

Adoption : 20 juin 2014
Publication : 20 juin 2014

Public
Greco RC-III (2014) 9F

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport de Conformité sur l'Italie

« **Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)** »

« **Transparence du financement des partis politiques** »

Adopté par le GRECO
lors de sa 64^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-20 juin 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités italiennes pour mettre en œuvre les seize recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur l'Italie (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STCE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques**: articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 54^e Réunion Plénière du GRECO (20-23 mars 2012) et rendu public le 11 avril 2012 suite à l'autorisation de l'Italie (Greco Eval III Rep (2011) 7F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités italiennes ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations le 15 octobre 2013 et des renseignements supplémentaires les 6, 12, 23 et 29 mai 2014. Ces informations ont servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Autriche et le Monténégro de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont : M. Christian MANQUET, Chef de département, Direction de la législation pénale, Ministère de la Justice (Autriche), et M. Dušan DRAKIC, Haut-Conseiller, Direction de l'Initiative anticorruption (Monténégro). Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé neuf recommandations à l'Italie concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé de procéder rapidement à la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et de son Protocole additionnel (STE 191).*

8. Les autorités de l'Italie indiquent que la Convention pénale a été ratifiée par le Parlement italien avec l'adoption de la Loi du 28 juin 2012 (n° 110) intitulée « *Ratification et application de la Convention pénale sur la corruption, adoptée à Strasbourg le 27 janvier 1999* ». La loi a été publiée au Journal officiel (n° 173) le 26 juillet 2012. Les autorités ajoutent que les préparations en vue de la ratification du Protocole additionnel à la Convention sont en cours.
9. Le GRECO se réjouit de la ratification par l'Italie de la Convention pénale sur la corruption. La ratification est intervenue officiellement le 13 juin 2013 et cet instrument est entré en vigueur pour l'Italie le 1^{er} octobre 2013. L'Italie est le 45^e membre à ratifier la Convention pénale sur la corruption. En ce qui concerne le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, le GRECO note que cet instrument a été signé par l'Italie en 2003 mais n'a pas encore été ratifié par ce pays. Les préparations en vue de la ratification du Protocole additionnel seraient en cours.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO a recommandé d'étendre le champ d'application de la législation relative à la corruption active et passive à l'ensemble des agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales, ainsi qu'aux juges et agents de cours internationales, afin qu'elle soit pleinement conforme aux exigences des articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
12. Les autorités italiennes indiquent que le seul changement de la législation intervenu au regard de cette recommandation est l'amendement à l'article 322-bis du Code pénal (tel que présenté dans le Rapport d'Evaluation, paragraphe 42), dont le nouvel alinéa 5-bis étend l'application des dispositions sur la corruption aux « *juges, procureurs, procureurs adjoints, représentants et agents de la Cour pénale internationale, personnes détachées par les Etats Parties au traité établissant la Cour pénale internationale pour remplir les fonctions de représentants ou d'agents de ladite Cour, membres et employés des organes créés sur la base du traité établissant la Cour pénale internationale* ». L'amendement a été introduit grâce à l'adoption de la Loi n° 237 du 20 décembre 2012 sur les « *Mesures de mise en conformité avec les dispositions du Statut établissant la Cour pénale internationale* ».
13. Le GRECO rappelle qu'au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation, la corruption active et passive des agents publics étrangers/internationaux n'était couverte que dans le cas des agents publics des institutions de l'UE ou des Etats membres de l'UE. La corruption concernant d'autres catégories d'agents publics étrangers n'était couverte que si elle se produisait dans le cadre d'une transaction d'affaires internationale, c'est-à-dire conformément aux normes pertinentes de l'OCDE et de l'UE (Rapport d'Evaluation, paragraphes 45 et 107). Avec l'adoption de l'amendement à l'article 322-bis du Code pénal, l'Italie a étendu le champ d'application de la législation afin de couvrir également les juges et agents de la Cour pénale internationale (CPI), mais non les agents d'autres tribunaux internationaux, les agents publics étrangers, les membres d'assemblées publiques étrangères, les agents d'autres organisations internationales ou d'assemblées parlementaires internationales, comme le requiert la Convention pénale et le demande la présente recommandation.
14. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

15. Le GRECO note que l'Italie, lors de la ratification de la Convention pénale le 13 juin 2013, a déposé avec l'instrument de ratification une déclaration indiquant qu'elle se réserve le droit de ne pas ériger en infraction pénale dans le droit national la corruption passive d'agents publics étrangers (articles 5 et 6 de la Convention), sauf en ce qui concerne les personnes appartenant à un Etat membre de l'Union européenne. Cette déclaration a des incidences sur les obligations conventionnelles de l'Italie dans la mesure où elle concerne les articles 5 et 6 de la Convention pénale sur la corruption (voir plus bas sous Conclusions).
16. En outre, le GRECO note que l'article 37 de la Convention pénale n'autorise pas les réserves à l'égard de l'article 9 (Corruption des agents d'organisations internationales) et il remarque que l'Italie n'a pas exprimé de réserves à l'égard des articles 10 et 11 de la Convention, bien que son droit interne restreigne toujours la portée de ces infractions au contexte UE/OCDE (comme cela était le cas au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation) et maintenant aussi à la CPI (comme indiqué plus haut). L'Italie, par conséquent, est légalement tenue d'adapter sa législation afin de la mettre en conformité avec les articles 9 à 11 de la Convention.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO a recommandé (i) d'élargir le champ d'application de la législation relative à la corruption active et passive aux jurés étrangers, afin de la mettre pleinement en conformité avec les exigences de l'article 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) et (ii) d'incriminer la corruption active et passive d'arbitres nationaux et étrangers.*
18. Les autorités italiennes ne font état d'aucun progrès au regard de cette recommandation et se contentent d'indiquer que les préparations sont en cours en vue de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO a recommandé d'incriminer la corruption dans le secteur privé conformément aux articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
21. Les autorités italiennes indiquent que l'article 2635 du Code civil, qui traite de la corruption dans le secteur privé, a été amendé grâce à l'adoption de la Loi n° 190/2012. L'article 2635 est maintenant libellé comme suit :

« Sauf si l'acte constitue une infraction plus grave, les administrateurs, directeurs généraux, directeurs chargés de l'établissement des bilans, syndics et liquidateurs qui, après avoir reçu ou accepté la promesse d'argent ou d'un autre avantage, pour eux-mêmes ou pour une autre personne, agissent ou s'abstiennent d'agir en violation des obligations inhérentes à leurs fonctions et de leur devoir de loyauté, en causant ainsi un préjudice à la personne morale, encouront une peine d'emprisonnement de un à trois ans.
Une peine d'emprisonnement d'un an et demi maximum sera imposée si l'acte est commis par une personne soumise à la direction ou à la surveillance de l'une des personnes citées au premier paragraphe.
Les personnes qui accordent ou promettent de l'argent ou un autre avantage aux personnes citées aux premier et deuxième paragraphes encouront la même peine.
Les peines prévues aux paragraphes précédents sont doublées si l'infraction concerne une société cotée sur le marché réglementé de l'Italie ou d'un autre Etat de l'Union européenne, ou porte sur des actes de grande envergure au sens de l'article 116 de la législation refondue sur l'intermédiation financière, conformément au Décret législatif n° 58 du 24 février 1998, tel qu'amendé ultérieurement.
La procédure est initiée sur plainte de la victime, sauf si l'acte entraîne une distorsion de la concurrence dans l'achat de biens ou de services. »

22. Les autorités font les remarques suivantes : en ce qui concerne le *versant actif de l'infraction*, celle-ci peut être commise par n'importe qui ; la conduite consiste à accorder ou promettre de l'argent ou un autre avantage afin que la personne qui en bénéficie « *agisse ou s'abstienne d'agir en violation des obligations inhérentes à [ses] fonctions et de [son] devoir de loyauté* ». Cette description de la conduite reprend les éléments de l'infraction correspondante de corruption dans le secteur public. Pour que l'infraction soit constituée, il faut que l'acte ou l'omission d'agir visée par l'acte de corruption ait eu lieu et que l'entité juridique pour laquelle travaille la personne faisant l'objet de corruption passive ait subi un préjudice en conséquence. En outre, l'infraction doit être déclarée par la victime pour qu'une procédure pénale soit instituée ; cependant, le paragraphe 5 de l'article 2635 du Code civil précise maintenant aussi que des poursuites sont engagées de plein droit si l'infraction de corruption provoque une distorsion de la concurrence, en soulignant ainsi l'intérêt général au maintien de l'intégrité du marché. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 2635 du Code civil, les peines ont été renforcées. En vertu de la clause d'exception énoncée au paragraphe 1, l'infraction n'est pas applicable si la conduite constitue un acte criminel plus grave. En ce qui concerne le *versant passif de l'infraction*, les autorités indiquent que l'éventail des personnes qui reçoivent de l'argent ou une promesse d'argent ou d'un autre avantage a été élargi afin de couvrir non seulement les personnes occupant un poste de direction au sein d'une personne morale (c'est-à-dire uniquement les « *administrateurs* », « *directeurs généraux* », « *directeurs chargés de l'établissement des bilans d'une société* », « *syndics et liquidateurs* ») mais aussi toute personne qui, bien que n'étant pas chargée des fonctions précitées est soumise, à leur « *direction* » ou « *surveillance* ». La formulation employée couvre les employés d'une société et aussi les collaborateurs extérieurs, agents contractuels etc. qui travaillent pour le compte de la société sur les instructions de ses dirigeants. L'exigence d'un « *préjudice à la personne morale* » signifie que l'acte ou l'omission d'agir va à l'encontre des obligations liées à la fonction ou du devoir de loyauté. Les éléments « *offrir* » et « *solliciter* » ne sont pas explicitement couverts dans le texte ; de telles situations, cependant, peuvent donner lieu à une tentative de corruption. La peine prévue pour cette infraction de corruption est maintenant de un à trois ans, et peut être doublée si celle-ci implique des actes de grande envergure ou concerne une société cotée en bourse à l'intérieur de l'UE. La disposition amendée n'étant entrée en vigueur que récemment, il n'existe encore aucun exemple concret d'application par les tribunaux.
23. Le GRECO prend note des informations fournies. Bien que les dispositions incriminant la corruption dans le secteur privé aient fait l'objet de certains amendements, par exemple l'élargissement de la gamme d'auteurs possibles de l'infraction, tant sur le versant actif que sur le versant passif de l'infraction, et le renforcement des sanctions pour certaines catégories de personnes, les éléments de l'infraction, telle que définie dans le Code civil, sont encore loin d'être conformes aux normes des articles 7 et 8 de la Convention pénale. En particulier, le fait d'« *offrir* » et celui de « *solliciter* » un avantage ne sont pas explicitement couverts (l'incrimination de l'offre comme tentative de corruption n'est pas suffisante à cet égard) et la commission « *indirecte* » de l'infraction n'est pas mentionnée (il semble cependant que les normes générales sur la complicité s'appliquent en pareil cas). Le GRECO note qu'il est nécessaire que la personne morale ait subi un préjudice, ce qui selon les autorités implique que l'acte ou l'omission d'agir aille à l'encontre des obligations liées à la fonction ou du devoir de loyauté, ce qui n'est pas conforme à la Convention. En outre, cette infraction ne peut être poursuivie de plein droit dans tous les cas ; une plainte de la victime est nécessaire ou, en l'absence d'une telle plainte, l'infraction doit entraîner une distorsion de la concurrence. Par conséquent, des mesures supplémentaires devront être prises par les autorités italiennes pour se mettre pleinement en conformité avec les articles 7 et 8 de la Convention. Enfin, le GRECO doute de la pertinence du maintien de cette

infraction dans le cadre du Code civil ; il est à relever qu'aucune condamnation n'a encore eu lieu au titre de cette infraction.

24. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

25. A cet égard, le GRECO note que l'Italie, lors de la ratification de la Convention pénale, a déposé avec l'instrument de ratification une déclaration indiquant qu'elle se réserve le droit de ne pas ériger en infraction pénale dans le droit national les conduites mentionnées aux articles 7 et 8 de la Convention, sauf si elles ont lieu dans le cadre des activités d'une personne morale en vue d'obtenir l'accomplissement ou le non-accomplissement d'un acte, en violation des obligations des personnes concernées, et si elles entraînent un préjudice pour la société. Cette déclaration a des incidences sur l'obligation conventionnelle de l'Italie de mettre sa législation en conformité avec les articles susmentionnés de la Convention pénale sur la corruption (voir plus bas sous Conclusions).

Recommandation v.

26. *Le GRECO a recommandé d'incriminer le trafic d'influence actif et passif conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*

27. Les autorités italiennes indiquent qu'en réponse à cette recommandation, l'article 346 du Code pénal (CP) (« *Millantato credito* ») (dont le texte figure dans le Rapport d'Evaluation, paragraphe 69) a été amendé grâce à la Loi n° 190/2012, qui inclut une nouvelle disposition spécifiquement intitulée « Trafic d'influence » (article 346-bis c.c., « *Traffico di influenze illecite* ») dont le libellé est le suivant :

« Quiconque, à l'exception des cas de complicité au regard des infractions visées aux articles 319 et 319-ter, tirant avantage de sa relation avec un agent public ou une personne exerçant des fonctions publiques, amène indûment une autre personne à donner ou promettre, pour lui-même ou pour autrui, de l'argent ou un autre avantage matériel en rétribution d'une médiation illégale auprès de l'agent public ou de la personne exerçant des fonctions publiques, ou en rémunération pour l'exécution d'un acte contraire à ses fonctions, ou pour la non-exécution ou le report d'un acte relevant de ses fonctions, encourt une peine d'emprisonnement de un à trois ans. » – « La personne qui donne ou promet indûment de l'argent ou un autre avantage matériel encourt la même peine. » – « La peine est accrue si la personne qui amène indûment une autre personne à donner ou promettre, pour elle-même ou pour autrui, de l'argent ou un autre avantage matériel est un agent public ou une personne exerçant des fonctions publiques. » – « La peine est aussi accrue si les actes visés concernent des activités judiciaires. » – « Si les actes sont particulièrement insignifiants, la peine est réduite ».

28. Les autorités ajoutent que, tandis que l'article 346 du CP vise principalement l'assertion frauduleuse d'une influence non existante à l'égard d'un agent public (voir aussi Rapport d'Evaluation, paragraphe 111), le nouvel article 346-bis c.c. incrimine la rémunération indue de l'exercice illégal d'une influence lorsqu'existe effectivement une relation d'influence entre le trafiquant d'influence et l'agent public.

29. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite de l'adoption de la nouvelle législation qui étend considérablement la portée de l'incrimination du trafic d'influence. En ce qui concerne les éléments de cette infraction, le GRECO note notamment ce qui suit : le trafic d'influence actif est maintenant (pour la première fois) incriminé en tant que tel. Cependant,

tandis que la Convention pénale exige d'incriminer « *le fait de proposer, d'offrir ou de donner* », la législation italienne ne couvre que les éléments « *donner ou promettre* » à la fois sur le versant actif et sur le versant passif de cette infraction (l'incrimination d'une offre comme une tentative de trafic d'influence n'est pas suffisante à cet égard). Il note aussi que le trafic d'influence actif visé à l'article 346-bis c.c du CP exige l'existence d'une relation d'influence alors que, dans la Convention, la simple assertion d'influence suffit. Le GRECO note avec satisfaction que le texte italien comprend la notion d'« *avantage indu* » et que les tiers bénéficiaires sont explicitement mentionnés. Bien que le caractère *indirect* de l'infraction ne soit pas explicitement inclus, il semble que les normes générales relatives à la complicité s'appliqueraient en pareil cas. En ce qui concerne les peines prévues à l'article 346-bis c.c du CP, le GRECO note que ces sanctions (peine d'emprisonnement de un à trois ans) sont manifestement plus faibles que celles prévues à l'article 346 du CP (peine d'emprisonnement de un à cinq ans), et aussi en comparaison avec les peines réprimant la corruption dans le secteur public. Par conséquent, la nouvelle législation n'est pas pleinement conforme aux dispositions de la Convention sur le trafic d'influence.

30. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.
31. Le GRECO remarque en outre que l'Italie, lors de la ratification de la Convention pénale, a déposé avec l'instrument de ratification deux déclarations concernant l'article 12 de la Convention : premièrement, l'Italie « *se réserve le droit de ne pas ériger en infraction pénale dans le droit intérieur la conduite visée à l'article 12 de la Convention, sauf lorsque celle-ci a lieu dans le contexte d'une relation existante entre le trafiquant d'influence et les personnes mentionnées aux articles 2 et 4 de la Convention et de la rémunération d'un acte contraire aux obligations de la fonction publique, de l'abstention d'un acte ou du report d'un acte* » ; deuxièmement, l'Italie « *se réserve le droit de ne pas ériger en infraction pénale la conduite de trafic d'influence définie à l'article 12 de la Convention, en vue d'exercer une influence induite, telle que définie dans l'article précité, sur la prise de décision de toute personne visée aux articles 5, 6 et 9 à 11 de la Convention* ».
32. En résumé, le GRECO reconnaît qu'avec l'adoption de la nouvelle législation, l'Italie a étendu les possibilités dont elle dispose pour engager des poursuites dans les situations de trafic d'influence et qu'elle est en conformité avec plusieurs éléments de l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption, mais pas tous. Certaines des lacunes mentionnées plus haut sont justifiées par les réserves formulées au moment de la ratification de la Convention. Ces réserves restreignent l'obligation conventionnelle de l'Italie de mettre en œuvre tous les éléments inclus dans cette recommandation (voir aussi plus bas sous Conclusions).

Recommandation vi.

33. *Le GRECO a recommandé de prendre, en consultation étroite avec les institutions concernées, les mesures qui s'imposent pour garantir que les dispositions relatives aux infractions de corruption et de trafic d'influence soient scrupuleusement appliquées dans la pratique et pour favoriser la mise en place d'un régime de sanction effective, proportionnée et dissuasive des auteurs de ces infractions, comme l'exige l'article 19 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
34. Le GRECO rappelle que les préoccupations mentionnées dans cette recommandation ont été suscitées par un certain nombre d'indications différentes sur la mise en œuvre pratique de la législation pénale concernant la corruption, comme décrit dans le Rapport d'Evaluation : par exemple, le fait que les peines associées aux condamnations pour corruption peuvent être

réduites d'un tiers si l'offre ou la promesse n'a pas été acceptée ; que les peines imposées sont souvent les peines minimales prévues par la loi ; qu'une grande majorité de ces peines sont assorties du sursis ; et que le nombre de condamnations prononcées pour des infractions de corruption semble avoir fortement diminué en 2009 et 2010 (Rapport d'Evaluation, paragraphes 112 à 114).

35. Les autorités italiennes soulignent que les données du registre judiciaire central (*Casellario Giudiziale Centrale*) indiquent que le nombre de condamnations finales pour des infractions de corruption a atteint 11 355 entre 2000 et 2012. Le nombre de condamnations a culminé en 2008, avec 1 074 infractions, la moyenne étant d'environ 858 condamnations par an. Par conséquent, la conclusion du Rapport d'Evaluation (paragraphe 113) selon laquelle « le nombre de condamnations prononcées pour des infractions de corruption en 2009 et 2010 diminue fortement par rapport au taux de condamnation des années précédentes » serait, selon les autorités italiennes, inexacte puisque la tendance observée pendant les années en question (2009-2010) est identique à celle des huit années précédentes. Néanmoins, les autorités reconnaissent qu'il existe un écart important entre le taux de condamnation des douze dernières années et celui de la décennie précédente, qui incluait les enquêtes regroupées sous le nom de « *Mani Pulite* ». Les autorités font valoir également que, pendant la période de 2000 à 2012, sur les 11 355 condamnations susmentionnées, 3 566 ont été assorties d'un sursis ; cependant, à partir de 2003, ce nombre a progressivement baissé et, entre 2007 et 2012, quatre peines seulement ont été assorties d'un sursis. Elles ajoutent qu'entre 2006 et 2012, la Loi générale sur les remises de peine (Loi n° 241/2006) a été appliquée à 589 condamnations se rapportant à la corruption.
36. En outre, les autorités mentionnent un certain nombre de mesures préventives adoptées pour réduire la corruption dans le secteur public en relation avec l'adoption de la Loi n° 190/2012, qui prévoit notamment l'application obligatoire du code général de conduite aux agents publics et l'adoption par les différentes administrations publiques de leurs propres codes de conduite sur la base du code général. Les autorités mentionnent aussi l'Autorité nationale anticorruption pour l'évaluation et la transparence de l'administration publique (ANAC) qui, aux termes de cette même loi, est chargée auprès de toutes les administrations publiques d'un rôle consultatif sur le respect par les employés publics des codes de conduite, des contrats collectifs et individuels et de la législation. En outre, la Loi anticorruption n° 190/2012 prévoit, en particulier, qu'en cas de non-respect du code de conduite et, en même temps, de violation de la loi, de la réglementation et de ses obligations par un employé public, la responsabilité civile, administrative et financière de celui-ci peut être engagée. De plus, pour prévenir et lutter contre la corruption, la Loi anticorruption prévoit certains cas d'incompatibilité entre l'exercice de fonctions au sein de l'administration publique et d'organes privés. Enfin, pour prévenir la corruption et les conflits d'intérêt, la Loi n° 190/2012 précise notamment qu'aucune personne ayant été condamnée pour une infraction de corruption ne peut être nommée à un poste d'agent public et établit des « règles de quarantaine » pour les cas de passage d'un agent public dans le secteur privé ou d'un élu dans l'administration publique.
37. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il reconnaît que les statistiques fournies par les autorités italiennes semblent indiquer que la baisse du nombre de condamnations en 2009-2010 mentionnée dans le Rapport d'Evaluation n'a pas eu lieu. De plus, les chiffres fournis par les autorités indiquent que la proportion de peines avec sursis est moins importante que celle indiquée dans le Rapport d'Evaluation. Ces statistiques officielles réduisent quelque peu le bien-fondé de la recommandation de veiller à l'exécution des sanctions concernant la corruption, même si les autorités reconnaissent que, pendant les dernières années, le nombre d'affaires de corruption a été bien moins élevé que pendant la décennie précédente. Cela dit, cette

recommandation appelle aussi à favoriser la mise en place en pratique d'un système de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les infractions de corruption, en consultation étroite avec les institutions concernées. Le GRECO note à cet égard que des mesures législatives et de prévention concrètes ont été prises pour réduire la corruption dans le secteur public. Ces mesures sont positives mais elles ne répondent pas à la préoccupation essentielle qui a motivé la recommandation, à savoir le fait que les organes judiciaires imposent généralement la peine minimale requise par la loi. Des mesures supplémentaires devront donc être prises à ce sujet, en respectant l'indépendance de la magistrature.

38. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

39. *Le GRECO a recommandé, afin d'assurer que l'on puisse arriver à une décision au fond dans les affaires de corruption avant que le délai de prescription ne soit atteint, i) d'entreprendre une étude du taux d'affaires de corruption éteintes par prescription afin de déterminer l'ampleur et les causes de tout problème tangible ayant permis cette conclusion; ii) d'adopter un plan spécial pour étudier et régler, selon un calendrier précis, les problèmes identifiés par cette étude; iii) de diffuser publiquement les résultats de cet exercice.*

40. Les autorités italiennes renvoient à leur réponse à la recommandation v contenue dans l'Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints. Aucune information nouvelle n'a été fournie à ce sujet.

41. Le GRECO note que cette recommandation est identique à la recommandation v du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Italie et que les mesures adoptées par l'Italie ont été traitées en détail dans le Rapport de Conformité ultérieur (adopté le 27 mai 2011, Greco RC-I/II (2011)1F) et son Addendum (adopté le 21 juin 2013, Greco RC-I/II (2011)1F Addendum). Les autorités italiennes n'ayant présenté aucune information nouvelle, le GRECO maintient la conclusion incluse dans l'Addendum susmentionné que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

42. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

43. *Le GRECO a recommandé (i) d'examiner de manière approfondie l'application concrète de l'infraction de *conscussione*, telle que prévue à l'article 317 du Code pénal, afin de vérifier s'il arrive qu'elle soit utilisée abusivement dans les enquêtes ouvertes pour corruption et les poursuites engagées en la matière ; (ii) à la lumière de cet examen, de prendre des mesures concrètes pour revoir et préciser le champ d'application de l'infraction, le cas échéant.*

44. Les autorités italiennes indiquent que le processus législatif d'amendement des dispositions du Code pénal (CP) concernant l'infraction de « *conscussione* » s'est achevé avec l'adoption de la Loi n° 190/2012. La nouvelle définition de l'infraction de *conscussione* (article 317 du CP) incrimine exclusivement la conduite d'un agent public qui contraint une personne à verser une somme d'argent ou à fournir un avantage indu. La peine d'emprisonnement minimum pour cette infraction a été portée à six ans, la peine maximum demeurant inchangée (douze ans). D'autre part, une nouvelle infraction a été introduite dans le Code pénal : la conduite consistant à donner de l'argent ou à fournir un avantage dans une telle situation est maintenant décrite dans une

nouvelle disposition intitulée « Incitation indue à donner ou promettre de l'argent ou un autre avantage » (article 319-*quater* du CP)¹. Selon cette disposition, tout agent public qui, abusant de ses pouvoirs, incite à un versement d'argent illégal encourt une peine d'emprisonnement de trois à huit ans ; la personne qui a été incitée à payer l'agent public (ou la personne responsable d'un service public) encourt aussi maintenant une peine d'emprisonnement de trois ans maximum. Les autorités concluent que la conduite visée dans la disposition originale sur la *concessione*, qui faisait l'objet de la recommandation, a maintenant été scindée en deux par les nouvelles dispositions du CP, tel qu'amendé par la Loi n° 190/2012. L'article 317 continue à s'appliquer uniquement dans le cas où un agent public contraint une personne privée à verser une somme d'argent, alors que la conduite constituant une incitation, qui relevait précédemment de l'article 317 (avec pour effet de décriminaliser l'action de la personne privée), tombe maintenant sous le coup de la nouvelle disposition sur l'incitation indue. L'élément commun aux nouvelles dispositions tient à la nature de la relation entre agent public et personne privée, alors que dans le cas de la corruption *stricto sensu*, cette relation peut être considérée comme égale, les deux parties convenant d'un but commun. Eu égard à l'avantage illicite (maintenant couvert à la fois par les articles 317 et 319-*quater* du CP), l'agent public exerce une contrainte sur la volonté de la personne privée, qui accepte les prétentions injustes du premier afin d'éviter un préjudice supplémentaire. La raison d'être de la réforme de 2012 est la suivante : alors qu'en cas de *concessione* par extorsion, la volonté de la personne privée est fortement contrainte par l'action de l'agent public, la première pouvant donc être considérée essentiellement comme la victime de l'infraction et ne pas être punie, en cas d'*incitation indue*, la personne privée conserve une certaine liberté de décision : c'est pourquoi, dès lors qu'elle décide elle-même de verser une somme d'argent à l'agent public, elle peut encourir une peine, bien que d'un niveau moindre que celle visant l'agent public.

45. Le GRECO prend note des informations fournies, qui indiquent clairement que les autorités italiennes ont étudié la question de manière approfondie et amendé en conséquence le Code pénal afin de résoudre le problème de l'impunité éventuelle de la personne qui fournit l'avantage dans les cas dits de *concessione*. Les amendements introduits dans le Code pénal aux articles 317 et 319-*quarter* ont étendu la portée de l'infraction de *concessione* d'une manière permettant de poursuivre également la personne qui fournit l'avantage. Avec la nouvelle formulation légale de l'article 319-*quarter* du CP, l'agent public et la personne qui fournit l'avantage sont tous deux pénalement responsables en cas d'incitation indue de la part d'un agent public. Bien que la possibilité subsiste pour la défense d'invoquer, dans les cas extrêmes de *concessione*, l'impossibilité pour la personne ayant fourni l'avantage de se récuser, la situation antérieure d'impunité a été réduite avec l'introduction de l'infraction d'*incitation indue* à l'article 319-*quarter* du CP.
46. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

47. *Le GRECO a recommandé (i) de supprimer, lorsqu'elle existe, la condition préalable d'une demande du ministre de la Justice ou d'une plainte de la victime à laquelle est soumis*

¹ Article 319-*quater* - (Incitation indue à donner ou promettre de l'argent ou un autre avantage) : « Sauf si l'acte constitue une infraction plus grave, un agent public ou une personne chargée de fonctions publiques qui, abusant de sa qualité ou de ses pouvoirs, induit une autre personne à lui verser indument, ou à promettre à lui ou à un tiers, de l'argent ou un autre avantage, encourt une peine d'emprisonnement de trois à huit ans.

Dans les cas visés au paragraphe un, la personne donnant ou promettant l'argent ou un autre avantage encourt une peine d'emprisonnement de trois ans maximum. »

l'engagement de poursuites à l'encontre des auteurs d'actes de corruption commis à l'étranger ; (ii) d'étendre la compétence de l'Italie aux actes de corruption commis à l'étranger par des ressortissants étrangers, mais qui concernent des fonctionnaires internationaux, des membres d'assemblées parlementaires internationales et des agents de cours internationales qui sont par ailleurs ressortissants italiens.

48. Les autorités italiennes indiquent que la situation au regard de cette recommandation est restée inchangée. Cela dit, elles soulignent n'avoir connaissance d'aucun cas où un ministre de la Justice aurait rejeté une requête concernant une infraction de corruption et que de telles décisions sont purement formelles et ne présentent aucun risque d'interférence politique.
49. Le GRECO regrette que la possibilité de poursuivre la corruption dans un contexte étranger soit toujours soumise à une autorisation du ministre de la Justice ou à une plainte de la victime, de tels obstacles n'étant pas prévus dans la Convention pénale sur la corruption. Même si une telle décision ministérielle ne présente normalement qu'un caractère formel, elle fait naître le risque d'interférence politique. Le GRECO regrette aussi que la deuxième partie de la recommandation n'ait pas été appliquée à cause des limites qui pèsent sur la capacité de l'Italie à poursuivre les infractions de corruption, comme expliqué dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 126).
50. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.
51. En relation avec cette recommandation, le GRECO note que l'Italie, lors de la ratification de la Convention pénale le 13 juin 2013, a déposé avec l'instrument de ratification une déclaration dans laquelle elle s'engage à *appliquer sans restriction les normes de compétence définies à l'article 17, paragraphes 1b et c de la Convention, dans les conditions prévues actuellement aux articles 9 et 10 du Code pénal italien*. Cette déclaration a des incidences sur l'obligation conventionnelle de l'Italie de mettre en œuvre la deuxième partie de la recommandation (voir plus bas sous Conclusions).

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

52. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé sept recommandations à l'Italie concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

53. *Le GRECO a recommandé d'engager un processus de réforme de la législation qui prévoit i) des règles sur le statut juridique des partis politiques ; ii) une définition précise de la période de référence financière et comptable des campagnes électorales ; iii) des normes de transparence, contrôle et sanction pour les élections européennes, qui soient comparables à celles qui s'appliquent aux autres types d'élections ; et iv) un cadre juridique systématisé, complet et pratique pour le financement des partis politiques et des candidats, y compris en envisageant la consolidation des règles applicables dans un texte législatif unique.*
54. Les autorités italiennes indiquent au sujet de la première partie de la recommandation que l'article 5 de la Loi n° 96/2012 prévoit que les partis politiques cherchant à obtenir une aide de l'Etat doivent être dotés d'un statut et d'un règlement établis par des actes officiels notariés. Ces actes doivent identifier au minimum l'organe chargé d'approuver la déclaration financière annuelle et l'organe responsable de la gestion économique et financière. Le règlement interne du parti doit être conforme aux principes démocratiques, notamment eu égard à la sélection des

candidats, au respect des minorités et aux droits des membres. En outre, le Parlement examine actuellement, au titre de la procédure d'urgence, un projet de loi (AC n° 1154) déposé par le gouvernement qui requiert l'enregistrement des partis souhaitant bénéficier des nouvelles formes d'aide publique directe et indirecte (voir document de la Chambre AC n° 1154, en particulier les articles 3 et 4). Aux termes de ce projet de loi, un critère essentiel d'enregistrement sera l'adoption d'un règlement établi par un acte officiel notarié, dont le contenu minimal outrepassera ce que requiert l'article 5 de la Loi n° 96/2012 et devra préciser par exemple : le nombre, la composition et les attributions des organes de décision, des organes exécutifs et des organes de surveillance ; leur mode d'élection, leur mandat et le nom de la personne apte à les représenter légalement ; les procédures d'approbation des actes qui engagent le parti ; les droits et obligations des membres du parti et les organes de contrôle correspondants ; la participation des membres aux activités du parti ; et l'organe chargé d'approuver la déclaration financière annuelle. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que l'article 12(1-bis) de la Loi n° 515/1993 (tel qu'introduit par l'art. 11(3)(a) de la Loi n° 96/2012) établit que la durée de la campagne électorale va du jour de la convocation d'une élection au jour du scrutin. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, les autorités font valoir qu'avec l'adoption de la Loi n° 96/2012 (article 14), qui amende la Loi n° 515/1993 au regard des articles 7 et 11 à 15, les seuils de dépenses, les mesures de contrôle et les sanctions prévus pour les élections générales nationales et les élections régionales ont été adaptés de manière à couvrir les élections au Parlement européen, à la fois en ce qui concerne les partis politiques et les candidats aux élections. En ce qui concerne la quatrième partie de la recommandation, les autorités renvoient au projet de loi susmentionné (AC n° 1154, art. 6), actuellement examiné par le parlement, qui vise à refondre la législation dans le domaine du financement des partis politiques.

55. Le GRECO prend note des informations détaillées fournies. Il conclut que toutes les parties de cette recommandation ont été traitées ; l'Italie a maintenant mis en place des règles rigoureuses au sujet du statut juridique des partis politiques et la question de l'enregistrement des partis semble en bonne voie du fait du projet de loi gouvernemental (AC n° 1154) en instance devant le Parlement. La durée des campagnes électorales a été définie dans la législation et un certain nombre de dispositions légales relatives à la transparence, au contrôle et aux sanctions concernant les élections nationales ont été étendues aux élections au Parlement européen. Il semble aussi que le gouvernement a l'intention de poursuivre la réforme en ce domaine, le projet de loi susmentionné étant en cours d'examen à cette fin. Le GRECO approuve les mesures importantes qui ont été prises. Au vu des progrès réalisés, en particulier des changements législatifs, et du processus de réforme en cours, le GRECO conclut que cette recommandation, qui demandait à l'Italie d'« *engager un processus de réforme de la législation* », a été appliquée, bien que certaines mesures n'aient pas encore atteint le but final.
56. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

57. *Le GRECO a recommandé i) d'introduire une interdiction générale des dons en provenance de personnes dont l'identité n'est pas connue du parti politique ou du candidat ; et ii) d'abaisser à un niveau pertinent le seuil de don actuel au-dessus duquel l'identité du donateur doit être divulguée, soit 20 000 EUR pour les dons à un candidat individuel et 50 000 EUR pour les dons à un parti politique.*

58. Les autorités italiennes indiquent au sujet de la première partie de la recommandation que l'article 8(10-*bis*) de la Loi n° 2/1997 a été amendé avec l'adoption de l'article 9(23)(c) de la Loi n° 96/2012 ; le nouveau paragraphe précise que l'identité de chaque donneur doit être enregistrée dans la comptabilité des partis. Les autorités ajoutent qu'un certain nombre de normes d'identification des donneurs ont été introduites dans la législation afin d'empêcher les dons importants de donateurs anonymes ; cependant, elles indiquent également que, pour les dons d'une valeur inférieure à 5 000 EUR par an, il n'est pas obligatoire de divulguer l'identité du donneur. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les seuils de divulgation de l'identité des donateurs ont été modifiés avec l'adoption de l'article 11(1) de la Loi n° 96/2012, qui amende les seuils prévus à l'article 4, paragraphe 3, de la Loi n° 659/81 et à l'article 7(6) de la Loi n° 515/93 (respectivement 20 000 EUR et 50 000 EUR) en les portant à 5 000 EUR dans les deux cas.
59. Le GRECO prend note des progrès accomplis. La nouvelle obligation d'enregistrer l'identité des donateurs privés dans la comptabilité des partis représente une amélioration en termes de transparence. Cependant, bien qu'elle constitue un pas dans la bonne direction, la nouvelle législation n'établit pas d'interdiction générale des dons en provenance de personnes dont l'identité n'est pas connue, et elle ne couvre pas ces dons dans le cas des candidats aux élections. Cette partie de la recommandation n'est donc que partiellement mise en œuvre. Le GRECO note avec satisfaction que les seuils très réduits de divulgation de l'identité des donateurs qui ont été introduits dans la législation sont pleinement conformes à ce que demandait la deuxième partie de la recommandation.
60. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

61. *Le GRECO a recommandé i) de rechercher des moyens de consolider les comptes des partis politiques afin d'intégrer les sections locales et ii) d'adopter des mesures pour renforcer la transparence des recettes et des dépenses des a) entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques ou placées autrement sous leur contrôle ; et b) groupes parlementaires.*
62. Les autorités italiennes indiquent qu'avec l'adoption de la Loi n° 13/2014, les déclarations financières des sections régionales des partis politiques et des « mouvements politiques » (organisations poursuivant des buts identiques aux partis politiques mais avec une structure plus légère, y compris les entités liées aux partis politiques) doivent, depuis 2014, être jointes en annexe à la déclaration financière des partis politiques. Les sections régionales d'un parti politique dont le revenu total est supérieur à 150 000 EUR doivent faire appel à un auditeur indépendant. Les autorités indiquent en outre que des règles ad hoc adoptées par les deux chambres du Parlement exigent des groupes parlementaires qu'ils établissent une déclaration financière annuelle certifiée par un auditeur indépendant désigné par chaque chambre au moyen d'une procédure publique. Des sanctions pécuniaires sont prévues en cas de non déclaration ou de fausse déclaration. Ces sanctions peuvent prendre la forme d'une annulation de la contribution pour l'année en cours ou de l'obligation de rembourser le montant reçu l'année précédente. Le cadre réglementaire est défini, en particulier, dans le règlement du Sénat (art. 15(3-*bis*)-(3-*quater*), 16 et 16-*bis*) et dans le règlement de la Chambre des députés (art. 15(2-*bis*)-(4) et 15-*ter*).
63. Le GRECO prend note de l'information que l'article 6 de la Loi n° 13/2014 fait obligation aux partis politiques de joindre à leurs déclarations financières celles des sections régionales et

d'autres entités ou « mouvements politiques » liés au parti. En outre, des règles ad hoc exigent maintenant des groupes parlementaires qu'ils tiennent des comptes et les fassent vérifier par un auditeur indépendant. Il va sans dire que ces mesures, si elles sont appliquées, contribueront à la transparence générale des recettes et des dépenses, comme le demande la recommandation.

64. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

65. *Le GRECO a recommandé i) d'élaborer une approche coordonnée de publication d'informations sur le financement des partis politiques et des campagnes ; et ii) de veiller à ce que ces informations soient mises à disposition de façon cohérente et compréhensible et en temps opportun, et ainsi faciliter et étendre l'accès du public, notamment en tirant le meilleur parti de la publication sur Internet.*
66. Les autorités italiennes indiquent que la Loi n° 96/2012 a créé une *Commission pour la transparence et le contrôle des déclarations financières des partis et mouvements politiques*. Cette commission se compose de cinq membres, tous choisis parmi les magistrats de la fonction judiciaire. La commission est basée au sein du Parlement, qui lui fournit le personnel administratif nécessaire à son fonctionnement (article 9(3)). La commission est chargée de vérifier les déclarations financières des partis et mouvements politiques et leur publication. Dans ce cadre, un certain nombre de nouvelles obligations ont été introduites afin de permettre une approche coordonnée de la publication des déclarations et rapports financiers annuels des partis. L'article 9(20) de la Loi n° 96/2012 exige des partis qu'ils publient chaque année avant le 10 juillet leurs déclarations financières, accompagnées des vérifications, sur leur site internet. En outre, les rapports de la commission susmentionnée doivent être publiés sur les sites respectifs des chambres du Parlement (art. 9(5) de la Loi n° 96/2012). Les autorités ont également indiqué que le rapport sur le contrôle des dépenses de campagne doit être publié sur le site internet de la Cour des comptes (article 12(3)-bis de la Loi n° 515/93, introduit par l'article 11(3)(b) de la Loi n° 96/2012). De plus, les déclarations financières annuelles des groupes parlementaires doivent être publiées sur les sites des deux chambres du Parlement, en annexe à leurs déclarations financières (article 16-bis(4)-(5) du règlement du Sénat, article 15-ter(3) du règlement de la Chambre des députés).
67. En outre, les autorités indiquent qu'aux termes de la nouvelle Loi n° 13/2014, les partis politiques, via leurs représentants légaux, les membres du Parlement, le Premier ministre, les ministres et vice-ministres, les secrétaires d'Etat, les conseillers régionaux et les membres des organes exécutifs régionaux, les conseillers provinciaux et les membres des organes exécutifs provinciaux, les conseillers municipaux des municipalités de plus de 15 000 habitants et les membres du Parlement sont tenus de joindre à leurs déclarations de patrimoine et de revenus une déclaration des dons d'un montant supérieur à 5 000 EUR reçus chaque année. Ces déclarations doivent être publiées en ligne, notamment sur le site internet du Parlement, avant le 15 juillet de chaque année. Le contrôle est effectué par la Commission régionale de contrôle électoral et la divulgation en ligne n'est pas exigée par la loi ; cependant, la loi n'exclut pas la publication en ligne (article 14(2) de la Loi n° 515/93). Enfin, les autorités indiquent que la Loi n° 515/1993 exige des candidats aux élections qu'ils fassent transiter, à partir du jour de la convocation des élections, l'ensemble de leur financement électoral par des « agents électoraux », qui sont à leur tour tenus d'enregistrer tous les fonds reçus pour soutenir les candidats. Cette information doit être soumise aux commissions électorales régionales et elle est rendue publique dans un délai de 120 jours pour tous les candidats, qu'ils aient été élus ou non.

68. Le GRECO prend note des informations fournies. Il approuve les mesures détaillées prises pour appliquer la présente recommandation. En ce qui concerne le financement annuel des partis politiques, la législation amendée prévoit un nouveau mécanisme indépendant pour contrôler la mise en œuvre des normes légales applicables aux partis politiques en relation avec leurs déclarations financières. Ce contrôle s'étend à la mise en œuvre de l'obligation légale de publication des déclarations. Les nouvelles normes reposent sur une approche coordonnée visant à ce que l'information soit fournie de manière détaillée et cohérente ; en outre, la nouvelle loi mentionne explicitement l'utilisation de moyens de publication en ligne. Le GRECO considère qu'il s'agit là de progrès majeurs par rapport à la situation décrite dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 136 et 137), sous réserve que la loi soit appliquée comme prévu. Le contrôle exercé par la *Commission pour la transparence et le contrôle des déclarations financières des partis et mouvements politiques* sera évidemment déterminant à cet égard. Outre les réformes engagées pour améliorer la transparence des comptes annuels des partis politiques, le GRECO note que des efforts ont également visé, dans une certaine mesure, le financement des campagnes électorales. La nouvelle Loi n° 13/2014 requiert des élus qu'ils publient leurs comptes de campagne. Cela constitue un pas dans la bonne direction ; toutefois, cette règle s'applique aux partis et aux candidats qui ont été élus/nommés à l'issue de la campagne mais non aux candidats qui n'ont pas été élus. Les autorités ont mentionné à cet égard les normes applicables aux candidats aux élections contenues dans la Loi n° 515/93, dont le GRECO avait déjà eu connaissance au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Des efforts supplémentaires seront donc nécessaires pour mettre pleinement en œuvre cette partie de la recommandation.

69. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

70. *Le GRECO a recommandé i) d'introduire des règles précises et cohérentes quant aux obligations de vérification comptable des partis politiques ; et ii) de veiller à la nécessaire indépendance des commissaires aux comptes qui doivent certifier les comptes des partis politiques.*

71. Les autorités italiennes indiquent que cette recommandation a conduit à l'amendement de la législation sur la vérification des comptes des partis politiques et des groupes parlementaires. La Loi n° 96/2012 prévoit obligatoirement l'audit des déclarations financières des partis politiques ayant obtenu au moins 2% des voix lors des élections générales, régionales ou européennes (art. 9, paragraphe 1, de la Loi n° 96/2012). Ces partis sont tenus de faire appel à un auditeur externe accrédité par la Commission nationale des sociétés et de la bourse (CONSOB), conformément à la Loi sur les banques. La même obligation s'applique aux groupes parlementaires, comme le requièrent les amendements aux règlements des deux chambres du Parlement (art. 16-*bis*(2) du règlement du Sénat et art. 15-*ter*(2) du règlement de la Chambre des députés).

72. Le GRECO approuve la nouvelle législation qui oblige les partis politiques recevant un certain soutien de l'électorat à faire vérifier leurs comptes par un auditeur externe indépendant, conformément aux règles en vigueur dans le secteur des entreprises. Cette obligation représente un progrès réel par rapport à la situation antérieure qui reposait sur l'utilisation des auditeurs internes des partis, sous réserve que la loi soit appliquée comme prévu. Il convient aussi de mentionner que l'obligation de recourir à un auditeur indépendant peut s'appliquer également aux sections régionales des partis (voir paragraphe 62).

73. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

74. *Le GRECO a recommandé i) de confier à un organe directeur indépendant, assisté le cas échéant par d'autres autorités, un mandat, une stabilité ainsi que des pouvoirs et des ressources adéquats pour lui permettre de mener efficacement le contrôle, d'enquêter et d'assurer la mise en œuvre de la réglementation sur le financement politique ; ii) en attendant, de veiller à ce que les institutions compétentes existantes conçoivent des modalités pratiques pour une mise en œuvre efficace des règles de financement des partis et des campagnes ; et iii) de renforcer la coopération et la coordination des efforts au niveau opérationnel et des directions entre les autorités chargées de la surveillance du financement politique et les services fiscaux et répressifs.*

75. Les autorités italiennes indiquent que la Loi n° 96/2012 (article 9(3)) a créé une *Commission pour la transparence et le contrôle des déclarations financières des partis et mouvements politiques* (ci-après « la commission »). Cette commission est basée au sein de la Chambre des députés qui lui fournit, avec le Sénat, le personnel administratif nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Elle comprend cinq membres, dont un est nommé par le premier président de la Cour de cassation, un autre par le président du Conseil d'Etat et les trois derniers par le président de la Cour des comptes. Tous les membres de la commission sont choisis parmi les magistrats des organes judiciaires et doivent avoir au moins le grade de juge du siège de la Cour de cassation ou un niveau équivalent. Les membres de la commission sont nommés, conformément aux normes décrites dans ce paragraphe, sur décision conjointe du président du Sénat et du président de la Chambre des députés et leur nomination est publiée au Journal officiel. La décision de nomination doit préciser qui, parmi ses membres, présidera la commission. Le président de la commission est chargé de coordonner le travail de la commission. Les membres de la commission ne reçoivent ni compensation, ni indemnité particulière pour leur travail au titre de cette loi. Pendant leur mandat, les membres de la commission ne peuvent accepter ou occuper d'autres postes ou fonctions. La durée du mandat est de quatre ans, renouvelable une fois. La commission a pour tâche de vérifier que les déclarations financières des partis et mouvements politiques sont conformes à l'article 8, et annexes correspondantes, de la Loi n° 2 du 2 janvier 1997, telle qu'amendée, et aux dispositions de la Loi n° 96/2012. Les autorités ajoutent que les membres de la commission sont nommés par un acte du président de la République et que les dernières nominations ont eu lieu le 3 décembre 2013. La commission est pleinement opérationnelle et a commencé son travail. Les autorités indiquent en outre que, depuis sa création, la commission a remplacé le « comité des contrôleurs » de la Cour des comptes, qui a cessé d'exister à la fin octobre 2012.

76. Le GRECO note que les autorités italiennes ont créé un nouvel organe chargé de surveiller l'application de la réglementation sur les déclarations financières annuelles des partis politiques. La *Commission pour la transparence et le contrôle des déclarations financières des partis et mouvements politiques*, créée par un texte de loi, comprend des représentants de la magistrature travaillant à temps plein au contrôle du financement des partis politiques. Ses membres ne sont pas autorisés à exercer d'autres fonctions. Cette exigence vise à assurer l'indépendance de la commission. Il est clair également que la commission dispose de tout un arsenal de mesures aux termes de la loi, notamment la possibilité d'imposer des amendes aux partis en situation de non-conformité. Le GRECO note que cet organe est déjà opérationnel ; cependant, il serait prématuré à ce stade de se prononcer sur son efficacité et sur l'adéquation de ses compétences

et de ses ressources. Cela dit, le GRECO note que la nouvelle commission ne fait que remplacer le précédent « comité des contrôleurs » de la Cour des comptes pour la vérification des déclarations annuelles des partis politiques et qu'à cette fin, certains pouvoirs supplémentaires lui ont été confiés. Cependant, elle ne peut être considérée comme un organe directeur pour le contrôle du financement des partis politiques, puisque les autres mécanismes de contrôle du financement des campagnes électorales des partis et des candidats individuels, tels que décrits dans le Rapport d'Evaluation, demeurent inchangés. Enfin, les autorités n'ont établi aucune forme de coordination et de coopération entre la nouvelle commission et les autres organes de contrôle.

77. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

78. *Le GRECO a recommandé de revoir l'arsenal actuel de sanctions administratives et pénales en cas de violation des règles sur le financement politique pour s'assurer que celles-ci sont efficaces, proportionnées et dissuasives.*
79. Les autorités italiennes indiquent qu'avec l'adoption du Décret-loi n° 149/2013, le financement public direct des partis politiques diminuera progressivement jusqu'en 2017, année où il cessera d'exister. Il sera remplacé par un autre système dans lequel les partis politiques devront s'efforcer de recueillir les contributions volontaires des citoyens, qui donneront lieu pour ces derniers à déduction fiscale. En conséquence, l'ancien système de sanctions, qui est étroitement lié à la fourniture d'aides publiques, sera lui aussi progressivement abandonné et remplacé par un modèle de gestion par les partis politiques des fonds recueillis au moyen de contributions volontaires et du financement public indirect. Les autorités indiquent également que de nouvelles sanctions administratives ont été mises en place avec l'adoption de la Loi n° 96/2012 (article 9). Les sanctions administratives vont d'amendes en cas de non-respect de la réglementation ou de comptabilité inexacte jusqu'au retrait complet des aides gouvernementales aux partis politiques. En outre, la Loi n° 13/2014 précise qu'en cas de non-respect des obligations de divulgation des comptes et de transparence, la *Commission pour la transparence et le contrôle des déclarations financières des partis et mouvements politiques* peut ordonner qu'un parti politique soit rayé du registre des partis, en empêchant ainsi ce parti d'accéder à tout financement. La même loi prévoit aussi des sanctions pécuniaires dans certains cas où, par exemple, la comptabilité n'est pas présentée correctement, certaines données manquent ou les comptes d'un parti n'ont pas été rendus publics. Les sanctions peuvent être adaptées dans chaque cas mais ne doivent pas dépasser un vingtième du montant total fourni au parti pendant l'année en question. Les autorités ajoutent qu'en cas de non-respect des obligations de comptabilité, de divulgation et de transparence, le trésorier du parti ou une autre personne remplissant des fonctions équivalentes peut se voir interdire d'occuper de telles fonctions pendant cinq années consécutives. Les autorités mentionnent aussi les sanctions prévues à l'article 13 de la Loi n° 515/1993, notamment les amendes pour dépassement des limites de dépenses ou pour non-soumission de déclaration dans le délai imparti (dont le GRECO avait déjà connaissance au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation).
80. Le GRECO note que l'Italie a engagé un processus de réforme majeur au regard du financement public des partis politiques. Il semble qu'aux termes de la Loi n° 13/2014, le financement public direct sera progressivement abandonné. A partir de 2017, ce type de financement sera remplacé par un nouveau système reposant sur les contributions volontaires des citoyens (qui seront encouragés à verser de telles contributions par des déductions

fiscales). Les anciennes sanctions devraient aussi être progressivement abandonnées au fur et à mesure qu'un nouveau système de sanctions sera mis en place. Le GRECO note que l'article 9 de la Loi n° 96/2012 prévoit toute une gamme de sanctions pour assurer le respect par les partis politiques de l'ancien cadre légal. Par exemple, les présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent suspendre la distribution des fonds publics et, si la situation de non-conformité se poursuit, la *Commission pour la transparence et le contrôle des déclarations financières des partis et mouvements politiques* peut imposer une amende à un parti ou mouvement politique. La commission peut aussi imposer une amende à un parti qui ne respecte pas ses obligations, en particulier celle de soumettre une déclaration financière et de publier ses comptes. Ces amendes, qui sont imposées directement à un parti ou mouvement politique, ne peuvent dépasser les deux tiers du total des fonds alloués l'année précédente. Le GRECO note aussi que de nouvelles sanctions ont été mises en place, parallèlement à l'introduction du nouveau système de financement, pour les cas où les partis politiques ne respectent pas leurs obligations, par exemple celle de soumettre une comptabilité exacte, de respecter les règles de divulgation et de rendre les comptes publics. Ces sanctions peuvent même viser des personnes travaillant pour un parti, comme le trésorier. Le GRECO note en outre que les mesures législatives prises par l'Italie sont des mesures de fond et qu'il est difficile à ce stade d'en évaluer les conséquences. Cela étant dit, le GRECO reconnaît que le système de sanctions a fait l'objet d'un réexamen approfondi et qu'un certain nombre de sanctions nouvelles ont été introduites. Toutefois, il semble que ces nouvelles sanctions visent uniquement certaines violations de la part des partis politiques et peuvent s'appliquer à des personnes employées par un parti ; et que les sanctions relatives aux campagnes électorales et aux candidats aux élections n'ont pas fait l'objet d'un réexamen.

81. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

82. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Italie a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatre des seize recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, dix ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.

83. Plus précisément, en ce qui concerne le Thème I - Incriminations, la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, ii et iv à vii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii et ix n'ont pas été mises en œuvre. En ce qui concerne le Thème II - Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, iii et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations ii, iv, vi et vii ont été partiellement mises en œuvre.

84. En ce qui concerne les incriminations, le GRECO se réjouit de la ratification par l'Italie de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et note que cet instrument est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} octobre 2013. Ce résultat important est l'aboutissement de réformes législatives anticorruption approfondies en Italie ; cependant, l'Italie a également déposé le plus grand nombre possible de réserves lors de la ratification de la Convention et il convient de noter qu'elle travaille encore à la préparation de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale. Les réformes législatives entreprises ont permis de mettre la législation italienne mieux en conformité avec les normes de la Convention pénale mais il est assez décevant de constater – et difficile à comprendre – que ces efforts n'ont pas abouti à un degré plus élevé de conformité avec ladite Convention. Un travail reste à faire, par exemple, pour étendre la juridiction relative

aux infractions de corruption et élargir la législation incriminant la corruption d'agents étrangers/internationaux. Des mesures législatives supplémentaires sont aussi requises pour parvenir à une conformité complète avec les dispositions de la Convention au sujet de la corruption dans le secteur privé et du trafic d'influence. L'Italie est invitée à poursuivre le travail sur ces questions.

85. Cela dit, l'obligation conventionnelle de l'Italie de résoudre certaines insuffisances du droit interne au regard de la Convention pénale est limitée par les réserves exprimées au moment de la ratification de la Convention conformément à l'article 37 de cet instrument. Comme le veut la pratique de longue date du GRECO à l'égard des Etats membres qui ont formulé des réserves, les autorités italiennes sont invitées à réexaminer les recommandations ii, iv, v et ix correspondant au Thème I en vue d'amender la législation et de parvenir à la pleine conformité avec les dispositions pertinentes de la Convention et, par conséquent, à retirer ou à ne pas renouveler les réserves formulées à l'égard des articles 5 à 8, 12 et 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).
86. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, l'Italie a entrepris des réformes, principalement avec l'adoption des Lois n° 96/2012 et n° 13/2014 qui ont amendé plusieurs textes de loi et réglementations en ce domaine. L'Italie a, par exemple, introduit une réglementation sur le statut juridique des partis politiques, défini la durée des périodes électorales et harmonisé les normes de transparence des élections au Parlement européen avec les règles s'appliquant aux élections nationales. En outre, l'Italie prévoit d'abandonner progressivement le financement public direct des partis politiques au profit d'un système de financement volontaire basé sur les contributions volontaires des citoyens. Les seuils des dons au-dessus desquels l'identité des donateurs doit être divulguée ont été très fortement abaissés, les partis obtenant un certain pourcentage de voix devront faire l'objet d'un audit par un contrôleur indépendant et un nouvel organe indépendant chargé du contrôle de la comptabilité annuelle des partis politiques a été créé : la *Commission pour la transparence et le contrôle des déclarations financières des partis et mouvements politiques*. L'Italie a également amélioré la gamme des sanctions disponibles à cet égard. Il va sans dire que l'efficacité de ces mesures devra être évaluée après un certain temps de fonctionnement du système. Le GRECO note aussi qu'un certain nombre de questions ne sont toujours pas résolues, par exemple la coordination générale du contrôle pour empêcher les dons de donateurs dont l'identité n'est pas connue et pour améliorer la transparence du financement des candidats lors des campagnes électorales.
87. En résumé, le GRECO reconnaît que l'Italie a traité dans une certaine mesure la majorité des recommandations du Thème I et a donc atteint aujourd'hui un niveau de conformité avec la Convention pénale plus élevé qu'au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation. Cela dit, un grand nombre de ces recommandations ne sont que partiellement mises en œuvre, comme le montrent également les réserves formulées par l'Italie au regard de la Convention. La législation amendée concernant le financement des partis politiques (Thème II) a amélioré le niveau de conformité de l'Italie avec les principes de la Recommandation Rec(2003)4. Au vu de ce qui précède, le GRECO considère que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations du GRECO n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement Intérieur du GRECO. Le GRECO invite le chef de la délégation italienne à présenter des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i à vii et ix (Thème I) et des recommandations ii, iv et vii (Thème II) au plus tard le 31 décembre 2015.

88. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Italie à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à publier cette traduction.