



Adoption: 21 juin 2013  
Publication: 1er juillet 2013

**Public**  
**Greco RC-I/II (2011) 1F**  
**Addendum**

## **Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation Conjoints**

### **Addendum au Rapport de Conformité sur l'Italie**

Adopté par le GRECO  
à sa 60ème réunion plénière  
(Strasbourg, 17-21 juin 2013)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Italie lors de sa 43<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 29 juin-2 juillet 2009). Ce rapport ([Greco Eval I-II Rep \(2008\) 2F](#)) a été rendu public par le GRECO le 16 octobre 2009.
2. Le 31 janvier 2011, l'Italie a présenté le Rapport de Situation requis au titre de la procédure de conformité du GRECO. Sur la base de ce rapport, et après un débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints (Rapport RC) sur l'Italie lors de sa 51<sup>ème</sup> réunion plénière (27 mai 2011). Ce dernier rapport a été rendu public le 14 juin 2011. Le Rapport de Conformité ([Greco RC-II \(2011\) 1F](#)) a conclu que les recommandations ix, xiv et xxii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante et que les recommandations ii, iv, vi, vii, xii et xiii avaient été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, iii, v, viii, x et xvi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations xi, xv, xvii, xviii, xix, xx et xxi n'ont pas été mises en œuvre. Le GRECO a demandé des informations complémentaires sur leur mise en œuvre. Ces informations ont été fournies le 17 décembre 2012, complétées le 29 avril 2013.
3. Le présent Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation Conjoints a pour objet, conformément à l'article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations i, iii, v, viii, x, xi, xv, xvi, xvii, xviii, xix, xx et xxi à la lumière des informations complémentaires visées au paragraphe 2.

## **II. ANALYSE**

### **Recommandations i et x.**

4. *Le GRECO avait recommandé que le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT) ou d'autres autorités compétentes élaborent et présentent publiquement, avec la participation de la société civile, une politique anti-corruption qui prenne en considération la prévention, la détection, l'investigation et les poursuites d'affaires de corruption, et prévoie d'en contrôler et d'en évaluer l'efficacité.*
5. *Le GRECO avait recommandé de doter le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), ou une quelconque autre entité, de l'autorité et des ressources pour évaluer systématiquement l'efficacité des dispositifs administratifs généraux conçus pour aider à prévenir et à détecter les affaires de corruption, rendre ces évaluations publiques et s'en inspirer pour formuler des recommandations de réforme.*
6. Le GRECO note que, dans le Rapport de Conformité, il avait procédé à un examen attentif de la réforme en cours pour instaurer une politique de lutte contre la corruption en Italie. En attendant l'adoption du nouveau train de mesures législatives, le GRECO avait considéré que les recommandations i et x ont été partiellement mises en œuvre.
7. Les autorités italiennes annoncent une panoplie de mesures détaillées en vue de renforcer la transparence, le contrôle et l'efficacité de l'administration publique. L'adoption, le 6 novembre 2012, de la loi n°190 sur les mesures visant à prévenir et éliminer la corruption et l'illégalité au sein de l'administration publique (dite ci-après Loi anticorruption), constitue un événement majeur. En matière d'instruments de prévention, la Loi anticorruption comprend, entre autre, des dispositions relatives à l'éthique (à savoir l'adoption d'un code de conduite applicable à

l'ensemble des agents publics, dont la violation est susceptible d'entraîner des mesures disciplinaires – voir le paragraphe 38), conflits d'intérêt (voir le paragraphe 44), la protection des donneurs d'alerte et le pantouflage, la transparence des procédures de l'administration publique (par exemple, divulgation d'informations sur ses activités et budgets, de renseignements sur les marchés publics et entreprises soumissionnaires).

8. La nouvelle Loi anticorruption définit un cadre institutionnel pour contrôler, coordonner et évaluer l'efficacité des mesures anticorruption élaborées par chaque administration aux niveaux central et local. Une entité indépendante et autonome, la Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité de l'administration publique (CIVIT, de l'italien *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*) a été désignée en tant qu'autorité nationale de lutte contre la corruption afin de mettre en œuvre les obligations découlant de l'article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, ainsi que les articles 20 et 21 du STE n°173. Le département de la fonction publique de la Présidence du Conseil des Ministres reste un acteur essentiel de la lutte contre la corruption ; il a pour mission principale d'élaborer, avec la CIVIT, le Plan national anticorruption. Chaque administration est chargée à titre individuel de concevoir un plan interne spécial pour combattre la corruption comprenant des programmes trisannuels pour l'intégrité (au total 117 plans ont été préparés en 2011 et 2012). Les plans internes respectifs s'appuient sur une méthodologie d'évaluation des risques dont les éléments principaux comprennent, notamment, une action de formation ciblée sur la déontologie et la lutte contre la corruption, un système de rotation des personnes occupant les postes les plus exposés à la corruption, et la désignation d'un responsable de la prévention de la corruption. Le fait de ne pas préparer les plans anticorruption évoqués précédemment peut engager la responsabilité en matière disciplinaire. CIVIT est chargée de contrôler l'application des plans anticorruption et leur efficacité, ainsi que d'identifier, à partir de l'expérience acquise, d'autres domaines d'action prioritaires.
9. Sur le front de la répression, le projet de loi anticorruption apporte plusieurs modifications à l'incrimination des infractions de corruption (par exemple, simplification de la classification des infractions de corruption, incrimination du trafic d'influence, augmentation du nombre de sanctions applicables en cas de corruption, allongement des délais de prescription); il renforce aussi le régime de responsabilité administrative des agents publics qui ternissent l'image de l'administration publique, et élargit les cas de nullité des contrats conclus par le biais de pratiques de corruption. De surcroît, il est interdit aux personnes condamnées pour infraction contre l'administration publique de siéger aux comités de sélection des candidats à la fonction publique, d'occuper des postes de gestionnaires de fonds de haut niveau, ou de participer aux commissions chargées des procédures de marchés publics.
10. Les autorités signalent aussi d'autres initiatives prises afin d'améliorer l'efficacité de l'administration publique et de réduire les formalités administratives (par exemple le décret de 2012 *Semplifica Italia* qui encourage le recours à l'administration électronique (e-administration), la simplification des procédures de candidature des entreprises qui participent aux appels d'offres publics, la désignation de responsables que les citoyens peuvent saisir en cas de silence de l'administration, etc.). De plus, un large éventail de mesures ont été prises afin d'accroître la transparence de l'administration : une plate-forme en ligne permet aux citoyens d'analyser et de contrôler que les sites web des différentes administrations appliquent le principe de transparence (*La Bussola della Trasparenza*: <http://www.magellanopa.it/bussola/>) ; réforme du Code des marchés publics pour permettre, notamment, la divulgation des informations sur les appels d'offres et l'attribution correspondante des contrats, etc. Des mesures supplémentaires sont prévues en application des dispositions de la Loi anticorruption, au nombre desquelles la mise au

point de nouvelles formes de publicité ; recherche approfondie de moyens permettant d'améliorer l'accessibilité des déclarations de patrimoine (assortis de mesures appropriées garantissant le respect de la vie privée) ; définition des catégories de renseignements administratifs à rendre publics, amélioration des interfaces des sites web et élaboration de modèles normalisés de publication des renseignements administratifs, etc. Le Gouvernement a récemment adopté le décret-loi n° 33 de 14 mars 2013 relatif à la divulgation, transparence et diffusion des renseignements administratifs (voir le paragraphe 32).

11. Enfin, dans le cadre de son engagement en faveur de l'intensification de la lutte contre la corruption, l'Italie a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) ainsi que la Convention civile sur la corruption (STE n°174)<sup>1</sup>; elles entreront en vigueur pour l'Italie le 1<sup>er</sup> octobre 2013.
12. Le GRECO prend note avec satisfaction des initiatives très diverses entamées par les autorités italiennes pour renforcer la politique de lutte contre la corruption ; ces actions visant à s'attaquer à un domaine que les citoyens italiens n'ont cessé de dénoncer comme un sujet majeur de préoccupation sont toutes très utiles. Le GRECO encourage les autorités à maintenir le rythme de la réforme, à veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre aux niveaux central et local des plans pour l'intégrité et contre la corruption, et à se pencher dès à présent sur les secteurs à risque de manière à assurer l'efficacité de la lutte contre la corruption en toutes circonstances.
13. Le GRECO conclut que les recommandations i et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation iii.**

14. *Le GRECO avait recommandé de mettre en place un programme global de formation spécialisée à l'intention des officiers de police afin de leur inculquer des connaissances et une compréhension communes sur la façon de traiter les affaires de corruption et les infractions financières qui y sont associées.*
15. Le GRECO note que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, le GRECO ayant estimé que des mesures supplémentaires auraient pu être prises pour assurer une formation spécialisée sur la corruption et la criminalité financière qui y est associée.
16. Les autorités italiennes fournissent des renseignements détaillés sur le type et la fréquence des cours de formation donnés aux forces de l'ordre (Carabinieri, Police d'État et Brigade financière). Elles mentionnent en particulier un ample échantillon des formations dispensées aux nouvelles recrues de la Brigade financière et des Carabinieri. Selon le rang des intéressés, l'établissement qui assure la formation des agents de la Brigade financière et la durée des cours varient : les dirigeants suivent une formation de cinq ans à l'Académie, tandis que l'instruction des inspecteurs est assurée par l'École des inspecteurs et sergents pendant trois ans. Le droit pénal, la procédure pénale, la criminalité économique, le droit fiscal, la déontologie au sein de l'administration publique et la corruption figurent au nombre des différentes matières enseignées dans ces établissements. En ce qui concerne les cours de formation inter-institutions, les agents de la Brigade financière participent souvent aux séminaires sur la corruption organisés à l'intention des juges et procureurs.

---

<sup>1</sup> Lois n°110 et n°112 du 28 juin 2012 autorisent la ratification des conventions STE n°173 et STE n°174.

17. Le GRECO note avec intérêt les informations communiquées sur la mise en place de cours de formation spécialisés sur la corruption et la criminalité économique à l'intention des officiers de police, et conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation v.**

18. *Le GRECO avait recommandé ce qui suit : afin d'assurer que l'on puisse arriver à une décision au fond dans les affaires de corruption et ce dans un délai raisonnable, i) 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) adopter un plan spécial pour étudier et régler, selon un calendrier précis, les problèmes identifiés par cette étude ; iii) diffuser publiquement les résultats de cet exercice.*
19. Le GRECO note qu'il avait souligné dans le Rapport de Conformité les lacunes de l'étude effectuée par les autorités qui ne satisfaisait pas aux prescriptions de la recommandation v, du fait du caractère superficiel de l'examen du problème et de la non-diffusion des résultats, et avait conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
20. Les autorités italiennes évoquent les conclusions du comité ad hoc du ministère de la Justice chargé de superviser la mise en œuvre des recommandations du GRECO, qui a réalisé une analyse du taux d'affaires de corruption éteintes par prescription durant la période 2005-2010. L'analyse a impliqué les parquets les plus représentatifs du Nord (Milan, Turin et Venise), du Centre (Rome et Florence) et du Sud (Bari, Naples et Palerme) de l'Italie. Les statistiques recueillies font apparaître une légère progression des enquêtes sur les infractions de corruption (+1,5 % en 2010 par rapport à 2009) et une baisse du pourcentage des affaires prescrites, qui est inférieur à 3 % et correspond selon les autorités à un ratio normal dans le système italien, où le principe de la légalité des poursuites se traduit par un nombre très élevé de poursuites, sachant que toutes les infractions signalées et non manifestement infondées doivent donner lieu à l'ouverture de poursuites pénales. L'analyse, qui a été rendue publique le 23 avril 2013, comprend à la fois un examen approfondi tant des dispositions régissant la prescription que de leur mise en œuvre, d'une part, et des propositions concernant la politique à mener pour résoudre les problèmes mis en évidence, d'autre part.
21. Les autorités italiennes annoncent par ailleurs la décision du gouvernement italien de relever le niveau maximum des sanctions qui détermine la durée du délai de prescription applicable aux infractions de corruption<sup>2</sup> afin de prévenir le risque de classement des poursuites pénales des affaires de corruption pour cause de prescription. Le nouveau dispositif de sanction allonge aussi la durée des délais de prescription en cas de suspension et d'interruption.
22. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il évaluera l'efficacité et le caractère dissuasif du relèvement récent du niveau des sanctions applicables aux infractions de corruption à la lumière de la recommandation vi figurant dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle (Thème I - Incriminations) dans le cadre de la procédure de conformité correspondante. Le GRECO rappelle la conclusion du Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle selon laquelle, même

---

<sup>2</sup> Par exemple, l'article 319 du Code pénal incrimine la corruption liée à une action contraire aux obligations de la charge, telle qu'amendée récemment et prévoit une peine d'emprisonnement de quatre à huit ans (elle était auparavant de deux à cinq ans). Le délai de prescription s'établit donc à présent comme suit : la durée de base est de huit ans (six ans auparavant), correspondant à la durée maximum de la sanction applicable à l'infraction associée. Pour les primo-délinquants et les récidivistes, la durée du délai au-delà duquel il y a prescription peut aller jusqu'à dix ans (sept ans et six mois auparavant) ; en cas de récidive aggravée jusqu'à douze ans (auparavant neuf) ; en cas de multi-récidive jusqu'à treize ans et quatre mois (auparavant dix) et pour les repris de justice jusqu'à seize ans (auparavant douze).

si la durée théorique du délai de prescription n'est pas très différente de celle des autres Etats membres du GRECO, le mode de calcul du délai de prescription et le rôle que peuvent jouer d'autres facteurs dans les enquêtes relatives aux infractions de corruption en Italie (par exemple, le caractère complexe de ce type d'enquête, le temps susceptible de s'écouler entre le moment où l'infraction a été commise et celui où elle a été signalée aux autorités répressives, les voies de recours disponibles, les changements de juges au cours de l'action en justice, les retards et la surcharge de travail de la justice répressive, etc.) peuvent aisément conduire à l'extinction du délai de poursuite pour prescription. Par conséquent, s'il prend acte des mesures évoquées par les autorités en vue de relever le niveau des sanctions et, de ce fait, allonger les délais de prescription correspondants, le GRECO note qu'une telle mesure en soi ne suffit pas pour dissiper les préoccupations exprimées dans la recommandation v : les affaires ont toutes les chances d'être classées en raison de l'extinction du délai de prescription tant que les autres éléments à l'origine de ce problème ne sont pas pleinement identifiés et qu'il y soit apporté une solution. En conséquence, le GRECO souligne une fois de plus l'importance de l'adoption d'un plan, avec un calendrier précis, proposant des options relatives à la politique à mener pour résoudre les problèmes mis en évidence qui aboutissent à ce que des affaires de corruption soient éteintes par prescription. Il est extrêmement important de rendre publics les résultats du plan d'action susmentionné, comme l'exige la recommandation, afin de gagner l'adhésion des citoyens et restaurer la crédibilité du système.

23. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

24. *Le GRECO avait recommandé de mettre en place les mesures appropriées permettant d'évaluer l'efficacité, dans la pratique, de l'activité des forces de l'ordre concernant les produits de la corruption, en particulier s'agissant de l'application des mesures provisoires et des ordonnances de confiscation ultérieure, y compris dans le cadre de la coopération internationale.*
25. Le GRECO note qu'il s'était félicité, dans le Rapport de Conformité, de l'élaboration de la base de données informatisée (*Sistema Informativo Prefettura e Procure dell'Italia – SIPPI*) destinée à recueillir des informations complètes sur les ordonnances de saisie et de confiscation dans l'ensemble du pays, et avait encouragé les autorités à poursuivre leurs efforts en s'aidant de cet outil pour identifier les domaines où d'autres améliorations peuvent être utilement apportées au dispositif de saisie et de confiscation. La mise en œuvre de la recommandation avait été jugée partielle étant donné que son objectif ultime, à savoir apprécier l'efficacité de l'action des autorités répressives au regard des produits de la corruption, n'était pas rempli.
26. Les autorités italiennes indiquent que la base de données ne permet pas, pour le moment, de séparer les informations liées aux seules infractions de corruption des autres éléments concernant les saisies et confiscations des biens associés à d'autres infractions commises par les groupes criminels organisés. La raison qui empêche d'extraire de la base les données relatives aux saisies et confiscations des biens associés aux infractions de corruption serait les implications financières inhérentes à un tel programme. Malgré le problème financier que cela pose, un groupe de travail est en train de réexaminer la question de savoir comment dissocier les données et fournir par là même des détails sur les catégories d'infractions sanctionnées par des décisions de confiscation/saisie.
27. Le GRECO salue les efforts du groupe de travail afin de recueillir des données sur les ordonnances de saisie et de confiscation liées aux infractions de corruption. Cela étant dit, que

les informations recueillies soient réputées suffisantes ou non, la recommandation demande de les examiner afin d'évaluer l'efficacité de l'action des forces de l'ordre et d'identifier les domaines où d'autres améliorations peuvent être apportées au dispositif en vigueur de saisie et de confiscation. Par ailleurs, le GRECO apprend avec regret que la base de données, dont la création était considérée comme un élément important qui aiderait à établir des statistiques détaillées sur le nombre d'affaires et la valeur des biens liés à la corruption ayant été confisqués ou saisis (paragraphe 52, Rapport de Conformité), doit être développée d'avantage afin de remplir cet objectif.

28. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xi.**

29. *Le GRECO avait recommandé ce qui suit : pour ce qui est de l'accès à l'information : i) procéder à une évaluation et prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les administrations locales se conforment aux exigences en matière d'accès aux informations sous leur autorité ; ii) procéder à une évaluation de la loi pour établir si la condition de motivation restreint, de manière injustifiée, la capacité du public de juger les actions administratives quand la connaissance d'un système ou de pratiques individuelles de prise de décision fournirait de solides éléments d'information sur d'éventuelles affaires de corruption, et rendre publiques cette évaluation et toutes recommandations, et iii) afin d'éviter qu'un recours ne soit formé devant les tribunaux administratifs où s'accumulent les dossiers en souffrance, envisager d'investir la Commission pour l'accès aux documents administratifs de l'autorité pour ordonner à l'organisme administratif, après l'avoir entendu, de communiquer l'information demandée.*
30. Le GRECO note qu'il avait regretté, dans le Rapport de Conformité, qu'aucune mesure n'ait été prise pour mener à bien les actions concrètes préconisées par la recommandation. Par conséquent, la recommandation xi avait été considérée comme n'ayant pas été mise en œuvre.
31. S'agissant de la partie i) de la recommandation xi, les autorités italiennes indiquent que la loi établit le caractère public de tous les actes effectués par les autorités locales, sans qu'il soit nécessaire de prouver un intérêt particulier pour y avoir accès. La loi a chargé le médiateur (*Difensore Civico*) de se saisir des refus des autorités locales de fournir des renseignements administratifs, et la Commission pour l'accès aux documents administratifs (*Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*) élargit régulièrement ses compétences afin de traiter les plaintes individuelles déposées contre une autorité locale ayant refusé l'accès à des renseignements administratifs lorsque la municipalité concernée ne dispose pas de médiateur. Les statistiques établies chaque année par la Commission ne laissent pas supposer l'existence de problèmes particuliers dans ce domaine.
32. En ce qui concerne le point ii) de la recommandation, la Commission pour l'accès aux documents administratifs indique, au vu de l'expérience acquise dans ce domaine et des contrôles réalisés concernant l'accès aux documents administratifs, que la transparence des renseignements administratifs semblerait être la règle plutôt que l'exception en Italie et que la condition de motivation imposée par la loi ne semble pas, dans la pratique, entraver l'accès aux informations. Le libre accès (sans qu'il soit nécessaire de prouver un intérêt légitime ou de motiver la demande) doit être accordé aux documents administratifs détenus par les autorités locales, aux documents relatifs à la protection de l'environnement et aux documents inhérents à l'organisation et au fonctionnement des organes administratifs. En outre, le décret-loi n° 33 du 14 mars 2013 relatif à la divulgation, à la transparence et à la diffusion d'informations administratives est entré

en vigueur le 20 avril 2013. Il constitue un document de synthèse à ce sujet et il établit le principe de l'accessibilité totale aux informations concernant l'organisation et les activités de l'Administration. Il comprend un système amélioré de sanctions applicables aux violations des obligations en matière de publication et de transparence, y compris les obligations commises par des organes politiques. Il développe encore la notion d' « accès citoyen », c'est-à-dire l'obligation qui incombe à tous les niveaux du gouvernement de mettre gratuitement et en libre accès à la disposition des citoyens les informations à caractère public et les données accessibles.

33. Pour finir, en ce qui concerne la partie iii) de la recommandation, la Commission a fait observer à plusieurs reprises dans ses rapports annuels que l'on pourrait examiner de plus près l'opportunité de l'investir de l'autorité d'ordonner aux instances administratives de communiquer les informations requises, pouvoir qui est actuellement attribué au seul juge administratif. Malgré cette situation, la protection accordée aux personnes ayant vu leurs demandes rejetées sans motif valable passe pour être très efficace : depuis 2006, en tout 3.293 réclamations ont été déposées auprès de la Commission qui les a traitées dans le délai légal de 30 jours ; 2.17% seulement des décisions adoptées par la Commission ont été contestées devant la juridiction administrative. De plus, les demandeurs sont autorisés à comparaître devant les juges administratifs sans avoir l'obligation d'être assistés d'un avocat et peuvent compter sur un règlement rapide de leurs réclamations (dans un délai maximum de 30 jours).
34. Le GRECO prend note des précisions apportées, sur la base de l'expérience acquise par la Commission pour l'accès aux documents administratifs, et par le médiateur au niveau local, concernant l'accès aux informations publiques et les moyens disponibles pour répondre aux réclamations individuelles en cas de refus des organes publics de les communiquer. Le GRECO se félicite en outre de l'adoption récente d'un texte législatif de synthèse prévoyant une transparence accrue de l'Administration.
35. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xv.**

36. *Le GRECO avait recommandé d'élaborer un Code de conduite à l'intention des membres du gouvernement qui serait annoncé publiquement, auquel ceux-ci adhéreraient professionnellement et qui serait, si possible, contraignant et intégrer dans ce Code des restrictions raisonnables en matière d'acceptation des cadeaux (autres que ceux liés au protocole).*
37. Le GRECO rappelle qu'en l'absence de code de conduite destiné aux membres du gouvernement, il a considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
38. Les autorités italiennes évoquent le Code de conduite des agents publics récemment mis en place (mars 2013) qui constitue selon elles un événement majeur consécutif à l'adoption de la Loi anticorruption. Ce nouveau Code instaure des règles de déontologie uniformes et contraignantes ; il comprend des dispositions précises sur la transparence, les conflits d'intérêts et les cadeaux, applicables à l'ensemble des agents travaillant au sein de l'administration publique (dirigeants et consultants compris). Les autorités considèrent qu'il s'applique aux membres de l'exécutif auxquels il est interdit d'accepter des cadeaux autres que de nature protocolaire, en vertu et dans les limites du décret du 20 décembre 2007 qui réglemente cette question. Cela étant dit, les autorités concèdent qu'il serait préférable, aux fins d'accroître la



transparence et l'efficacité, d'adopter un code de conduite concernant spécifiquement les membres du gouvernement.

39. Le GRECO salue l'adoption du Code de conduite des agents publics qui s'applique à présent expressément aux dirigeants et aux consultants. Cela étant dit, le GRECO reste dubitatif quant à savoir si ce Code récemment adopté englobe les membres du gouvernement étant donné que la liste des personnes visées, telle qu'énoncée dans son article 2 (en rapport avec les articles 1, 3 et 54 du décret-loi n°165 du 30 mars 2001), ne les mentionne pas expressément. Le GRECO ne peut que réaffirmer sa position selon laquelle des règles d'intégrité claires et contraignantes doivent être édictées à l'intention des membres de l'exécutif ; cela ne pourra que renforcer la confiance du public envers la classe politique. Il se félicite de ce que les autorités partagent ce point de vue et qu'elles aient déclaré leur intention de légiférer en ce sens dans les mois à venir. Le GRECO rappelle en outre que, s'agissant des membres du Parlement, il s'est abstenu de formuler une recommandation formelle (étant donné que le sujet n'entre pas dans le champ des évaluations des premier et deuxième cycles), tout en espérant que les parlementaires envisageront sérieusement d'élaborer un code de conduite qui témoignera publiquement de leur engagement en faveur d'une intégrité sans faille. Cette question sera examinée dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation.
40. Le GRECO conclut que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xvi.**

41. *Le GRECO avait recommandé ce qui suit : i) adopter des règles claires et contraignantes en matière de conflit d'intérêt applicables à toute personne exerçant des fonctions au sein de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; et ii) instaurer ou adapter (selon le cas) un ou des dispositifs de divulgation du patrimoine des titulaires des postes de la fonction publique les plus exposés aux risques de conflits d'intérêts pour contribuer à prévenir et à détecter les possibilités de telles situations.*
42. Le GRECO note qu'il avait considéré, dans le Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, observant que davantage d'efforts devaient être faits pour harmoniser et clarifier l'interprétation des normes sur les conflits d'intérêt dans l'ensemble de la fonction publique, afin de prévenir et empêcher que de telles situations ne surviennent.
43. Les autorités italiennes indiquent que le décret-loi n° 33 du 14 mars 2013 relatif à la divulgation, transparence et diffusion des informations administratives (articles 14 et 15) a mis en place un système de divulgation unique, qui est applicable aux membres des organes politiques (parlementaires, ministres au niveau central, régional et local) ainsi qu'aux titulaires de fonctions de direction (y compris ceux- qui sont titulaires de ce type de fonction dans le cadre de contrats de collaboration ou autres types de consultance). Les déclarations financières doivent être publiées.
44. La loi anticorruption récemment adoptée comprend plusieurs dispositions relatives aux conflits d'intérêts, réels et apparents ; l'obligation de s'abstenir de participer aux décisions ou de prendre part à une action chaque fois qu'un conflit d'intérêts se fait jour ; et adopte une ligne de conduite plutôt restrictive à l'égard du type d'activité annexe que peut exercer un agent public – la notion de conflit d'intérêts est large et les règles d'incompatibilité strictes. De plus, décret-loi n° 39/2013 de 7 mai 2013 instaure (i) des règles supplémentaires en matière d'incompatibilité pour les fonctions d'encadrement dans le secteur public (par exemple, les personnes qui ont été

reconnues coupables d'une infraction contre l'Administration – même si la décision de justice n'est pas définitive – ne peuvent pas occuper un poste d'encadrement dans le secteur public ; des incompatibilités entre postes d'encadrement dans l'Administration et postes dans des entreprises privées contrôlées, régies ou financées par l'Administration ; des incompatibilités entre des postes d'encadrement dans l'Administration et des fonctions politiques) ; (ii) des sanctions pour manquement aux dispositions susmentionnées ; et (iii) un rôle de suivi et de consultation pour la Commission de l'évaluation, de la transparence et de l'intégrité de l'administration publique (CIVIT) en ce qui concerne les conflits d'intérêts. Plus particulièrement, la CIVIT est chargée de veiller au respect des obligations de publication et de suivre toute irrégularité qui pourrait se produire dans ce domaine, afin de prendre toute mesure supplémentaire nécessaire (que cette dernière soit de nature réglementaire ou de toute autre type, par exemple élaboration de lignes d'orientation et de conseils). Des dispositions ont également été prises dans le décret-loi n°138/2011 afin d'établir une règle d'incompatibilité applicable aux députés et sénateurs qui ne peuvent pas être en même temps représentants élus au niveau local ni au Parlement européen. Les autorités font état par ailleurs d'une proposition d'amendement de la loi n° 215/2004 qui régit les conflits d'intérêts des membres du gouvernement<sup>3</sup>.

45. L'Autorité de la concurrence, qui suit les conflits d'intérêt des membres du Gouvernement, de leurs conjoints et de leurs parents jusqu'au second degré de parenté, a contribué, en émettant des avis et en élaborant d'autres documents à valeur de conseil, à clarifier davantage la norme applicable en matière de conflits d'intérêt. En particulier, l'Autorité de la concurrence a adopté des instructions très strictes en matière d'interprétation de l'obligation pour tout agent public confronté à un conflit d'intérêts, de s'abstenir. La notion de conflit d'intérêts est interprétée de manière large : elle couvre tout conflit potentiel susceptible d'affecter le sens critique de la personne concernée et produire des effets avant la commission de l'infraction, le cas échéant. L'Autorité de la concurrence a également utilisé les déclarations financières qui lui avaient été soumises à des fins préventives pour déceler les secteurs particuliers plus exposés aux conflits d'intérêt (par exemple la radio et la télévision). Les autorités font aussi référence à la jurisprudence élaborée par les tribunaux qui s'orientent dans la même direction : au sens de l'article 97 de la Constitution relatif au principe d'impartialité de l'administration, un agent public a le devoir de s'abstenir, même en l'absence de disposition formelle, chaque fois qu'un conflit d'intérêts réel ou potentiel est à même d'influencer son action (Cour de cassation, sixième chambre, arrêt n°25162 du 19 juin 2008). Les tribunaux ont aussi réaffirmé que l'obligation de signaler un conflit d'intérêts s'impose tout au long de la vie professionnelle d'un agent public, au-delà de son recrutement (Cour de cassation, civile, chambre sociale, arrêt n°5113 du 3 mars 2012).
46. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite de l'attention prêtée par les autorités ces dernières années à ce qui est généralement reconnu comme un grave sujet de préoccupation publique en Italie. Il apprécie l'intérêt des mesures prises depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjoints pour clarifier les normes relatives aux conflits d'intérêts, et veiller à leur application uniforme au sein de toute la fonction publique. À cet égard, le GRECO salue les règles édictées récemment pour prévenir l'apparition de conflits d'intérêts, ainsi que les décisions prises par l'Autorité de la concurrence et les tribunaux pour encadrer de manière plus détaillée l'interprétation des dispositions législatives applicables. Le GRECO espère que l'expérience déjà acquise dans ce domaine pourrait être

---

<sup>3</sup> XVIIe Législature - Chambre des députés, proposition de loi n°C.275 « Règles relatives aux conflits d'intérêts des personnes occupant des fonctions au sein du gouvernement. Délégation au gouvernement de l'adoption de règles relatives aux conflits d'intérêts au sein des collectivités locales, des présidents de région et des membres des conseils régionaux. »

utilisée par la CIVIT (qui s'est également vue confier des missions de contrôle concernant les conflits d'intérêt) dans ses travaux exploratoires sur la manière d'utiliser au mieux le système des déclarations financières comme outil pour contribuer à prévenir et à détecter d'éventuels conflits d'intérêt. Le GRECO note qu'il continuera à suivre cette question dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation ; plus particulièrement au regard des membres du Parlement, des juges et des procureurs.

47. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation xvii.**

48. *Le GRECO avait recommandé d'adopter et mettre en œuvre des restrictions appropriées concernant les conflits d'intérêts qui peuvent se produire avec la mobilité dans le secteur privé des agents publics qui remplissent des fonctions exécutives (administration publique).*
49. Le GRECO note avoir considéré, dans le Rapport de Conformité, que la recommandation xvii n'avait pas été mise en œuvre. Il prend acte des mesures des autorités pour réglementer la mobilité des agents publics dans le secteur privé (pantouflage) ; pour autant, il estime que les dispositions législatives pertinentes n'ont toujours pas été adoptées.
50. L'autorité italiennes indiquent que la Loi anticorruption prévoit une « période de latence » de 3 ans qui impose à un agent public ayant exercé des responsabilités de décision ou de négociation pour le compte de l'administration publique de s'abstenir de travailler pour les entités privées qui ont été les bénéficiaires de l'activité de l'administration publique en vertu de ces mêmes responsabilités. Tout marché ou toute mission de collaboration conclu(e) en violation des dispositions précitées sera frappé de nullité, et l'organisme privé ayant signé ou conclu un tel marché ou une telle mission de collaboration sera exclu de tout marché public pendant une durée de trois ans. Le décret-loi portant application de la loi anticorruption contient des restrictions supplémentaires en ce qui concerne les conflits d'intérêts (voir paragraphe 44). Par ailleurs, les autorités évoquent aussi la loi n°215/2004 qui interdit aux membres du gouvernement, pendant une période de 12 mois après avoir quitté leurs fonctions, de travailler pour des organismes publics ou dans le secteur privé, et d'effectuer des missions à titre professionnel dans les domaines en relation avec leur activité au sein du gouvernement. Des dispositions ont été prises ces dernières années pour renforcer les fonctions de contrôle et de conseil de l'Autorité anti-trust (*Autorità garante della concorrenza e del mercato*) dans ce domaine. De même, la Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité de l'administration publique (CIVIT) a été expressément chargée d'un rôle consultatif/préventif et de suivi en ce qui concerne les conflits d'intérêts découlant des va-et-vient que font, entre le secteur public et le secteur privé, des personnes qui exercent des fonctions de direction.
51. Le GRECO prend note des règles applicables au pantouflage et espère qu'elles seront mises en application dans la pratique, ce qui demande une surveillance effective et l'élaboration de lignes directrices à l'intention des agents publics sur les cas pratiques posant le dilemme éthique qui peut apparaître lorsqu'un agent public intègre une entité privée similaire, liée voire concurrente, immédiatement ou peu de temps après avoir quitté la fonction publique. La question des conflits d'intérêts, source de vives polémiques en Italie, mérite une surveillance étroite afin de préserver la crédibilité du système. Le temps et l'expérience diront si les restrictions existantes sont suffisantes pour traiter l'éventail complet des conflits d'intérêts susceptibles d'apparaître dans ce domaine.

52. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation xviii.**

53. *Le GRECO avait recommandé de mettre en place un système de protection adapté des personnes qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption au sein de l'administration publique (donneurs d'alerte).*

54. Le GRECO note qu'il avait, dans le Rapport de Conformité, jugé que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre étant donné qu'aucune disposition légale ou concrète n'avait été prise pour protéger les donneurs d'alerte.

55. Les autorités italiennes font savoir que la Loi anticorruption contient une disposition particulière sur la dénonciation. Elle consacre le principe d'une protection obligatoire des donneurs d'alerte contre toute mesure de représailles. La dénonciation peut être faite par voie interne (au supérieur hiérarchique direct) ou externe (aux autorités judiciaires ou à la Cour des comptes), et de manière anonyme. Le département de la Fonction publique (*Dipartimento della Funzione Pubblica*) est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires afin de rétablir la situation en cas de conséquences négatives pour le donneur d'alerte.

56. Le GRECO se félicite que des règles soient maintenant en vigueur pour protéger les donneurs d'alerte et qu'une institution ait été chargée de compétences spécifiques en la matière. Le GRECO encourage les autorités à prendre toutes les mesures supplémentaires qui s'imposent pour assurer l'efficacité de la disposition légale adoptée récemment en ce qui concerne les donneurs d'alerte, ainsi que des mécanismes pertinents de protection contre des mesures de vengeance (par exemple, pouvoirs et régime d'application de la protection et formes de compensation).

57. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation xix.**

58. *Le GRECO avait recommandé que la responsabilité des entreprises soit élargie pour couvrir les infractions de corruption active dans le secteur privé.*

59. Le GRECO note qu'il avait considéré, dans le Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre étant donné qu'aucune disposition légale ou concrète n'avait été prise pour élargir la responsabilité des entreprises aux infractions de corruption active dans le secteur privé.

60. Les autorités italiennes font savoir que la nouvelle loi anticorruption a permis d'amender le Code civil et la loi sur la responsabilité des entreprises (décret-loi n°231/2001), faisant en sorte de couvrir les infractions de corruption active dans le secteur privé. Conformément à ces amendements : 1) la dernière phrase du nouvel article 2635 (faits de corruption entre personnes du secteur privé) du Code civil est à présent rédigée comme suit « *quiconque octroie ou promet un pot de vin ou d'autres avantages aux personnes visées aux paragraphes un et deux, encourt les peines qui y sont spécifiées* » ; 2) l'infraction qui consiste à inciter indûment un tiers à octroyer ou promettre un avantage ou un pot de vin est introduite à l'article 25 du Décret-loi n°231/2001 ; 3) ce qui suit est ajouté à l'article 25-ter, paragraphe 1 de ce même décret « *pour les infractions*

*de corruption entre personnes du secteur privé, dans les cas prévus au paragraphe 3 de l'article 2635 du code civil, une sanction pécuniaire de deux cents à quatre cents actions ».*

61. Le GRECO accueille avec satisfaction les amendements apportés à la loi pour élargir la responsabilité des entreprises aux infractions de corruption active dans le secteur privé, conformément aux prescriptions de la recommandation.

62. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xx.**

63. *Le GRECO avait recommandé d'examiner la possibilité d'imposer l'interdiction d'occuper des postes de direction dans une personne morale aux personnes condamnées pour des infractions graves de corruption, dans tous les cas, indépendamment du fait de savoir si la commission de ces infractions est associée à un abus de pouvoir ou à la violation des obligations inhérentes à la fonction exercée.*

64. Le GRECO avait considéré, dans le Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre puisqu'aucune mesure n'avait été prise dans ce domaine.

65. Les autorités italiennes font savoir que la Loi anticorruption a instauré de nouvelles règles en vue de prévenir la corruption avec la création de comités et la désignation de responsables. En vertu de l'article 35 bis récemment ajouté au Décret-loi n°165/2001, toute personne ayant été condamnée, même si le jugement n'est pas définitif, pour une infraction pénale visée au chapitre I, titre II, deuxième tome du Code pénal : a) n'est pas autorisée à participer, même à des tâches de secrétariat, aux comités d'admission dans la fonction publique ou de sélection ; b) ne peut se voir confier, même à des fonctions de dirigeant, des missions de gestion de fonds, d'achats de biens, de services et de fournitures, ainsi que l'allocation ou le versement de subventions, contributions, dotations, aides financières ou l'octroi d'avantages économiques à des bénéficiaires publics et privés ; c) n'est pas autorisée à participer aux comités de sélection des entreprises pour l'attribution des marchés d'équipement, d'approvisionnements et de services, l'allocation ou le versement de subventions, contributions, dotations, aides financière ou l'octroi d'avantages économiques de quel type que ce soit.

66. Outre la règle susmentionnée, les autorités italiennes font savoir que des règles globales détaillées concernant l'interdiction d'être nommé à des postes de dirigeants et de se présenter à des fonctions électives ont aussi été introduites dans les paragraphes 50, 63 et 64 de l'article 1 de la loi anticorruption. Le décret-loi n°138/2011 récapitule les interdictions de se présenter aux élections au Parlement européen, à la chambre des députés et au sénat italiens ; aux élections régionales, provinciales, municipales et de district; ainsi que l'interdiction d'occuper un poste de président et membre du Conseil de direction de consortia, de président et membre des conseils de communautés de communes, membre du Conseil de direction et président de sociétés spéciales et institutions visées à l'article 114 du texte de synthèse sur le régime juridique des collectivités locales.

67. Le GRECO prend note des informations communiquées, et s'abstient, à ce stade, de commenter les nouvelles règles concernant l'inéligibilité à des fonctions électives (locales, nationales et européennes), puisque celles-ci seront évaluées de manière approfondie lors du Quatrième Cycle d'Évaluation. Bien qu'il salue le fait que des règles supplémentaires interdisant la nomination de personnes convaincues de corruption dans des comités et à des postes dans le

secteur public de responsabilités financières aient été prises en considération et adoptées, le GRECO considère que ces règles ne prennent pas en compte la nomination à des postes de dirigeants dans des sociétés privées ou autres personnes morales du secteur privé.

68. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xxi.**

69. *Le GRECO avait recommandé de réexaminer et renforcer les obligations comptables de toutes les formes d'entreprise (qu'elles soient ou non cotées en Bourse) et veiller à ce que les peines applicables soient effectives, proportionnées et dissuasives.*

70. Le GRECO note qu'il avait jugé, dans le Rapport de Conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre puisqu'aucune mesure n'avait été prise dans ce domaine

71. Les autorités italiennes indiquent que leur dispositif réglementaire est en parfaite conformité avec les Directives<sup>4</sup> de l'Union européenne relatives à la publication des données financières et comptables, ainsi qu'avec la Directive européenne 2006/43/EC concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés des sociétés. Les autorités indiquent en outre que, malgré les différents projets de lois présentés au parlement, aucune réforme réglementaire n'a été adoptée jusqu'à présent en ce qui concerne les exigences actuelles en matière de comptabilité des entreprises.

72. Le GRECO regrette qu'aucune mesure concrète n'ait été prise pour traiter cette recommandation depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes en 2009. Comme cela avait été signalé alors (paragraphe 189 à 192), le système comptable italien est relativement hétérogène et ne satisfait pas aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) en matière de comptabilité. En particulier, le GRECO avait émis des réserves quant aux conditions et seuils établissant la responsabilité, la fixation des peines et le champ des auteurs possibles de l'infraction de faux en écritures comptables. Il avait aussi formulé des critiques sur le champ d'application limité des exigences de vérification comptable, à savoir les entreprises cotées en Bourse, entreprises d'Etat et compagnies d'assurance. Les informations communiquées par les autorités ne démontrent pas que l'un quelconque des sujets de préoccupations susmentionnés ait été éliminé.

73. Le GRECO conclut que la recommandation xxi n'a pas été mise en œuvre.

---

<sup>4</sup> Les directives évoquées par les autorités sont les suivantes : Directive 78/660/CE, Quatrième Directive concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés ; Directive 83/349/CE, Septième Directive concernant les comptes consolidés des sociétés ; Directive 86/635/CE concernant les comptes des établissements financiers ; et Directive 91/764/CE concernant les comptes des compagnies d'assurance.

### III. CONCLUSION

74. Outre les conclusions figurant dans le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation Conjoints sur l'Italie, et au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations i, iii, x, xi, xvi, xvii, xviii et xix ont été mises en œuvre de manière satisfaisante. Les recommandations v, viii et xx sont partiellement mises en œuvre et les recommandations xv et xxi n'ont pas été mises en œuvre.
75. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation Conjoints, le GRECO conclut que 17 des 22 recommandations adressées à l'Italie, ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, 3 recommandations ont été partiellement mises en œuvre, et 2 recommandations n'ont pas été mises en œuvre.
76. Il convient de saluer l'Italie pour les dispositions prises en vue de clarifier sa politique de lutte contre la corruption ; l'adoption, en novembre 2012, d'une nouvelle loi cadre anticorruption constitue un signal clair dans cette direction. En outre, l'Italie a désormais ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) ainsi que la Convention civile sur la corruption (STE n°174). Plusieurs mesures ont été introduites pour accroître la transparence et le contrôle au sein de l'administration publique et mieux cibler des questions préoccupantes pour le public, parmi lesquels la réglementation des appels d'offres et marchés publics, les conflits d'intérêts, l'intégrité et la déontologie au sein de la fonction publique, la responsabilité des dirigeants et la protection des donneurs d'alerte. De même, un cadre institutionnel a été mis en place pour adopter, mettre en œuvre, contrôler et évaluer les politiques anticorruption. La Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité de l'administration publique a été désignée comme autorité nationale pour la lutte contre la corruption afin de mettre en œuvre les obligations découlant de l'article 6 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, ainsi que les articles 20 et 21 du STE n°173; les administrations aux niveaux national et local se sont vues confier des missions essentielles en matière d'élaboration de plans contre la corruption et pour l'intégrité dans leurs secteurs d'activité respectifs. Le temps et l'expérience diront si le nouveau dispositif répond efficacement aux objectifs de prévention et de dissuasion de la corruption. Il sera crucial de faire en sorte que toutes les nouvelles dispositions législatives soient assorties de mécanismes d'application efficaces, y compris de conseils d'orientation à l'intention de ceux qui doivent se conformer à la loi et de sanctions appropriées en cas d'abus. Cela demande un engagement politique qui s'inscrive dans la durée. Dans le même ordre d'idée, les autorités sont encouragées à mettre en place un programme global de réduction de la longueur abusive des procédures judiciaires et l'expiration du délai de prescription applicable, et à suivre attentivement la question de la corruption dans le secteur privé, y compris en renforçant les exigences en matière de comptabilité et de contrôle.
77. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation Conjoints concernant l'Italie.
78. Enfin, le GRECO invite les autorités italiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.