslange Verbot der Bekleidung öffentlicher Ämter auf einen umfassenden Katalog von Korruptionsdelikten ausgeweitet wurden. Im Mai 2019 wurden die einschlägigen Bestimmungen<sup>77</sup> über Wahlabsprachen zwischen Politik und Mafia geändert, um mögliche Netzwerke aus kriminellen Organisationen, Politikern, Unternehmern und Behörden ins Visier zu nehmen. Italien verfügt über ein wirksames System zur Vermögensabschöpfung, das für einen vollständigen Mechanismus zur Sanktionierung von Korruption von entscheidender Bedeutung ist. Das italienische System zur Vermögensabschöpfung, das sowohl eine Einziehungen auf der Grundlage einer Verurteilung als auch eine Einziehung ohne vorherige Verurteilung vorsieht, ist auf internationaler Ebene weithin als bewährtes Verfahren anerkannt.<sup>78</sup>

**Die Befugnisse und Kompetenzen der Nationalen Antikorruptionsbehörde wurden mit Blick auf ihre präventive Funktion bei der Korruptionsbekämpfung gestärkt.** Was die Korruptionsprävention betrifft, so änderte Italien seinen diesbezüglichen Ansatz im Jahr 2012 mit der Errichtung der Nationalen Antikorruptionsbehörde (*Autorità Nazionale Anticorruzione, ANAC*), deren Aufgaben und Befugnisse – insbesondere im Zusammenhang mit der Korruption in der öffentlichen Verwaltung – in den letzten Jahren erweitert wurden. Die ANAC ist eine unabhängige Behörde. Ihr Leitungsgremium umfasst fünf Mitglieder, die für eine einmalige Amtszeit von sechs Jahren ernannt werden. Die Mitglieder werden vom Ministerium für Vereinfachung und öffentliche Verwaltung im Einvernehmen mit dem Justiz- und dem Innenministerium vorgeschlagen, vom Ministerrat bestätigt und vom Präsidenten der Republik ernannt. Die ANAC beschäftigt 350 Mitarbeiter. Ihr wurde unter anderem die Zuständigkeit für die Überwachung und Regulierung der Vergabe öffentlicher Aufträge übertragen. In diesem Zusammenhang erhebt die ANAC Daten über Ausschreibungen und Unternehmen, die für öffentliche Auftraggeber tätig sind. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben verwaltet sie die Beobachtungsstelle für öffentliche Verträge. Darüber hinaus nimmt die ANAC nach dem Gesetzesvertretenden Dekret Nr. 90/2014<sup>79</sup> Meldungen von Hinweisgebern aus der öffentlichen Verwaltung entgegen. Zudem ist die

---

<sup>76</sup> Flash Eurobarometer 482 (2019), *Businesses' attitudes towards corruption in the EU* (Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU).

<sup>77</sup> Artikel 416ter Strafbuch.

<sup>78</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, zweiter Überprüfungszyklus: Country Review Report of Italy (Landesspezifischer Überprüfungsbericht über Italien), S. 14.

<sup>79</sup> Mit der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 179/2017 hat Italien Bestimmungen erlassen, durch die der Schutz von Hinweisgebern gestärkt und auf den Privatsektor ausgeweitet wurde. Hinweisgebern stehen nun drei unterschiedliche Anlaufstellen für Meldungen zur Verfügung (die Beauftragten für Korruptionsprävention und Transparenz (*Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza, RPCT*), die ANAC und der Rechnungshof).



ANAC für die Festlegung der Antikorruptionsstrategie und die Aufsicht über die Verabschiedung der Dreijahrespläne zuständig. Die Antikorruptionsstrategie basiert auf einem nationalen Antikorruptionsplan (Piano Nazionale Anticorruzione, PNA) sowie den von der öffentlichen Verwaltung und staatlich kontrollierten Unternehmen zu verabschiedenden dreijährigen Antikorruptionsplänen und Verhaltenskodizes. Zwar kann die ANAC Sanktionen verhängen, wenn diese Dreijahrespläne und/oder Verhaltenskodizes nicht verabschiedet werden, jedoch hat die Behörde umfassende Anstrengungen zur Förderung einer Präventionskultur unternommen, indem sie Empfehlungen und Leitlinien für die öffentliche Verwaltung bereitgestellt sowie Leitlinien und Standards für Verhaltenskodizes in bestimmten Verwaltungsbereichen erarbeitet hat. Die Autonomie und Unabhängigkeit der ANAC wird auch dadurch gewährleistet, dass sie über ein eigenes Einnahmensystem verfügt. Ihre Einnahmen machen etwa 87 % des Haushalts der Behörde aus.<sup>80</sup>

**Die Antikorruptionsstellen arbeiten zusammen, um der Unterwanderung der öffentlichen Verwaltung durch die organisierte Kriminalität entgegenzuwirken.** Die Antimafia-Bezirksdirektion (Direzione distrettuale antimafia, DDA), in der die Staatsanwälte der Antimafia-Bezirksstaatsanwaltschaft (Procura distrettuale antimafia) tätig sind, ist für Mafiakriminalität und andere schwere Straftaten zuständig. Dies ist die einzige Fachstaatsanwaltschaft im italienischen Justizsystem. Bei ihren Ermittlungen zu Straftaten gegen die öffentliche Verwaltung, einschließlich Korruption, stützen sich insbesondere die mittelgroßen und großen nationalen Staatsanwaltschaften auf spezialisierte Arbeitsgruppen und nutzen unter anderem deren Fachwissen über Wirtschaftskriminalität, die mit Korruption in Zusammenhang stehen kann. Für das Vorgehen gegen Korruptionsdelikte ist der Einsatz von aus der Bekämpfung der organisierten Kriminalität abgeleiteten Ermittlungsmethoden und -protokollen von besonderer Bedeutung. So wurden eine dienstübergreifende gerichtspolizeiliche Gruppe (Staatspolizei, Carabinieri, Finanzwache und Dienststellen der Generalstaatsanwaltschaft) sowie Teams der Gerichtspolizei geschaffen, die sich speziell mit diesen Straftaten befassen. Im November 2017 unterzeichneten die nationale Antimafia- und Antiterrordirektion (Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, DNA) und die ANAC eine Vereinbarung, mit der die DNA Zugang zu Informationen aus dem Unternehmensregister und der nationalen Datenbank der öffentlichen Aufträge erhielt, die von der ANAC verwaltet werden.

**Kriminelle Organisationen greifen zunehmend auf Korruptionspraktiken zurück, um ihre Ziele zu erreichen.** Die ANAC und die Staatsanwaltschaft haben aufgedeckt, dass mafiaartige Vereinigungen der organisierten Kriminalität systematisch Korruptions- und Erpressungspraktiken gegen Bedienstete der öffentlichen Verwaltung einsetzen, insbesondere im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge. Wie die ANAC in ihrem Jahresbericht 2020 an das Parlament<sup>81</sup> betonte, ist diesbezüglich ein kontinuierlicher Aufwärtstrend festzustellen. Im Jahr 2019 wurden 633 Maßnahmen zur Bekämpfung der Mafia ergriffen, gegenüber 573 im Jahr 2018 (ein jährlicher Anstieg um 10 %) und 2600 seit 2015 insgesamt.

**Die Finanzwache (Guardia di Finanza) ist als spezialisierte Polizeitruppe insbesondere für die Korruptionsbekämpfung zuständig.** Die Finanzwache (Guardia di Finanza, GdF)

---

<sup>80</sup> Das gemischte Finanzierungssystem der Behörde umfasst zum einen Beiträge der in ihren Zuständigkeitsbereichen tätigen Unternehmen und Einrichtungen, d. h. Wirtschaftsteilnehmer, Vergabestellen und Zertifizierungseinrichtungen (Società Organismi di Attestazione, SOA) (87,28 % der Haushaltsmittel) und zum anderen Mittelzuweisungen aus dem Staatshaushalt (6,35 % der Haushaltsmittel).

<sup>81</sup> Jahresbericht über die Tätigkeit der Nationalen Antikorruptionsbehörde im Jahr 2019 (2020).

ist eine Truppe der Militärpolizei. Sie unterstützt die zuständige Staatsanwaltschaft und arbeitet mit der Nationalen Antikorruptionsbehörde zusammen. Die GdF ist für die Entgegennahme von Meldungen verdächtiger Transaktionen zuständig, führt gemeinsam mit der Antimafiadirektion die anschließenden Ermittlungen durch und kann auf Bankinformationen zugreifen. Nach Angaben der GdF wurden zwischen August 2016 und August 2019 in 339 Korruptionsfällen Strafverfahren eingeleitet, wobei die Justizbehörden in 117 Fällen, die alle mit der Vergabe öffentlicher Aufträge in Zusammenhang standen, Untersuchungshaft anordneten. 74 % der Vorkommnisse (113 Fälle) betrafen die Vergabe öffentlicher Aufträge. Bei den Kommunalbehörden ist das Risiko der Unterwanderung durch die organisierte Kriminalität sowie der Beeinflussung der Vergabe öffentlicher Aufträge durch Korruptions- und Erpressungspraktiken besonders hoch. Die GdF kann die ANAC bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse sowohl im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge als auch im weit gefassten Bereich der Maßnahmen zur Korruptionsprävention unterstützen. Darüber hinaus arbeitet die GdF mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zusammen. So wurde beispielsweise kürzlich eine gemeinsame Überwachungsaktion zur Aufdeckung von Online-Verkäufen gefälschter Medizin- und Gesundheitsprodukte eingeleitet.

**Die Rechtsvorschriften über die Meldung von Missständen im privaten Sektor basieren auf freiwilligen Compliance-Programmen.** Nach der Überarbeitung des Rechtsrahmens für Hinweisgeber im Jahr 2017<sup>82</sup> hat die Zahl der Meldungen im öffentlichen Sektor zugenommen. Der Schutz von Hinweisgebern im privaten Sektor ist jedoch aufgrund des freiwilligen Charakters der Compliance-Programme nach wie vor weniger wirksam. Dem jüngsten Jahresbericht der ANAC zufolge war bezüglich der Inanspruchnahme des Instruments zur Meldung von Missständen in den letzten Jahren eine exponentielle Zunahme zu verzeichnen. So stieg die Zahl der Meldungen von 125 Meldungen im Jahr 2015 auf 873 Meldungen im Jahr 2019, wobei im Zeitraum 2015–2019 insgesamt 2330 Meldungen eingingen.<sup>83</sup>

**Es gibt kein einheitliches System für den Umgang mit Interessenkonflikten.** Zur Regelung von Interessenkonflikten in der öffentlichen Verwaltung und der Regierung wird in Italien gesetzlich festgelegt, welche Umstände unzulässig und nicht mit den Rechtsvorschriften vereinbar sind.<sup>84</sup> Die ANAC hat die Aufgabe, den Rechtsrahmen im Hinblick auf „die Unzulässigkeit und Unvereinbarkeit von Positionen in der öffentlichen Verwaltung“ auszulegen und die ordnungsgemäße Durchsetzung der Rechtsvorschriften zu überwachen. Der allgemeine Verhaltenskodex<sup>85</sup> enthält eine Bestimmung über Interessenkonflikte. Für einige Amtsträger gelten nach dem Ende ihrer Dienstzeit Beschränkungen für bestimmte Tätigkeiten oder externe Aufträge. Die Wettbewerbsbehörde (Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato, AGCM) ist dafür zuständig, nach der Ernennung, während der Amtszeit sowie nach Ablauf des Mandats von Amtsträgern der Regierung eine Überprüfung auf Interessenkonflikte vorzunehmen. Darüber hinaus beinhaltet das Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 62 vom 16. April 2013 auch Vorschriften zur Prävention von Interessenkonflikten. Im Jahr 2019 veröffentlichte die ANAC Leitlinien zur Regelung von Interessenkonflikten. Für gewählte Amtsträger gelten jedoch keine einheitlichen Bestimmungen über die Unzulässigkeit und Unvereinbarkeit. Zudem ist das System zur Durchsetzung der Bestimmungen unvollständig. Was die Offenlegung ihrer

---

<sup>82</sup> Gesetz Nr. 179/2017.

<sup>83</sup> Jahresbericht 2020 der ANAC.

<sup>84</sup> Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 39/2013; Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 235/2012.

<sup>85</sup> Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 62 vom 16. April 2013.

Vermögensverhältnisse betrifft, so sind Regierungsmitglieder und leitende Beamte gesetzlich verpflichtet, Formulare mit Angaben zu ihren Einnahmequellen, Vermögenswerten und externen Funktionen auszufüllen und gemeinsam mit einer Kopie ihrer Steuererklärung einzureichen. Die Mitglieder der Abgeordnetenkammer und des Senats müssen neben einer Erklärung über ihre Immobilien, ihre in öffentlichen Registern eingetragenen Vermögenswerte sowie ihre Beteiligungen an Stiftungen und Unternehmen auch eine Kopie ihrer letzten Steuererklärung vorlegen. Einige dieser Informationen sind auf der Website des Parlaments und auf den Profildaten seiner Mitglieder verfügbar. Richter und Staatsanwälte müssen dem Obersten Gerichtsrat Erklärungen mit denselben Angaben vorlegen, wie sie auch von den Mitgliedern des Parlaments offengelegt werden müssen.

**Lobbyarbeit und „Drehtüreffekte“ müssen aufmerksam beobachtet werden.** Mit dem Beschluss Nr. 208/2017 über Lobbyarbeit in der Abgeordnetenkammer wurde ein verbindliches öffentliches Lobbyregister eingerichtet, in das alle natürlichen oder juristischen Personen eingetragen werden, die kollektive Interessen vertreten. In diesem Register werden auch ehemalige Mitglieder des Parlaments oder der Regierung erfasst, die beabsichtigen, Lobbyarbeit zu betreiben.<sup>86</sup> Eine analoge Verpflichtung zur Meldung von Treffen mit Dritten gilt nicht für die Mitglieder der Regierung. Für „Drehtüreffekte“ gibt es besondere Bestimmungen. Im Oktober 2019 benannte der Staatsrat die Nationale Antikorruptionsbehörde als Aufsichts- und Sanktionsbehörde für „Drehtüreffekte“.<sup>87</sup> Der Behörde wurde die Befugnis übertragen, Verstöße zu beurteilen, Verträge für nichtig zu erklären und Sanktionen zu verhängen.<sup>88</sup> Die Bestimmungen über „Drehtüreffekte“ gelten gegenwärtig nur für Amtsträger, nicht jedoch für die Inhaber politischer Ämter. Die Nationale Antikorruptionsbehörde hat die Regierung aufgefordert, die Rechtsvorschriften über „Drehtüreffekte“ zu verbessern.<sup>89</sup>

### III. MEDIENPLURALISMUS

Die Freiheit der Meinungsäußerung und die Pressefreiheit sind in Artikel 21 der Verfassung verankert.<sup>90</sup> Die Rechtsvorschriften bilden einen tragfähigen Rahmen, der darauf ausgerichtet ist, die Meinungsvielfalt in den Medien zu gewährleisten. Die Behörde für das Kommunikationswesen (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, AGCOM) wurde per Gesetz<sup>91</sup> als unabhängige Regulierungsstelle errichtet und mit Regulierungs-, Kontroll-, Durchsetzungs- und Sanktionsbefugnissen im Medienwesen ausgestattet. Die strafrechtliche Sanktion für Verleumdung, die bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe beträgt, wird derzeit vom Verfassungsgerichtshof geprüft.<sup>92</sup> Journalisten müssen beim Journalistenverband (Ordine dei giornalisti)<sup>93</sup> eingetragen sein, der für die Selbstverwaltung dieses Berufsstandes zuständig ist. Darüber hinaus sind sie an die berufsethischen Regeln gebunden, d. h. den Einheitstext

---

<sup>86</sup> EUPACK 2019: Die Vorschrift wird offensichtlich nicht sehr wirksam angewandt, da die im Register erfassten Angaben eher vage und allgemein gehalten sind.

<sup>87</sup> Staatsrat (2019), Urteil Nr. 7411 vom 29. Oktober 2019.

<sup>88</sup> Nationale Antikorruptionsbehörde (2019): Sentenza del Consiglio di Stato sulle competenze dell'Anac in materia di pantouflage (Urteil des Staatsrates über die Zuständigkeit der ANAC in der Frage des Drehtüreffekts).

<sup>89</sup> Nationale Antikorruptionsbehörde (2020): Berichterstattungsgesetz Nr. 6 vom 27. Mai 2020 über Drehtüreffekte.

<sup>90</sup> Artikel 21 Absatz 1 der Verfassung: „Jedermann hat das Recht, die eigenen Gedanken durch Wort, Schrift und jedes andere Mittel der Verbreitung frei zu äußern. Die Presse darf weder einer behördlichen Ermächtigung noch einer Zensur unterworfen werden.“

<sup>91</sup> Gesetz Nr. 249 vom 31. Juli 1997.

<sup>92</sup> Entscheidung Nr. 132/2020.

<sup>93</sup> [Journalistenverband](#).

über die Pflichten des Journalisten (Testo unico dei doveri del giornalista).<sup>94</sup> Die AGCOM hat die Aufsicht über die Medienbranche inne und veröffentlicht die Ergebnisse ihrer Beobachtungen zur Berufstätigkeit von Journalisten im Rahmen der Reihe Osservatorio sul giornalismo, die auch einen spezifischen Bericht über Drohungen gegen Journalisten umfasst.

**Die Regulierungsstelle für audiovisuelle Mediendienste ist unabhängig.** Laut Gesetz „handelt [die AGCOM] vollkommen autonom und ist in ihren Beurteilungen und Bewertungen unabhängig“<sup>95</sup>. Seit der Verabschiedung des italienischen Haushaltsgesetzes im Jahr 2006 verwaltet die AGCOM ihren Haushalt autonom und wird vollständig von den Unternehmen finanziert, die in den unter ihre Zuständigkeit fallenden Bereichen tätig sind. Diese Unternehmen leisten auf der Grundlage strenger Rechnungsführungsvorschriften Beiträge in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes ihrer Jahreseinnahmen. Die Verfahren für die Benennung und Berufung des Präsidenten der AGCOM und der Mitglieder ihres Leitungsgremiums sind gesetzlich vorgegeben, wobei strenge Regeln für die Prävention von Interessenkonflikten gelten.<sup>96</sup> Die Mandate der Mitglieder des Leitungsgremiums wurden bewusst und ausdrücklich von den Wahlzyklen entkoppelt. Eine Entlassung des Präsidenten und der Mitglieder des Leitungsgremiums ist nicht vorgesehen.<sup>97</sup> Bei der AGCOM gelten strenge Vorschriften für die Einstellung von Mitarbeitern. Ehemalige Führungskräfte der Behörde müssen eine zweijährige Karenzzeit einhalten, in der sie keine unmittelbaren oder mittelbaren Beziehungen zu Unternehmen haben dürfen, die in den von der AGCOM beaufsichtigten Bereichen tätig sind. Die Unabhängigkeit der AGCOM ist somit gewährleistet.<sup>98</sup>

**Der italienische Journalistenverband (Ordine dei giornalisti)<sup>99</sup> ist eine gemeinnützige Einrichtung des öffentlichen Rechts, die 1963 gegründet wurde<sup>100</sup> und den Berufsstand der Journalisten vertritt.** Er verwaltet das Journalistenregister (Albo dei giornalisti), in das alle Personen, die den Journalistenberuf ausüben, eingetragen werden müssen, und überwacht und schützt die Tätigkeit seiner Mitglieder. Der Nationale Rat (Consiglio Nazionale) des Verbands ist befugt, Mitglieder zu verwarnen, zu zensieren, zu suspendieren und auszuschließen. Der Journalistenverband richtet sich in seiner Tätigkeit nach dem Einheitstext über die Pflichten des Journalisten (Testo unico dei doveri del giornalista), der 2016 angenommen wurde. Im Medienpluralismus-Monitor (Media Pluralism Monitor, MPM) 2020 wird darauf hingewiesen, dass dieses System – insbesondere in Italien – bedeutet, dass der Zugang zum Journalistenberuf nicht völlig offen ist, „obgleich diese Anforderung in der Praxis immer weniger eingehalten wird“.<sup>101</sup>

---

<sup>94</sup> Veröffentlichungsreihe [Osservatorio sul giornalismo](#), die unter anderem einen spezifischen Bericht über Drohungen gegen Journalisten umfasst.

<sup>95</sup> Artikel 1 des Gesetzes 249 vom 31. Juli 1997.

<sup>96</sup> Gesetz 249/1997 und Gesetz 481/1995.

<sup>97</sup> Eine Beendigung ihres Mandats ist nur möglich, wenn eine Unvereinbarkeit eintritt, wie sie im Gesetz 481/1995 ausdrücklich genannt wird.

<sup>98</sup> Im Medienpluralismus-Monitor (Media Pluralism Monitor, MPM) 2020 (Länderbericht Italien, S. 12) wird für die Unabhängigkeit der AGCOM ein geringes Risiko ausgewiesen. Während des Länderbesuchs bestätigte Informationen.

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

<sup>100</sup> Mit dem Gesetz 69/1963.

<sup>101</sup> Media Pluralism Monitor 2020, Bericht über Italien, S. 12.



**Der Grundsatz der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich ist in der Verfassung verankert.**<sup>102</sup> Die folgenden Konzentrationsschwellen sind gesetzlich festgelegt: Die Höchstzahl der Lizenzen der einzelnen Anbieter von Medieninhalten, Grenzwerte für die höchstens zulässigen Gesamteinnahmen der einzelnen Anbieter, Aufsicht der AGCOM über alle Zusammenschlüsse und Übernahmen in der Medienbranche, Beschränkungen des medienübergreifenden Eigentums und Verbote beherrschender Stellungen auf den relevanten Märkten. Im Jahr 1997 wurde das Register der Kommunikationsanbieter (Registro degli operatori di comunicazione, ROC) eingerichtet,<sup>103</sup> in das sich die in der italienischen Kommunikationsbranche tätigen Anbieter eintragen müssen. Dabei müssen sie eine Reihe von Formularen einreichen, in denen sie Angaben zu ihren Eigentumsverhältnissen und den Personen machen, die in ihrem Medienunternehmen die redaktionelle Verantwortung tragen. Über das ROC ist eine halbautomatische Abfrage der Eigentümerketten der registrierten Akteure bei der nationalen Handelskammer möglich. Die Informationen über die Eigentumsverhältnisse der im ROC registrierten Medienunternehmen können über die Website der Handelskammer eingesehen werden; darüber hinaus kann ein begründeter Antrag auf Zugang zu diesen Informationen an die AGCOM gerichtet werden. Allerdings wird im MPM 2020 auf gewisse Einschränkungen bei der wirksamen Anwendung des Systems und die Tatsache hingewiesen, dass nicht alle oben genannten Informationen der Öffentlichkeit direkt zugänglich sind; dies gilt insbesondere für die Angaben zu den letztendlichen Eigentümern. Infolgedessen wird im MPM für diesen Indikator ein mittleres Risiko festgestellt.<sup>104</sup>

**Es gibt tragfähige Vorschriften über die staatliche Werbung.** Behörden, die Werbeflächen in den Massenmedien erwerben, müssen der AGCOM ihre Werbeausgaben des vorausgegangenen Haushaltsjahres melden. Zu diesem Zweck hat die AGCOM ein elektronisches Tool<sup>105</sup> eingerichtet. Darüber hinaus gelten für die Werbeausgaben bestimmte Kriterien,<sup>106</sup> wobei Verstöße mit hohen Geldbußen geahndet werden. Des Weiteren werden alle relevanten Daten zu den Ausgaben für die institutionelle Kommunikation in dem der Transparenz gewidmeten Abschnitt der Website der Regierung veröffentlicht. Für diesen Bereich wird im MPM 2020 ein geringes Risiko festgestellt.

**Die politische Unabhängigkeit der italienischen Medien ist nach wie vor problematisch.** Dieses Problem besteht weiterhin, obwohl die Venedig-Kommission<sup>107</sup> den gesetzlichen Rahmen mit Blick auf die politische Unabhängigkeit der Medien aufgrund des Fehlens wirksamer Bestimmungen zur Prävention von Interessenkonflikten bereits vor 15 Jahren beanstandet hat. Im MPM 2020 wird für Italien in dieser Hinsicht ein mittleres Risiko festgestellt und der Schluss gezogen, dass im audiovisuellen Sektor noch immer ein erheblicher politischer Einfluss zu beobachten ist.<sup>108</sup> In einem geringeren Maße gilt diese Bewertung auch für den Zeitungssektor, da sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene indirekte Beziehungen zwischen den Interessen der Verlage und der Regierung bestehen.

---

<sup>102</sup> Artikel 21 Absatz 5 der Verfassung, in dem Folgendes festgelegt ist: „Im Gesetz kann durch allgemeine Bestimmungen festgelegt werden, dass die Mittel zur Finanzierung der periodischen Presse bekanntgegeben werden.“

<sup>103</sup> Artikel 1 des Gesetzes 249 vom 31. Juli 1997.

<sup>104</sup> Media Pluralism Monitor 2020, Bericht über Italien, S. 13.

<sup>105</sup> Artikel 41 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 177 vom 31. Juli 2005 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici).

<sup>106</sup> Die Werbeausgaben müssen zu mindestens 50 % für Werbung in Zeitungen und Zeitschriften und zu mindestens 15 % für Werbung in lokalen Radio- und/oder Fernsehsendern aufgewendet werden.

<sup>107</sup> Gutachten der Venedig-Kommission CDL-AD(2005)017.

<sup>108</sup> Media Pluralism Monitor 2020, Bericht über Italien, S. 16.

**Die gesetzlichen Bestimmungen über Verleumdung werden derzeit geprüft.** Artikel 595 des Strafgesetzbuchs, nach dem Verleumdung mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr geahndet wird, war in letzter Zeit Gegenstand richtungsweisender Urteile. Im Jahr 2019 entschied der Oberste Kassationsgerichtshof unter Berufung auf die Rechtsprechung des EGMR gegen Italien, dass ein Freiheitsentzug bei Äußerungsdelikten nur in Ausnahmefällen, wie beispielsweise bei Aufstachelung zu Hass, in Betracht gezogen werden sollte und infolgedessen die Ahndung von Verleumdung mit Haftstrafen der Freiheit der Meinungsäußerung zuwiderläuft.<sup>109</sup> Im Juni 2020 entschied der Verfassungsgerichtshof, dass es Sache des Parlaments ist, über das genaue Gleichgewicht zwischen der Meinungsfreiheit und den geltenden strafrechtlichen Bestimmungen über Verleumdung zu entscheiden. Der Gerichtshof vertagte die entsprechende Anhörung auf den 21. Juni 2021, um dem Parlament Zeit zu geben, Überlegungen zur Einhaltung des Verfassungsgrundsatzes in seiner Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anzustellen.<sup>110</sup>

**Es sind Vorschriften über die Transparenz der Verwaltung und den Zugang zu öffentlichen Informationen in Kraft.** Die Verwaltungstransparenz und der Zugang zu öffentlichen Informationen, sei es auf Antrag oder durch die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen über die Verwaltungstätigkeit, werden durch den geltenden Rechtsrahmen<sup>111</sup> gewährleistet. In den Rechtsvorschriften über die Informationsfreiheit (Freedom of Information Act, FOIA)<sup>112</sup> wird das Recht auf Zugang zu behördlichen Informationen als Grundrecht anerkannt und der Grundsatz festgelegt, dass die staatlichen Stellen dem Recht jeder Person auf Kenntnis behördlicher Informationen sowie auf Zugang zu diesen Informationen Vorrang einzuräumen haben, wobei kein berechtigtes Interesse an der betreffenden Angelegenheit nachgewiesen werden muss. Unabhängigen Berichten<sup>113</sup> zufolge kommt die öffentliche Verwaltung jedoch ihrer Verpflichtung, Anträge auf Zugang zu öffentlichen Informationen zu beantworten, nicht immer nach.

**Körperliche Angriffe und Todesdrohungen gegen Journalisten geben Anlass zur Sorge.** In den Jahren 2019 und 2020 veröffentlichte der Europarat auf seiner Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten zwölf Warnmeldungen<sup>114</sup> für Italien (sieben im Jahr 2019 und fünf im Jahr 2020), darunter mehrere Fälle von körperlichen Angriffen, Todesdrohungen von Mafiagruppen und verbalen Angriffen durch Regierungsbeamte und andere Beschäftigte des öffentlichen Dienstes.<sup>115</sup> Aus diesem Grund wurde im MPM 2020 für den Journalistenberuf, die einschlägigen Standards und den Schutz von Journalisten ein mittleres Risiko festgestellt. Die Interessenträger

---

<sup>109</sup> Urteil 38721 vom 19. September 2019.

<sup>110</sup> Entscheidung Nr. 132/2020 vom 26. Juni 2020. Nach Auffassung des EGMR ist die Verhängung von Haftstrafen nur in Ausnahmefällen zu rechtfertigen, in denen andere Grundrechte in schwerwiegender Weise verletzt werden, etwa durch die Verbreitung von Hassreden oder die Anstiftung zu Gewalt.

<sup>111</sup> Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 33/2013 (geändert durch das Gesetzesvertretende Dekret Nr. 97/2016).

<sup>112</sup> Eingeführt mit dem Gesetzesvertretenden Dekret Nr. 97/2016.

<sup>113</sup> Openpolis 2019, FOIA 2019.

<sup>114</sup> Europarat, Plattform to promote the protection of journalism and safety of journalists (Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten). Der italienische Staat reagiert systematisch und ausführlich auf alle Warnmeldungen.

<sup>115</sup> Diese Informationen wurden im Rahmen des Länderbesuchs sowie in schriftlichen Beiträgen erteilt, die im Zuge des Konsultationsverfahrens zu diesem Bericht z. B. von Federazione nazionale stampa italiana, Ordine dei giornalisti, Sindacato europeo dei giornalisti, Ossigeno per l'informazione und Articolo21 eingereicht wurden; in diesen Beiträgen wurde auf aufsehenerregende Fälle hingewiesen, in denen Journalisten wegen ihrer Arbeit systematisch bedroht wurden und sogar Todesdrohungen erhielten.



bestätigten diese Beobachtung und berichteten über weitere Fälle, in denen Journalisten bedroht wurden.<sup>116</sup>

**Es wurde eine zentrale Koordinierungsstelle eingerichtet, die sich mit gegen Journalisten gerichteten Handlungen befasst.**<sup>117</sup> Diese Stelle wurde im Jahr 2017 durch das Innenministerium errichtet und hat die Aufgabe, Drohungen gegen Reporter zu überwachen und die erforderlichen Schutzmaßnahmen zu erarbeiten. Sie stellt den ersten Sicherheitsmechanismus dieser Art in Europa dar. Darüber hinaus wurde ein parlamentarischer Ad-hoc-Ausschuss „Mafia, Journalisten und Information“ mit der Erfassung, Überwachung und Evaluierung der Beziehungen zwischen der Mafia und den Informationsmedien beauftragt. Die Interessenträger<sup>118</sup> begrüßten die zentrale Koordinierungsstelle, äußerten sich jedoch besorgt darüber, dass weniger gravierende Drohungen häufig nicht weiterverfolgt werden.

#### **IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG**

Italien ist eine unitäre parlamentarische Republik mit einem indirekt gewählten Präsidenten.<sup>119</sup> Das Parlament setzt sich aus der Abgeordnetenkammer und dem Senat zusammen, die beide mit denselben Befugnissen ausgestattet sind. Das Initiativrecht liegt bei der Regierung, den Mitgliedern des Parlaments, den Wahlberechtigten (mindestens 50 000 Unterstützer), dem Nationalen Rat für Wirtschaft und Arbeit<sup>120</sup> und dem Regionalrat. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze obliegt dem Verfassungsgerichtshof. Für den Schutz der Freiheiten und Rechte der Bürgerinnen und Bürger sind mehrere regionale Bürgerbeauftragte zuständig.<sup>121</sup> Der Interministerielle Ausschuss für Menschenrechte (Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo, CIDU) arbeitet mit der Zivilgesellschaft, Wissenschaftlern und allen einschlägigen Interessenträgern zusammen, um die Menschenrechte zu fördern und zu schützen. Die Nationale Aufsichtsbehörde für die Rechte von inhaftierten Personen (Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale) ist eine unabhängige Einrichtung. Ihr obliegt die Aufsicht über die Einrichtungen zur Unterbringung von Personen, denen die persönliche Freiheit entzogen wurde.

**Als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie rief die Regierung den Gesundheitsnotstand aus und erließ Gesetzesdekrete, um der Krise zu begegnen.** Die Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie wurden im Rahmen des Gesundheitsnotstands ergriffen, der am 31. Januar 2020 von der Regierung ausgerufen wurde. In diesem Zusammenhang wurden Gesetzesdekrete erlassen, die die Grundlage für eine Reihe von

---

<sup>116</sup> Diese Informationen wurden im Rahmen des Länderbesuchs sowie im Zuge des Konsultationsverfahrens zu diesem Bericht erteilt; vgl. z. B. den schriftlichen Beitrag Spampinato, A. (Ossigeno per l'Informazione), 2020.

<sup>117</sup> Zentrale Koordinierungsstelle für die Überwachung und Analyse der Einschüchterung von Journalisten und den kontinuierlichen Austausch einschlägiger Informationen (Centro di Coordinamento per le attività di monitoraggio, analisi e scambio di informazione sugli atti intimidatori nei confronti dei giornalisti).

<sup>118</sup> Diese Informationen wurden im Rahmen des Länderbesuchs sowie im Zuge des Konsultationsverfahrens zu diesem Bericht erteilt; vgl. z. B. den schriftlichen Beitrag Spampinato, A. (Ossigeno per l'Informazione), 2020.

<sup>119</sup> Der Präsident wird von beiden Kammern des Parlaments und 58 Vertretern der Regionen in gemeinsamer Sitzung gewählt.

<sup>120</sup> Der Nationale Rat für Wirtschaft und Arbeit hat unter anderem das Initiativrecht für die wirtschaftliche und soziale Gesetzgebung.

<sup>121</sup> Weitere Informationen sind verfügbar unter <http://www.difensorecivicosciana.it>.

Verwaltungsmaßnahmen bilden. Gesetzesdekrete sind Regierungsakte mit Gesetzeskraft, die in dringenden Fällen erlassen werden. Sie müssen innerhalb von 60 Tagen vom Parlament in ein Gesetz umgewandelt werden, andernfalls verlieren sie ihre Wirksamkeit.<sup>122</sup> Alle die Pandemie betreffenden Gesetzesdekrete wurden in Gesetze umgewandelt und könnten vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten werden.<sup>123</sup> Seit dem Beginn der laufenden Legislaturperiode im Jahr 2018 hat das Parlament 121 Gesetze angenommen und 45 Gesetzesdekrete gebilligt und in Gesetze umgewandelt, während acht Gesetzesdekrete unwirksam wurden.<sup>124</sup> Am 29. Juli 2020 verlängerte die Regierung den Gesundheitsnotstand bis zum 15. Oktober 2020.<sup>125</sup>

**Mit Blick auf Gesetzesfolgenabschätzungen und Konsultationen der Interessenträger wurden Verbesserungen erzielt, sie müssen jedoch systematischer durchgeführt werden.** Im September 2017 führte die italienische Regierung eine Reihe neuer Verfahren für die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)<sup>126</sup>, die Ex-post-Bewertung, die Einbeziehung der Interessenträger und die Gesetzgebungsplanung ein. Die Beteiligung von Bürgern und Interessenträgern wurde jedoch bislang nicht vollständig in die Verfahren der Politikgestaltung eingebettet. Es werden zunehmend Folgenabschätzungen zu vorgelegten oder alternativen Gesetzen durchgeführt, allerdings nach wie vor nur unregelmäßig. Zudem liegt ihr Schwerpunkt in der Regel nicht auf sozialen und umweltspezifischen Aspekten, sondern auf den wirtschaftlichen Auswirkungen.<sup>127</sup> Ex-post-Bewertungen und Konsultationen werden nach wie vor nicht systematisch durchgeführt, und es gibt diesbezüglich keinen einheitlichen Ansatz für die einzelnen Ministerien.<sup>128</sup>

**Die Einrichtung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution wird derzeit erwogen.** Gegenwärtig prüft die Abgeordnetenversammlung zwei Gesetzesentwürfe, die dem Parlament im Jahr 2018 vorgelegt wurden und in denen die Einrichtung einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI) vorgeschlagen wird.<sup>129</sup> Beide Gesetzesentwürfe sehen eine autonome NMRI vor. Die zügige Einrichtung einer NMRI in Einklang mit den Pariser Prinzipien entspräche den einschlägigen Empfehlungen der Vereinten Nationen.<sup>130</sup> Nach diesen Empfehlungen sollte auch die Kinder- und Jugendschutzbehörde (Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza) vollkommen unabhängig und autonom sein. Zudem sollten ihre Mittel aufgestockt werden.<sup>131</sup>

**Der Verfassungsgerichtshof hat interne Regelungen erlassen, um eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit an seinen Verfahren zu fördern.**

---

<sup>122</sup> Artikel 77 der Verfassung der Italienischen Republik.

<sup>123</sup> In einem derzeit noch anhängigen Fall wurde die Verpflichtung von Zivilrichtern, an virtuellen Anhörungen der Gerichte teilzunehmen, vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten.

<sup>124</sup> Senato della Repubblica, Statistiche sull'attività legislativa, XVIII Legislatura; Camera dei Deputati, Attività dell'Assemblea – Progetti di legge deliberati dall'Assemblea.

<sup>125</sup> Mit dem Gesetzesdekret Nr. 83 vom 30. Juli 2020 wurden die Notstandsmaßnahmen verlängert.

<sup>126</sup> Leitlinien für öffentliche Konsultationen – <http://open.gov.it/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica/>.

<sup>127</sup> Public Administration Characteristics in Italy (Merkmale der öffentlichen Verwaltung in Italien), 2019, S. 532.

<sup>128</sup> OECD, Indicators of Regulatory policy and governance (Indikatoren zur Regulierungspolitik und Governance).

<sup>129</sup> Gesetzesentwurf C. 855 vom 3. Juli 2018 und Gesetzesentwurf C. 1323 vom 30. Oktober 2018.

<sup>130</sup> Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes: Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy (Abschließende Bemerkungen zum fünften und sechsten regelmäßigen Bericht Italiens) (2019).

<sup>131</sup> Ibid.

Mit einer im Januar 2020 getroffenen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs<sup>132</sup> wurden das Rechtsinstitut des Amicus Curiae und die Möglichkeit der Sachverständigenanhörung eingeführt; zudem wurde die Rechtsprechung über die Beteiligung Dritter an den Verfahren kodifiziert. Ferner wurden Maßnahmen ergriffen, um während der COVID-19-Pandemie die persönliche Präsenz am Gerichtshof zu begrenzen und zugleich die Fortführung seiner Tätigkeit zu gewährleisten. Das Verfahren zur Ernennung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs ist auf dessen vielfältige Zusammensetzung ausgerichtet. Daher werden diese Mitglieder zu gleichen Teilen von Richtern, dem Parlament und dem Präsidenten der Republik ernannt.

**Italien verfügt über eine lebendige und vielfältige Zivilgesellschaft.** Es wurden jedoch Bedenken hinsichtlich der Komplexität des Registrierungsverfahrens für NRO<sup>133</sup> und der Verzögerungen bei der Durchführung des Gesetzes zur Harmonisierung der Vorschriften für den gemeinnützigen Sektor<sup>134</sup> geäußert. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft das Arbeitsumfeld der im Bereich Migration und Asyl tätigen NRO<sup>135</sup> und die Tatsache, dass der zivilgesellschaftliche Raum als „beeinträchtigt“ eingestuft wird<sup>136</sup>. Der Europarat<sup>137</sup> empfahl die Aufhebung der Gesetze und Maßnahmen, die NRO an der Ausübung ihrer rechtmäßigen Tätigkeiten hindern, während die Vereinten Nationen<sup>138</sup> die Empfehlung aussprachen, die Rechte und Freiheiten zivilgesellschaftlichen Handelns zu gewährleisten, und sich besorgt über die Hetzkampagnen gegen im Bereich Migration und Asyl tätige NRO äußerten.

---

<sup>132</sup> Modificazioni alle „Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale“, 8. Januar 2020.

<sup>133</sup> Konferenz der internationalen Nichtregierungsorganisationen (INRO) des Europarates, Civil participation in the decision-making process, Fact Finding Mission to Italy (Bürgerbeteiligung am Entscheidungsprozess, Informationsreise nach Italien), Mai 2019.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UN OHCHR), Bericht über die Informationsreise nach Italien, 2019.

<sup>136</sup> Vgl. die CIVICUS-Einstufung. Die Einstufung basiert auf einer fünfstufigen Skala: offen, beeinträchtigt, beschränkt, unterdrückt und geschlossen.

<sup>137</sup> Konferenz der internationalen Nichtregierungsorganisationen (INRO) des Europarates, Civil participation in the decision-making process, Fact Finding Mission to Italy (Bürgerbeteiligung am Entscheidungsprozess, Informationsreise nach Italien), Mai 2019.

<sup>138</sup> Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes: Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy (Abschließende Bemerkungen zum fünften und sechsten regelmäßigen Bericht Italiens) (2019).

## Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)\*

\* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingegangen sind, ist abrufbar unter (Website der Kommission).

Nationale Antikorruptionsbehörde (2019), Urteil des Staatsrates über die Zuständigkeit der ANAC in der Frage des Drehtüreffekts (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](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=1cf74b9f0a77804237e6dc1369ece3ce).

Nationale Antikorruptionsbehörde (2020), Meldung Nr. 6 vom 27. Mai 2020 über Drehtüreffekte (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>.

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

Abgeordnetenkommission, Tätigkeiten der Versammlung: Von der Versammlung gebilligte Gesetzesentwürfe.

CIVICUS, Monitor tracking civic space (Überwachungsprogramm zur Beobachtung des zivilen Raums): Italien. <https://monitor.civicus.org/country/italy/>.

Verfassungsgerichtshof (2020), Ergänzende Vorschriften für Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof.

Verfassungsgerichtshof, Entscheidung Nr. 132/2020.

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

Europarat: Ministerkomitee (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

Europarat: Ministerkomitee (2016), Resolution CM/ResDH(2016)358 of the Committee of Ministers on length of proceedings in administrative cases.

Europarat: Ministerkomitee (2018), Resolution CM/ResDH(2018)353 of the Committee of Ministers on length of proceedings in criminal cases.

Europarat: Konferenz der INRO des Europarates (2019), Civil participation in the decision-making process: Fact finding visit to Italy.

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

Europarat: Venedig-Kommission (2005), Gutachten zur Vereinbarkeit des italienischen Gasparri- und Frattini-Gesetzes mit den Europaratsstandards im Bereich der Meinungsfreiheit und des Pluralismus der Medien. Verabschiedet durch die Venedig-Kommission auf ihrer 63. Plenarsitzung.

Europarat: Venedig-Kommission (2010), Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service. Verabschiedet durch die Venedig-Kommission auf ihrer 85. Plenarsitzung.

Europarat: Venedig-Kommission (2017), Poland – Opinion on the Act on the Public Prosecutor's office, as amended. Verabschiedet durch die Venedig-Kommission auf ihrer 113. Plenarsitzung.

Staatsrat und Rechtsanwaltskammern (2020), Vereinbarung über Fernanhörungen. <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.](#)

- Rat der Europäischen Union (2013), Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens für die Jahre 2012 bis 2017.
- Rat der Europäischen Union (2014), Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2014 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2014 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens für die Jahre 2012 bis 2017.
- Rat der Europäischen Union (2015), Empfehlung des Rates vom 14. Juli 2015 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2015 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2015.
- Rat der Europäischen Union (2016), Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2016 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2016.
- Rat der Europäischen Union (2017), Empfehlung des Rates vom 11. Juli 2017 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2017.
- Rat der Europäischen Union (2018), Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2018.
- Rat der Europäischen Union (2019), Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2019 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2019.
- Oberster Kassationsgerichtshof (2019), Statistisches Jahrbuch 2019.
- Oberster Kassationsgerichtshof (2020), Statistisches Jahrbuch 2020.
- Oberster Kassationsgerichtshof, Urteil Nr. 38721 vom 19. September 2019.
- Generaldirektion Kommunikation (2019), Flash-Eurobarometer-Umfrage 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU).
- Generaldirektion Kommunikation (2020), Eurobarometer Spezial 502: Corruption.
- Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (2019), Report on measuring the performance of public administrations (EUPACK).
- Europäische Kommission (2020), EU-Justizbarometer 2020.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 2. September 1997, Abenavoli/Italien, Beschwerde Nr. 22461/93.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 12. Mai 1999, Ledonne/Italien, Beschwerde Nr. 35742/97.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 11. Juli 2002, Goodwin/Vereinigtes Königreich, Beschwerde Nr. 28957/95.
- 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>.
- Erster Präsident des Obersten Kassationsgerichtshofs (2020), Bericht über die Rechtspflege im Jahr 2019.



Gesetz über die Informationsfreiheit (FOIA), 2019.

GRECO (2017), Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report, Italy.

GRECO (2018), Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report, Italy.

Oberster Gerichtsrat (2017, 2018), Leitlinien für die Abfassung von Verfahrensdokumenten.

Oberster Gerichtsrat (2019), Beschluss über die Pflichten ordentlicher Richter und Staatsanwälte zur Offenlegung ihrer Vermögensverhältnisse. <https://www.csm.it/documents/21768/87331/circolare+anagrafe+patrimoniale+%28delibera+13+novembre+2019%29/546a7348-e1d2-3c87-c13e-4db105cae7a1>.

Oberster Gerichtsrat und Ausschuss der gesamtstaatlichen Rechtsanwaltskammer (2018), Vereinbarung über die vorläufige Prüfung von Rechtsmitteln, die Arbeitsorganisation sowie die Klarheit und Prägnanz von Dokumenten in Rechtsmittelverfahren.

Oberster Kassationsgerichtshof, Generalstaatsanwaltschaft beim Obersten Kassationsgerichtshof und Ausschuss der gesamtstaatlichen Rechtsanwaltskammer (2020), Vereinbarung über die Digitalisierung von Verfahrensdokumenten am Obersten Kassationsgerichtshof. [http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/protocollo\\_Cassazione\\_CNF\\_Procura\\_Generale-con\\_firma\\_digitale.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/protocollo_Cassazione_CNF_Procura_Generale-con_firma_digitale.pdf).

Beschluss des Obersten Gerichtsrates (2020) über das Archiv der Sachentscheidungen ItalgiureWeb – Praktische Leitlinien vom 19. Juni 2019.

Nationale Antikorruptionsbehörde (2020), Jährlicher Tätigkeitsbericht 2019. [http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Pubblicazioni/RelazioneParlamento/\\_relazioni?id=ebd7f2f20a7780421a927869bf5987c8](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Pubblicazioni/RelazioneParlamento/_relazioni?id=ebd7f2f20a7780421a927869bf5987c8).

Staatsrat (2019), Urteil Nr. 7411 vom 29. Oktober 2019. [https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201900038&nomeFile=201907411\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201900038&nomeFile=201907411_11.html&subDir=Provvedimenti).

Veröffentlichungsreihe Osservatorio sul giornalismo.

OECD (2019), Indicators of Regulatory policy and governance: Europe 2019, Italy. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-italy.pdf>.

Präsidium des Ministerrates, Ministerium für Vereinfachung und öffentliche Verwaltung (2017), Leitlinien für die öffentliche Konsultation in Italien. <http://open.gov.it/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica/>.

Openpolis 2019.

Public Administration Characteristics in Italy (Merkmale der öffentlichen Verwaltung in Italien), 2019, The Public Administration in the EU 27 (Die öffentliche Verwaltung in der EU-27): An insight in the characteristics, capacity and performance of EU Public Administrations (Einblicke in die Merkmale, Kapazitäten und Leistung der öffentlichen Verwaltungen in der EU), 2019.

Regionaler Bürgerbeauftragter für die Toskana, Website des regionalen Bürgerbeauftragten für die Toskana. <http://www.difensorecivicotoscana.it/default?nome=chi-e&idc=67>.

Beschluss des Obersten Gerichtsrates vom 16. November 2017 zur Organisation der Staatsanwaltschaft, geändert am 18. Juni 2018 und mit Beschluss vom 4. Dezember 2019 in Bezug auf die Organisationsprogramme weiter präzisiert.

Beschluss des Obersten Gerichtsrates vom 13. November 2019 über das Vermögensregister der Richter und Staatsanwälte.



Beschluss der nationalen Richtervereinigung vom Mai 2018.

Leitlinien des Obersten Gerichtsrates vom 13. Mai 2020 für die lokalen Gerichtsräte, unter anderem zur Transparenz, zu den Ermittlungsbefugnissen im Zusammenhang mit beruflichen Beurteilungen sowie zu Beförderungen.

Senatsgesetz Nr. 1662. <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52664.html>.

Senat der Republik (2018), Statistik der Gesetzgebungstätigkeit.

Spampinato, A. (Ossigeno per l'Informazione), 2020.

Transparency International, Länderprofil Italien. <https://www.transparency.org/en/countries/italy>.

Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes (2019), Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy.

Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, zweiter Überprüfungszyklus: Country Review Report of Italy. [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019\\_11\\_22\\_Italy\\_Final\\_Country\\_Report.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_Final_Country_Report.pdf).

Achte Tagung der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, Resolution 8/10. [https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance\\_unedited\\_resolutions](https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance_unedited_resolutions).

Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (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.

Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Bericht über die Informationsreise nach Italien, 2019. <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IT/ItalyMissionReport.pdf>.

Virtueller Länderbesuch in Italien im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

## Anhang II: Länderbesuch in Italien

Im Juni 2020 fanden virtuelle Treffen der Kommissionsdienststellen mit den folgenden Teilnehmern statt:

- Antikorruptionsstelle der Finanzwache
- Verband Articolo 21
- Verband Ossigeno per l'Informazione
- Verband europäischer Journalisten (Association of European Journalist, AEJ)
- Behörde für das Kommunikationswesen
- Staatsrat
- Oberster Gerichtsrat
- Oberster Kassationsgerichtshof
- Justizministerium
- Nationale Antikorruptionsbehörde
- Nationale Antimafia- und Antiterrordirektion
- Nationaler Journalistenverband
- Nationaler Verband der italienischen Presse
- Generalstaatsanwaltschaft beim Obersten Kassationsgerichtshof

\* Darüber hinaus fand eine Reihe horizontaler Treffen der Kommission mit den folgenden Organisationen statt:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Konferenz Europäischer Kirchen
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF)
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists, ICJ)
- Internationale Föderation für Menschenrechte (Fédération internationale pour les droits humains, FIDH)
- Internationales Presseinstitut (International Press Institute, IPI)
- Lifelong Learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU