



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES  
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 27 mai 2011

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

## Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation Conjoints

### Rapport de Conformité sur l'Italie

Adopté par le GRECO  
lors de sa 51<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 23-27 mai 2011)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation 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. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités italiennes ont présenté le 31 janvier 2011 leur rapport de situation sur les mesures prises pour mettre les recommandations en œuvre.
3. Lors de sa 40<sup>e</sup> réunion plénière (1-5 décembre 2008), conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, le GRECO a chargé la Suisse et l'Ukraine de nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ces pays ont désigné, respectivement, M. Olivier GONIN, au titre de la Suisse, et M<sup>me</sup> SMIRNOVA, au titre de l'Ukraine. Les rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans leur travail de rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le présent Rapport de Conformité a pour but d'évaluer les mesures prises par les autorités italiennes pour appliquer les recommandations formulées dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjoints.

## **II. ANALYSE**

5. Dans son Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjoints, le GRECO avait adressé 22 recommandations à l'Italie. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
6. Les autorités italiennes expliquent que suite à l'adoption du Rapport d'Evaluation Conjointe sur l'Italie, le ministère de la Justice a établi un comité *ad hoc* pour suivre et coordonner les mesures requises en vue de mettre en œuvre les recommandations du GRECO. Ce comité était composé de représentants des institutions ci-après : ministère de la Simplification normative (*Ministero per semplificazione normativa*) ; administration fiscale – Direction centrale de l'audit et de la sécurité (*Agenzia delle entrate, Direzione Centrale Audit e Sicurezza*) ; ministère de l'Intérieur – Service de coordination de la police (*Ministero dell'interno, Coordinamento delle forze di polizia*) ; Direction des investigations antimafia (*Direzione Investigativa Antimafia*) ; Autorité garante de la concurrence et du marché (*Autorità garante della concorrenza e del mercato*) ; ministère de l'Administration publique (*Ministero pubblica amministrazione*) ; Banque d'Italie – cellule de renseignements financiers (*Banca d'Italia, Unità di informazione finanziaria*). Le comité a tenu huit sessions plénières – la dernière, le 11 janvier 2011.

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

7. *Le GRECO a 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.*
8. *Le GRECO a 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.*

9. Les autorités italiennes indiquent que, suite à la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) par la loi 116 du 3 août 2009, le Service de la fonction publique (*Dipartimento della Funzione Pubblica – DFP*) – dont relève le Service anti-corruption et pour la transparence (*Servizio Anticorruzione e Trasparenza – SAeT*) – a été désigné en tant qu'autorité nationale de lutte contre la corruption au sens de l'article 6 du CNUCC. Le Service de la fonction publique est chargé de la coordination de la politique de lutte contre la corruption (il est au centre de la structure, et rayonne vers des partenaires, en étoile), de l'établissement et de la promotion de pratiques efficaces de prévention de la corruption, de l'évaluation périodique de la législation et des pratiques administratives en vue de corriger les fautes et, enfin, de la collaboration avec d'autres structures de lutte contre la corruption et avec les organisations internationales et régionales compétentes en matière de lutte contre la corruption. Le Service de la fonction publique s'est vu allouer en 2011 un budget de 2 millions EUR aux fins de la lutte contre la corruption.
10. En outre, le 1<sup>er</sup> mars 2010, le Conseil des Ministres a approuvé le projet de loi de lutte contre la corruption (AS 2156). Ce projet de loi propose les mesures ci-après :
  - un Plan national de lutte contre la corruption, à élaborer et à coordonner par le Service de la fonction publique sur la base du plan d'action individuel préparé par chaque administration ;
  - un Réseau national de lutte contre la corruption, qui comprend les entités désignées au sein de chaque administration publique et chargées du suivi des mesures de lutte contre la corruption et de la préparation d'une formation ciblée ;
  - un Observatoire des phénomènes de corruption, qui est chargé de réaliser des travaux de recherche dans ce domaine et d'en rendre compte annuellement au Gouvernement, au Parlement et aux organismes internationaux compétents ;
  - une politique de transparence, de simplification et de maîtrise des coûts, notamment en ce qui concerne la passation de marchés publics.
11. Dans l'intervalle, le processus de réforme de l'administration publique, dénommé « réforme Brunetta », lancé en 2008, s'est poursuivi. Notamment, le 27 octobre 2009, le Gouvernement a adopté le Décret-loi 150 mettant en œuvre la réforme Brunetta dans les domaines de la réglementation de l'emploi public ainsi que de l'efficacité et de la transparence de l'administration publique. La réforme vise à garantir la responsabilité de l'administration publique vis-à-vis du citoyen, à renforcer l'efficacité et l'efficacé du secteur public, à promouvoir une culture de l'intégrité et de la légalité au sein de l'administration publique, à encourager l'implication des citoyens et des entreprises dans l'évaluation des résultats du secteur public et dans la formulation des solutions (initiatives ayant trait à la satisfaction du client, telles que « *Mettiamoci la faccia* », l'initiative d'évaluation civique, etc.), à développer davantage les services numériques (administration électronique ; passation de marchés en ligne, notamment de marchés publics écologiques ; etc.) et à réduire la bureaucratie (nombreuses mesures législatives et pratiques destinées à réduire les charges administratives ainsi que les délais et les procédures d'octroi d'autorisations et de permis, etc.). Le lien entre la transparence et la lutte contre la corruption est établi dans le Décret relatif à la réforme, notamment à travers l'adoption du principe de la préparation d'un plan de transparence pluriannuel par chaque administration d'ici 2011.
12. Le GRECO reconnaît les efforts déployés par les autorités italiennes pour promouvoir la transparence, la responsabilité et l'efficacité dans l'administration publique, ainsi que pour impliquer activement les citoyens dans le processus de réforme. Par ailleurs, le GRECO note

qu'une autorité nationale de lutte contre la corruption a désormais été établie suite à la ratification de la CNUCC : en effet, le Service de la fonction publique (SFP) s'est vu confier la coordination et l'évaluation de la politique de lutte contre la corruption suivant un schéma « en étoile » (il est au centre du dispositif et rayonne), sur la base duquel chaque administration publique est tenue d'élaborer un plan de transparence pluriannuel d'ici 2011. Des ressources importantes ont été allouées au DFP aux fins de la lutte contre la corruption en 2011. L'élaboration d'une loi pour la lutte contre la corruption constitue également une avancée, que les autorités doivent mener à terme avec résolution afin de montrer clairement leur engagement dans ce domaine. A ce propos, le Gouvernement a approuvé le projet de loi relatif à la lutte contre la corruption en mars 2010 ; il s'est depuis écoulé plus d'un an et le projet de loi n'a pas encore été adopté<sup>1</sup>. Pour la crédibilité du système, il importe que cette initiative législative soit suivie d'effet sans délai. Le projet de loi porte, entre autres, sur la préparation d'un Plan national de lutte contre la corruption par le Service de la fonction publique et sur l'établissement d'un réseau national de lutte contre la corruption doté de compétences de suivi.

13. Le GRECO considère que le cadre organisationnel pour articuler une politique de lutte contre la corruption en Italie, ainsi que pour évaluer systématiquement l'efficacité des systèmes administratifs généraux conçus pour aider à prévenir et à dépister la corruption, est de nature à atteindre les objectifs visés par les recommandations i et x. Toutefois, des efforts sont encore nécessaires dans ce domaine. Comme souligné plus haut, le projet de loi relatif à la lutte contre la corruption n'a pas encore été adopté. Les initiatives concrètes proposées par le projet de loi doivent être mises en œuvre de façon efficace par la suite. Les plans de transparence pluriannuels qui doivent être élaborés par chaque administration n'ont pas encore été mis au point, testés et évalués pour déterminer si d'autres changements sont nécessaires pour renforcer l'efficacité de la politique de lutte contre la corruption en Italie. Le GRECO espère être tenu informé des éléments nouveaux dans le contexte du suivi de ce rapport.
14. Le GRECO conclut que les recommandations i et x ont été partiellement mises en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

15. *Le GRECO a recommandé de réexaminer la législation existante et nouvelle qui doit garantir la conformité de la loi italienne aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), afin de faire en sorte que les professionnels et les magistrats puissent la consulter et l'utiliser avec la facilité voulue.*
16. Les autorités italiennes rendent compte de quelques éléments nouveaux dans ce domaine, à commencer par la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), qui est intervenue en 2009 (loi 116 du 3 août 2009). Ont suivi des modifications au Code pénal et au Code de procédure pénale (publiées au Journal officiel n° 188 du 14 août 2009).
17. Pour ce qui est des instruments du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption, le Sénat a approuvé le projet de loi relatif à la ratification et à la mise en œuvre de la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) ; depuis le 19 octobre 2009, ce texte fait l'objet d'un examen par la Chambre des députés. Il existe plusieurs initiatives parlementaires sur la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), dont la dernière a été présentée le 4 mai 2010

---

<sup>1</sup> Le projet de loi Anticorruption a été discuté par le Sénat à cinq occasions en avril et mai 2011. Les autorités ont exprimé leur espoir qu'il sera adopté (ensemble avec la décision d'accéder aux instruments applicables du Conseil de l'Europe à la lutte contre la corruption) durant le dernier trimestre de 2011.

et fait actuellement l'objet d'un examen par les commissions mixtes de la justice et des affaires étrangères du Sénat.

18. S'agissant en particulier de la mise en œuvre de la recommandation ii, les autorités considèrent que la plupart des dispositions relatives à la corruption figurent déjà dans le Code pénal (exception faite des dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé et aux infractions comptables, qui figurent dans le Code civil). En conséquence, il n'est en principe pas trop compliqué pour les professionnels et les tribunaux de s'informer pleinement du contenu des infractions de corruption pertinentes. En outre, les autorités rendent compte de plusieurs activités de formation organisées par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) à l'intention des juges et des procureurs, sur les dispositions en vigueur en matière de lutte contre la corruption, y compris l'examen de cas pratiques<sup>2</sup>. Par ailleurs, l'École nationale d'administration publique (*Scuola superiore della pubblica amministrazione*) et l'École supérieure d'économie et de finance (*Scuola superiore dell'Economia e delle Finanze*) ont organisé des formations ciblées à l'intention d'agents du fisc, de la police et d'autres administrations publiques.
19. Le GRECO prend note de l'intention réitérée des autorités d'adhérer à la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n° 174), ainsi qu'à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173). Le GRECO espère que ces instruments seront ratifiés sans délai ; cela constituerait indubitablement un signal clair au public et à la communauté internationale quant à l'engagement des autorités à lutter contre la corruption.
20. Plus particulièrement, en ce qui concerne la mise en œuvre concrète de la recommandation ii, le GRECO rappelle que le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes (paragraphe 26) a relevé l'existence de vues divergentes parmi les professionnels et les tribunaux quant à l'applicabilité des dispositions sur la corruption. Si certains étaient d'avis qu'il existe, sur les infractions de corruption, un nombre de textes législatifs important au point de semer la confusion (Code pénal, Code civil, droit commercial et droit fiscal, etc.) et ont exprimé le souhait de voir rationalisées les dispositions éparses de sorte à obtenir une source juridique unique, d'autres ne percevaient pas de problème à cet égard. Par ailleurs, le GRECO a reconnu que l'organisation de la législation est une question qui relève de la compétence exclusive des autorités italiennes et, partant, a seulement recommandé d'examiner l'état actuel des choses. Le GRECO note que les autorités ont examiné la question et que, plutôt que de rationaliser les dispositions sur la corruption en les regroupant dans une source juridique unique, elles ont choisi de poursuivre la formation (initiale et continue) des juges et des procureurs dans ce domaine ; un nombre important d'activités de formation ont eu lieu à cet effet depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes.
21. Le GRECO accepte la solution retenue par les autorités italiennes pour mieux répondre aux préoccupations ayant suscité la recommandation ii ; le GRECO aura à nouveau l'occasion d'évoquer l'applicabilité effective de l'incrimination de la corruption par les tribunaux et les professionnels dans le cadre du Troisième Cycle d'Evaluation de l'Italie.
22. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

---

<sup>2</sup> Les autorités ont donné des exemples de modules de formation et de profils de participants (juges et procureurs provenant de l'ensemble du territoire italien). La formation proposée concernait, entre autres, les dispositions en vigueur sur la corruption au niveau national ainsi que le droit comparé (normes anticorruption communautaires et internationales), entraide judiciaire, responsabilité des entreprises, enquêtes économiques et financières et mécanismes de coopération avec d'autres organismes répressifs, techniques spéciales d'enquête, saisie et confiscation, etc.

### **Recommandation iii.**

23. *Le GRECO a 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.*
24. Les autorités font état de plusieurs cours de formation conçus aux niveaux local et central et largement suivis par les trois différents corps de police<sup>3</sup>, qui concernent la législation et la procédure pénales (y compris en rapport avec les infractions de corruption et de blanchiment de capitaux) ainsi que la déontologie professionnelle. Les autorités précisent que les questions liées à la corruption sont traitées par les modules de formation initiale et continue à la fois. Dans l'ensemble, le contenu de la formation pertinente dispensée aux différents corps de police est homogène pour l'essentiel et couvre plusieurs aspects. La formation à la lutte contre la corruption implique quatre approches différentes : 1) approche fondée sur les valeurs (séminaires sur les codes de conduite et de déontologie professionnelle) ; 2) approche relationnelle (lignes directrices sur la conduite interpersonnelle que les officiers de police doivent suivre dans leurs contacts avec les collègues et le grand public) ; 3) approche gestionnaire (responsabilité et traitement efficient des ressources publiques) ; et 4) approche fondée sur les connaissances (connaissance des dispositions en vigueur sur la corruption dans le cadre des régimes pénal, procédural et administratif ou disciplinaire). Des changements sont attendus dans ce domaine après une refonte des cours (une décision de réorganisation de la formation dispensée aux corps de police a été prise en novembre 2010 et l'expérimentation de nouvelles méthodologies d'enseignement a été lancée en décembre 2010).
25. Le GRECO réitère sa préoccupation par rapport au fait que le contenu de la formation dispensée en matière de lutte contre la corruption semble être de nature assez générale. Il rappelle qu'il a exprimé des doutes, dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles Conjoint, sur le niveau de spécialisation des officiers de police en matière de corruption et l'argument présenté par les autorités selon lequel, en Italie, chaque policier est spécialisé en matière d'enquête de corruption. Les appréhensions susmentionnées restent valables. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour assurer une formation spécialisée sur les infractions de corruption et les infractions à caractère financier liées à la corruption, dans le cadre de laquelle des officiers des différents corps de police (les carabinieri – *Carabinieri*, la police d'Etat – *Polizia* et la Brigade financière – *Guardia di Finanza*) pourraient mieux partager leurs connaissances, compréhension et expériences concernant le traitement de ce type d'infractions.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iv.**

27. *Le GRECO a recommandé de i) renforcer davantage la coordination entre les différentes forces de l'ordre impliquées dans l'investigation des affaires de corruption sur l'ensemble du territoire italien, y compris ii) en considérant l'intérêt (et la possibilité législative) d'élaborer un mécanisme horizontal de soutien pour aider celles-ci à mener ces investigations.*

---

<sup>3</sup> D'après les chiffres communiqués par les autorités, plus de 7.000 agents de la Brigade financière (*Guardia di Finanza*), 4.450 carabinieri (*Carabinieri*) et 4.281 agents de la Police d'Etat (*Polizia di Stato*) ont pris part, depuis 2008, à des sessions de formation sur la législation et la procédure pénales et l'intégrité dans le service public. Les agents concernés sont de rangs divers (par exemple, agents, inspecteurs et chefs).

28. Les autorités italiennes soulignent le rôle de premier plan du ministère public dans les enquêtes sur les infractions pénales : les procureurs dirigent les investigations pertinentes et recourent à la police judiciaire à cet effet. Il existe trois différents corps de police dans le pays, à savoir les carabinieri (*Carabinieri*), la police d'Etat (*Polizia*) et la Brigade financière (*Guardia di Finanza*), qui se partagent la responsabilité des enquêtes sur les infractions de corruption, sous l'autorité générale et la coordination du procureur chargé de l'affaire en question. La Brigade financière est un partenaire privilégié dans ce domaine.
29. C'est dans ce contexte particulier que les autorités italiennes ont examiné la possibilité d'élaborer un mécanisme horizontal de soutien similaire à celui qui existe pour la lutte contre la criminalité organisée à travers la Direction des investigations antimafia (*Direzione investigativa antimafia – DIA*). Cependant, les autorités ont estimé qu'une telle possibilité ne représenterait pas une valeur ajoutée suffisante par rapport au régime actuel, étant donné que les infractions de corruption ne comportent généralement pas la dimension d'« unité organisationnelle et pénale » qui constitue la raison profonde de la mise en place d'une structure horizontale pour les crimes de type mafieux. D'après les autorités, les infractions de corruption, loin d'être en règle générale l'expression d'un plan criminel unique élaboré par une organisation, constituent des épisodes criminels plutôt individuels, dont chacun vise un intérêt criminel différent. En cas d'infractions de corruption semblant être liées à un groupe organisé, celles-ci seraient traitées par la Direction antimafia de district compétente au sein du Ministère public, en vertu de l'article 7 du Décret-loi 152/91. S'agissant de la coordination et de l'échange de connaissances au quotidien entre les organismes compétents impliqués dans les enquêtes sur les infractions de corruption, les autorités indiquent que les Services du Parquet auprès des principaux tribunaux du pays (Rome, Milan, Turin, Palerme, Gênes, Bologne, Florence, Bari et Catane) et auprès des tribunaux des chefs-lieux de province ont établi des divisions spécialisées dans les infractions au préjudice de l'administration publique ; des mécanismes de coordination ont été élaborés pour optimiser les outils et les protocoles d'enquête. En particulier, une base de données centralisée (*Sistema di Investigazione – Sdi*) a été mise en place pour permettre aux organismes répressifs situés sur l'ensemble du territoire national d'avoir un accès direct (et en temps réel) aux informations sur les enquêtes en cours (par exemple, des informations sur un suspect ou une personne placée sous surveillance, y compris des précisions sur les condamnations antérieures, les liens avec les organisations de type mafieuse, les avoirs, etc.). Le thème des mécanismes de coopération et de coordination des organismes chargés des enquêtes sur les infractions de corruption est couvert par le programme de formation élaboré par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) à l'intention des juges et des procureurs (voir paragraphe 18 et note de bas de page 2).
30. Le GRECO prend note des éclaircissements supplémentaires fournis par les autorités sur le cadre organisationnel destiné à faciliter l'échange d'informations et la coordination des enquêtes liées à la corruption. Dans ce contexte particulier, le GRECO relève que les autorités, après avoir dûment examiné la recommandation iv, alinéa ii, ne jugent pas nécessaire au stade actuel d'établir un mécanisme horizontal de soutien pour aider spécifiquement les organismes répressifs à enquêter sur la corruption (similaire à celui qui existe pour les infractions de type mafieux). Par ailleurs, le GRECO prend note des explications fournies par les autorités concernant la possibilité de recourir à un mécanisme horizontal de soutien, c'est-à-dire la Direction des investigations antimafia (DIA), lorsque la commission de l'infraction comporte une dimension de criminalité organisée. Compte tenu des explications supplémentaires fournies sur les moyens et les outils destinés à mieux coordonner les initiatives et l'échange d'information entre les différents organismes répressifs impliqués dans les enquêtes sur la corruption sur l'ensemble du territoire italien (par exemple, services spécialisés du ministère public chargés de la criminalité des affaires et des infractions au préjudice de l'administration publique, mise en place de bases de

données centralisées et activités de formation à la coordination des enquêtes), le GRECO estime que les autorités ont pris en compte les préoccupations exprimées dans la recommandation iv.

31. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation v.**

32. *Le GRECO a 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.*

33. Les autorités italiennes signalent que le comité *ad hoc* du ministère de la Justice chargé de superviser la mise en œuvre des recommandations du GRECO a réalisé une analyse du taux d'affaires de corruption éteintes par prescription durant la période 2005-2010. L'analyse a impliqué les Bureaux de Procureurs 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 révèlent 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.

***Poursuites relatives à des infractions de corruption : articles 317, 318, 319, 319 ter, 320, 321, 322 et 322 bis du Code pénal (CP) et article 2635 du Code civil. Chiffres consolidés tels que communiqués par les Bureaux de Procureurs de Milan, Turin, Venise, Rome, Florence, Bari, Naples et Palerme.***

Année	Art. 317	Art. 318	Art. 319	Art. 319 ter	Art. 320	Art. 321	Art. 322	Art. 322 bis	Art. 2635
2005	114	17	219	14	12	103	68	2	8
2006	121	28	265	20	14	176	99	4	2
2007	131	19	221	23	16	147	111	10	6
2008	128	24	226	23	14	125	119	24	5
2009	141	26	257	15	14	126	125	9	4
2010	144	17	236	14	16	106	129	6	1

***Affaires classées pour prescription : articles 317, 318, 319, 319 ter, 320, 321, 322 et 322 bis du Code pénal (CP) et article 2635 du Code civil. Chiffres consolidés tels que communiqués par les Bureaux de Procureurs de Milan, Turin, Venise, Rome, Florence, Bari, Naples et Palerme.***

Année	Art. 317	Art. 318	Art. 319	Art. 319 ter	Art. 320	Art. 321	Art. 322	Art. 322 bis	Art. 2635
2005	11	1	3	0	0	2	1	0	0
2006	7	3	21	1	0	11	6	0	0
2007	2	2	7	0	1	4	3	0	0
2008	1	0	6	0	0	3	3	0	0
2009	3	0	7	0	1	4	5	0	0
2010	1	2	10	1	1	6	2	0	0



34. Par ailleurs, les autorités font état d'une étude réalisée par *Transparency International* (et financée par la Commission européenne) sur la prescription dans 11 pays européens, dont l'Italie. Elles indiquent que la situation en Italie n'est pas très différente de celle qui prévaut dans les autres pays européens analysés dans cette étude.
35. Enfin, les autorités évoquent un nouveau projet de loi intitulé « Dispositions sur les frais de justice, le préjudice en termes de revenu, la prescription et la durée des procédures » (« *Processo/Prescrizione Breve* »), adopté par la Chambre des députés le 12 avril 2011 et en instance d'approbation par le Sénat. Le projet de loi précité comprend deux nouveautés principales : i) à propos de la durée raisonnable des procédures, il fait obligation au chef du service judiciaire compétent d'informer le ministère de la Justice et le Conseil supérieur de la magistrature du non-achèvement d'une procédure avant le délai de prescription prévu par la loi ; (ii) à propos du délai absolu de prescription, ce délai est réduit lorsque la limitation dans le temps est interrompue. En tout état de cause, la limitation dans le temps reste la même sauf lorsqu'elle est interrompue comme suit : i) en cas d'absence de condamnation antérieure du contrevenant, la limitation dans le temps est comprise entre un quart et un sixième du délai d'expiration ; ii) en cas de récidive, elle est comprise entre un tiers et un quart ; iii) en cas de récidive aggravée, elle est égale à la moitié ; iv) en cas de récidive répétée, elle est comprise entre la moitié et les deux tiers. La réduction du délai de prescription ne concerne pas les infractions qui causent un préjudice grave pour la société, telles que le terrorisme ou les infractions de type mafieux.
36. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités, y compris les chiffres sur le nombre d'affaires de corruption éteintes par prescription. Le GRECO considère que l'analyse réalisée par les autorités dans ce domaine ne satisfait pas aux exigences de la recommandation v : l'action des autorités a principalement consisté à recueillir des données. Il manque une analyse approfondie situant la question dans une perspective plus large – à savoir la perspective de la durée des poursuites pénales et du pourcentage d'affaires prescrites (élevé selon les dires) en Italie. En outre, aucune mesure n'a été prise pour informer le grand public des résultats de l'analyse réalisée par les autorités, notamment de la réponse à la question de savoir si et comment elle traite les points mentionnés dans la recommandation v et les différentes appréhensions exprimées dans le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes (paragraphe 54 à 57). Le GRECO rappelle qu'il existe au sein de la population le sentiment répandu qu'un pourcentage troublant de poursuites pour corruption n'aboutissent pas pour cause d'échéance du délai de prescription.
37. Le GRECO note aussi que les conclusions de l'étude de *Transparency International*, mentionnée au paragraphe 34, précisent explicitement que le régime de prescription en Italie constitue un problème sérieux<sup>4</sup>.
38. Le GRECO est d'avis que l'analyse des autorités et l'étude de *Transparency International*, telles que mentionnées ci-dessus, peuvent conjointement constituer un point de départ (ainsi que le reconnaît l'alinéa i de la recommandation v), ce qui devrait encourager les autorités à entreprendre d'autres actions dans ce domaine (conformément aux alinéas ii et iii de la recommandation v).
39. S'agissant du récent projet de loi intitulé « Dispositions sur les frais de justice, le préjudice en termes de revenu, la prescription et la durée des procédures », le GRECO ne peut qu'exprimer

---

<sup>4</sup>*Timed Out: Statutes of Limitation and Prosecuting Corruption in EU Countries*, Transparency International, novembre 2010 [rapport concernant l'impact de la prescription sur les poursuites pénales pour corruption dans l'Union européenne]. [http://www.transparency.ee/cm/files/statutes\\_of\\_limitation\\_web.pdf](http://www.transparency.ee/cm/files/statutes_of_limitation_web.pdf)

certaines réserves à ce stade préliminaire, étant donné que ce projet de loi n'a pas encore été formellement adopté. En particulier, le GRECO réitère la préoccupation explicitement exprimée dans le contexte des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation Conjointes quant à l'effet préjudiciable que la réduction de la limitation dans le temps a peut-être déjà eu dans la pratique (paragraphe 54 et 55)<sup>5</sup> ; en conséquence, le GRECO reste réservé à propos de l'effet positif (limité) attendu<sup>6</sup> de cette mesure législative pour les affaires en cours ou futures, si on le compare au risque de non-aboutissement de poursuites dans le cadre d'affaires de corruption pour cause d'expiration du délai en question. Par ailleurs, le GRECO observe que cette initiative législative du Gouvernement a suscité beaucoup de controverse en Italie, certains milieux de la société étant très critiques au sujet de l'utilisation d'une telle mesure pour enterrer des affaires en cours (y compris des affaires de corruption). Le GRECO souligne à nouveau que dans un souci d'efficacité de la lutte contre la corruption, il est essentiel que le grand public ait confiance dans les mesures prises par les autorités pour s'attaquer au phénomène et les résultats obtenus.

40. Le GRECO regrette que les autorités ne prennent pas de mesures plus énergiques dans ce domaine, largement reconnu comme une faiblesse majeure du système pénal en Italie, dont les répercussions ne se limitent pas aux affaires de corruption. Dans ce contexte, le GRECO renvoie à la Résolution intérimaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CM/ResDH(2010)224), qui souligne la durée excessive des procédures civiles, pénales et administratives en Italie et reconnaît que cette lenteur constitue un problème structurel à résoudre. Le GRECO estime que des mesures énergiques sont nécessaires pour traiter efficacement le problème en question. Le GRECO admet que cela s'inscrit dans le cadre d'un processus de réflexion plus large sur la durée excessive de la procédure judiciaire, l'arriéré judiciaire et l'expiration du délai de prescription, lequel processus ne se limite pas aux infractions de corruption. La question de la prescription sera à nouveau examinée dans le cadre du Troisième Cycle d'Evaluation de l'Italie.

41. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

42. *Le GRECO a recommandé d'intégrer à la loi 124/2008 des dispositions permettant de lever la suspension des poursuites pénales afin de veiller à ce qu'une telle suspension n'entrave pas les poursuites effectives des infractions de corruption, par exemple en ce qui concerne les infractions pénales graves pour faits de corruption, en cas de flagrant délit ou lorsque la procédure a atteint un stade avancé.*

43. Les autorités italiennes indiquent que la loi 124/2008 a été déclarée inconstitutionnelle le 19 octobre 2009. En particulier, les autorités ont expliqué que la question de l'inconstitutionnalité de la Loi 124/2008 a été soulevée par la Cour de Milan (et rejointe par un juge d'instruction à la Cour pénale de Rome) dans le cadre de poursuites pénales en cours. Avec son arrêt 262/2009, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel l'article 1 de la Loi 144/2008 (article unique), qui prévoyait la suspension des poursuites pénales et enquêtes engagées avant ou pendant le mandat, concernant le Président italien, le Premier Ministre et les Présidents des deux Chambres du Parlement durant la période de leur fonction et jusqu'à l'expiration de leur mandat. La Cour constitutionnelle a conclu que la disposition susmentionnée viole, *inter alia*, le principe d'égalité

---

<sup>5</sup> Il est rappelé que le délai de prescription a déjà été réduit par la loi 251 du 5 décembre 2005.

<sup>6</sup> Il a été indiqué que les procédures concernées par le projet de loi intitulé « Dispositions sur les frais de justice, le préjudice en termes de revenu, la prescription et la durée des procédures » ne représentent qu'une partie minimale (0,2 %) du nombre total d'affaires pénales en suspens.

devant la loi garanti par la Constitution italienne. La décision de la Cour constitutionnelle a ainsi abrogé la Loi 144/2008 avec un effet rétroactif.

44. Le GRECO rappelle que la loi 124/2008 a permis la suspension de poursuites et d'enquêtes pénales pour des actes commis avant ou pendant le mandat par le Président, le Premier ministre et les Présidents des deux chambres du Parlement, jusqu'à la fin de leur mandat. Cette possibilité a désormais été supprimée conformément à la déclaration d'inconstitutionnalité précitée de la loi ; il convient de s'en féliciter. A ce propos, le GRECO note que l'immunité procédurale est un sujet particulièrement sensible, qui a provoqué (et continue d'alimenter) d'âpres débats en Italie. Par exemple, à propos de la Loi 51 du 7 avril 2010 (parue après l'adoption du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes, et par conséquent, non analysée dans ce rapport-là) grâce à laquelle les représentants du Cabinet (i.e. le Président du Conseil des Ministres et les Ministres eux-mêmes) peuvent invoquer la raison de l' "empêchement légitime" à comparaître devant le tribunal, et par conséquent reporter les poursuites pénales qui étaient en cours contre eux ou prévues d'être engagées dans les 18 mois à partir de la date de promulgation de la Loi, en raison du fait qu'une telle comparution pourrait être un obstacle à l'exercice de leur fonction publique. Certaines dispositions de cette Loi ont été déclarées inconstitutionnelles le 13 janvier 2011. En particulier, conformément à la décision de la Cour constitutionnelle, c'est aujourd'hui les juges responsables qui ont le dernier mot quant à la décision d'accorder au représentant du Cabinet qui le demande le renvoi des poursuites pénales sur la base de l' "empêchement légitime". Le GRECO doit réaffirmer sa position ferme sur ce point : conformément au Principe directeur 6, il est nécessaire de veiller à ce que les lois et les règles sur l'immunité (ou équivalent *de facto* à une extension du régime d'immunité) soient autant limitées que nécessaire dans une société démocratique et, en aucun cas, ne créent un obstacle inacceptable à des poursuites efficaces en matière de corruption. Toute démarche s'écartant du principe susmentionné est tout à fait regrettable.
45. Le GRECO conclut que, conformément à la déclaration d'inconstitutionnalité de la loi 124/2008, les préoccupations spécifiques exprimées dans la recommandation vi en rapport avec cette loi ne sont plus d'actualité. En ce sens, la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation vii.**

46. *Le GRECO a recommandé d'envisager l'introduction de la confiscation in rem afin de faciliter davantage la saisie des produits de la corruption.*
47. Les autorités italiennes déclarent que le comité ad hoc établi sous l'égide du ministère de la Justice pour coordonner la mise en œuvre des recommandations du GRECO a examiné la possibilité d'introduire la confiscation in rem dans le système juridique italien. Les autorités ont réexaminé les différents types de confiscation prévus par la législation, notamment 1) la confiscation en guise de mesure de sûreté (article 240, Code pénal), y compris la confiscation élargie, basée sur un certain renversement de la charge de la preuve pour les personnes condamnées qui ne peuvent pas justifier l'origine de leurs avoirs (« *confisca allargata* », telle que prévue à l'article 12(6) du Décret-loi 306 du 8 juin 1992) ; et 2) la confiscation en tant que mesure préventive visant les avoirs d'origine criminelle détenus par des personnes appartenant à des organisations de type mafieux (loi 575/1965, telle que modifiée). Ce dernier type de confiscation équivaut en fait à la confiscation in rem : elle peut être ordonnée en l'absence de toute condamnation, sur la base de la seule menace que la personne ou les avoirs en question peuvent faire peser sur la sécurité publique, lorsque la valeur de ces avoirs n'est pas en rapport avec les revenus ou l'activité économique du suspect. Quant à la possibilité de prévoir la

confiscation *in rem* en ce qui concerne le premier type de confiscation susmentionné (c'est-à-dire, la confiscation en guise de mesure de sûreté), une telle possibilité existait dans le passé, mais a été déclarée inconstitutionnelle en 1994 sur la base du principe de présomption d'innocence et a ainsi été abrogée. En conséquence, tout en reconnaissant les possibles avantages de l'introduction de la confiscation *in rem* également en ce qui concerne la confiscation en tant que mesure de sûreté (par exemple, dans les cas où l'individu ne peut pas être condamné pour infraction de corruption pour cause de décès avant l'ouverture de poursuites, l'infraction est forclosée ou la bonne fin de l'action judiciaire a été empêché par toute autre cause), les autorités pensent qu'un tel système ne serait pas conforme au principe de présomption d'innocence inscrit à l'article 27 de la Constitution, en vertu duquel une partie assignée n'est pas considérée comme coupable d'une infraction avant que sa condamnation ne soit définitive.

48. Le GRECO reconnaît que cette recommandation a été suivie d'effet. Le GRECO note que la confiscation *in rem* est possible s'agissant des organisations de type mafieux dans certaines circonstances (c'est-à-dire la confiscation en tant que mesure préventive); le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes (paragraphe 84) a reconnu cette possibilité et considéré qu'elle constitue un moyen susceptible de servir dans d'autres cas – à savoir la confiscation en tant que mesure de sûreté et la confiscation en tant que mesure préventive pour les infractions de corruption n'ayant pas une dimension mafieuse – où il n'est pas possible d'obtenir une condamnation pour des raisons formelles ou procédurales. Les autorités semblent partager le point de vue du GRECO concernant la valeur ajoutée potentielle de la confiscation *in rem* dans les cas susmentionnés ; toutefois, compte tenu de l'expérience passée (arrêts passés rendus par la Cour constitutionnelle sur ce point), les autorités sont aussi préoccupées par l'éventualité que l'introduction de la confiscation *in rem* en tant que mesure de sûreté soit contraire au principe de présomption d'innocence inscrit dans la Constitution.
49. Le GRECO accepte les explications fournies par les autorités et conclut que la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation viii.**

50. *Le GRECO a 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.*
51. Les autorités italiennes font savoir que le ministère de la Justice a conçu une base de données informatisée (*Sistema Informativo Prefettura e Procure dell'Italia – SIPPI*) afin de collecter des informations complètes sur les ordonnances de saisie et de confiscation dans l'ensemble du pays. D'importants frais techniques et de personnel ont été engagés dans la mise en œuvre concrète d'un tel système et SIPPI est, depuis janvier 2011, pleinement opérationnel. Il facilite et accélère l'acquisition des données contenues dans les fichiers traités par les services judiciaires en permettant des recherches plus souples sur les actifs saisis et confisqués.
52. Le GRECO se félicite de la conception d'une base de données destinée à collecter des informations sur les ordonnances de saisie et de confiscation à l'échelle du territoire national ; cette initiative répond aux préoccupations formulées dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes (paragraphe 85) à propos de l'absence de données statistiques globales concernant le nombre d'affaires et la valeur des biens liés à la corruption ayant été confisqués ou saisis dans tout le pays, qui a suscité la recommandation viii. La base de données

a juste commencé à être pleinement opérationnel et, par conséquent, il est peut-être trop tôt pour évaluer sa pertinence pour atteindre l'objectif final de la recommandation, c'est-à-dire la mise en place de cet outil pour apprécier l'efficacité de l'action des autorités répressives, afin de déterminer si des problèmes récurrents se posent dans la pratique (par exemple, en ce qui concerne les biens transférés à des tiers, les difficultés pour prouver l'origine illicite d'avoirs, etc.) et, par là, identifier les domaines dans lesquels il pourrait être nécessaire d'apporter des améliorations supplémentaires au régime actuel de saisie et de confiscation. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts dans ce domaine et espère recevoir des informations actualisées sur les améliorations apportées à cet égard, le cas échéant, en fonction de l'expérience acquise avec la base de données.

53. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

54. *Le GRECO a recommandé ce qui suit : i) insister, auprès des membres du personnel des organismes chargés de traiter ces aspects de la lutte contre la corruption, sur l'importance de faire remonter l'information concernant les déclarations d'opérations suspectes, de la coopération dans ce domaine et des effets bénéfiques que cela pourrait avoir ; ii) prendre des mesures pour indiquer clairement à ceux qui ont l'obligation de déclarer des opérations suspectes qu'une déclaration tardive ou une absence de déclaration ne sont pas acceptables, par exemple en recourant à des mesures de sanction, le cas échéant.*
55. Les autorités italiennes expliquent que les mécanismes de rétroinformation et de coopération entre les organismes chargés de la lutte contre le blanchiment de capitaux ont été développés, y compris à travers des mémorandums d'accord entre les autorités de surveillance (cellule de renseignements financiers – UIF, Institut de surveillance des assurances privées et d'intérêt collectif – ISVAP – et Commission nationale des sociétés et de la bourse – CONSOB). Les contacts entre la cellule de renseignements financiers et les organismes d'enquête compétents (c'est-à-dire la Direction des investigations antimafia – DIA – et la Brigade financière – NSPV) ont été intensifiés : en 2008 et en 2009, plus de 50 % des déclarations d'opérations suspectes (DOS) transmises par la cellule de renseignements financiers ont été instruites par la DIA et la NSPV ; en tout, la cellule de renseignements financiers a reçu 118 demandes de documentation et de coopération en provenance de l'administration judiciaire en 2010 (contre 94 demandes en 2009 et 53 en 2008). Des mémorandums d'accord ont été signés par la cellule de renseignements financiers, la DIA et la NSPV afin de faciliter l'échange d'informations (à des fins tant préventives que répressives), y compris par voie électronique.
56. S'agissant de l'absence de déclaration et de la déclaration tardive des opérations suspectes, les autorités soulignent que le Décret-loi 231/2007 établit une obligation de déclaration sans tarder. Tout retard injustifié de déclaration est assimilé à une absence de déclaration. Un tel manquement est passible d'une amende comprise entre 1 % et 40 % du montant total de l'opération non déclarée. En 2010, la cellule de renseignements financiers a entamé 23 poursuites administratives pour manquement à l'obligation de déclaration des opérations suspectes (contre 16 en 2009 et 28 en 2008). En 2009, des sanctions ont été imposées dans 34 affaires ; le montant total des amendes administratives imposées s'est élevé à 5 961 201 EUR. Enfin, afin d'améliorer la qualité et la ponctualité des DOS, un nouveau système électronique de déclaration des opérations suspectes a été conçu ; présenté aux entités déclarantes en novembre 2010, il est entré en vigueur en mai 2011.

57. Le GRECO relève, en ce qui concerne le premier volet de la recommandation, que la coopération et l'échange d'informations entre les organismes répressifs et la cellule de renseignements financiers ont été renforcés à travers l'établissement de mémorandums d'accord et la mise en place de dispositifs pratiques permettant un partage de données plus rapide. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO accepte les explications fournies par les autorités à propos des dispositions législatives sur l'absence de déclaration et la déclaration tardive, ainsi que des sanctions appliquées en conséquence. Le GRECO salue enfin l'initiative prise par les autorités pour permettre une transmission plus rapide des déclarations d'opérations suspectes par voie électronique, qui devrait contribuer à résoudre le phénomène de retard critiqué dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes (paragraphe 87).
58. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xi.**

59. *Le GRECO a 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.*
60. Les autorités italiennes soulignent l'importance accordée, dans la réforme Brunetta, à la transparence de l'administration publique et les nombreuses activités visant à ouvrir les procédures administratives et les dossiers pour permettre au grand public d'en prendre connaissance de manière plus facile, utile et rapide, y compris les initiatives d'administration électronique et le système d'information public. Pour ce qui est de l'accès aux informations détenues par les autorités locales, elle est réglementée par la loi. En ce qui concerne la condition de motivation de la demande de données accessibles au public mais non publiées, il s'agit d'une question soumise à une évaluation politique qui sera tranchée en fin de compte à travers des modifications législatives, le cas échéant ; actuellement, la condition de motivation ne s'applique plus pour les informations ayant trait à l'environnement et au paysage, ainsi que pour les documents administratifs détenus par les autorités locales. Concernant la recommandation d'investir la Commission pour l'accès aux documents administratifs de l'autorité pour ordonner à l'organisme administratif concerné, après l'avoir entendu, de communiquer l'information demandée, la Commission a demandé à plusieurs reprises au Gouvernement et au Parlement d'autoriser un tel mécanisme, mais cette requête n'a pas encore reçu de suite favorable. Cela étant dit, la Commission s'est vue doter de pouvoirs de décision, ce qui s'est traduit par un accroissement du nombre de plaintes de citoyens résolues par la Commission directement, sans recours aux tribunaux administratifs (sauf si l'administration publique concernée ne respecte pas la décision de la Commission d'accorder l'accès aux documents requis).
61. Le GRECO prend acte des activités mises en œuvre pour améliorer la transparence des informations détenues par l'administration et faciliter l'accès du public à ces informations

notamment à travers l'utilisation accrue de la mise en ligne et d'autres méthodes. De telles mesures étaient déjà en cours et avaient déjà été signalées au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes ; les activités réalisées ces deux dernières années par les autorités dans le cadre de la poursuite de leurs efforts dans ce domaine sont sans conteste à louer. Cela étant dit, la recommandation xi visait à traiter des faiblesses spécifiques identifiées concernant la mise en œuvre de la loi 241/1990 relative à l'accès aux documents administratifs (telles que décrites en détail aux paragraphes 143 et 144 du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes). Le GRECO note avec regret qu'aucune mesure n'a été prise, ni même envisagée, pour donner suite à l'appel de la recommandation xi à des actions concrètes.

62. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation xii.**

63. *Le GRECO a recommandé que, dans le cadre des mesures prises pour s'attaquer à la longueur des procédures et à l'arriéré des appels administratifs, les autorités envisagent expressément d'instaurer des solutions de rechange officielles aux voies de recours judiciaires, telles que d'autres formes de résolution des litiges.*
64. Les autorités italiennes font état d'une vaste réforme de la procédure administrative ayant donné lieu à l'adoption du Décret-loi 104 du 2 juillet 2010 (nouveau Code de procédure administrative), qui est entré en vigueur le 16 septembre 2010. Ce Décret introduit des mesures destinées à résorber l'arriéré des tribunaux administratifs. Il vise à garantir les principes de délai raisonnable de la procédure, de concentration et d'efficacité. Il apporte aux requérants de nouveaux moyens de protection (procédure concise assortie de garanties efficaces, délai de procès raisonnable, contre-interrogatoire, élargissement de la gamme de preuves acceptables, etc.). D'après les autorités, une de ses nouveautés les plus pertinentes est l'introduction d'une « procédure de sûreté », qui consiste à suspendre les effets de la mesure administrative contestée en attendant la décision finale et à trancher l'affaire en urgence (le requérant peut obtenir une décision de sûreté dans un délai d'un mois ; de même, une décision sur le fond de l'affaire peut être obtenue dans le même délai d'un mois à compter de la date de la décision simplifiée rendue). En ce qui concerne les procédures administratives relatives aux marchés publics, le Décret prévoit un délai accéléré, ainsi qu'un délai de suspension obligatoire entre la décision de l'acheteur d'attribuer le marché et l'attribution effective du marché, afin que les concurrents s'estimant lésés puissent demander réparation avant la conclusion du marché. S'agissant en particulier du recours, des mesures ont été prises pour prévenir une durée excessive de la procédure avant l'aboutissement à une décision finale (par exemple, fixation de délais réglementaires, codification des voies de recours et interdiction des requêtes, exceptions, nouvelles preuves et nouveaux arguments concernant des actes judiciaires non contestés dès le départ).
65. Les autorités ajoutent qu'elles ont examiné la possibilité d'introduire un ensemble de formes nouvelles de résolution des litiges, laquelle possibilité n'est pas écartée une fois que la réforme de la procédure administrative aura été bien éprouvée (comme indiqué ci-dessus, la réforme a été lancée en juillet 2010 et, par conséquent, les autorités ont besoin de recul dans le temps pour déterminer les mesures supplémentaires requises dans ce domaine le cas échéant) et à la lumière de l'expérience acquise concernant la médiation en matière civile et commerciale introduite récemment.

66. Le GRECO prend note de la réforme engagée pour améliorer le fonctionnement de la justice administrative, y compris en adoptant des délais plus courts pour garantir l'aboutissement des procédures en question en un temps raisonnable. En ce qui concerne l'arriéré des appels administratifs, le GRECO note que le Décret-loi 104/2010 ne prévoit pas de formes nouvelles de résolution des litiges; cependant, certaines dispositions ont été introduites pour traiter le problème, par exemple, en excluant la possibilité de présenter en appel de nouvelles preuves ou de nouveaux arguments non invoqués en première instance. Le GRECO prend acte des éléments nouveaux signalés dans ce domaine, et espère que les nouvelles mesures législatives adoptées se traduiront bientôt par des résultats concrets pour relever ce qui est généralement reconnu comme un défi important en Italie<sup>7</sup>. Le GRECO note également que les autorités n'excluent pas la possibilité d'introduire un autre système de résolution des litiges pour traiter les procédures administratives à la lumière de l'expérience acquise en matière de médiation dans les affaires civiles et commerciales. Les autorités peuvent souhaiter informer le GRECO de toute évolution à cet égard.

67. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été traitée de manière satisfaisante.

### **Recommandation xiii.**

68. *Le GRECO a recommandé ce qui suit : dans le cadre de la réforme globale de l'administration publique, donner à tous les organismes qui la composent un accès à des ressources d'audit [interne], soit directement, soit en partage.*

69. Les autorités italiennes font savoir que dans le contexte de la réforme Brunetta (voir également précisions au paragraphe 11), la saine gestion des ressources publiques, basée sur une efficacité et une productivité accrue de l'administration publique, a fait l'objet d'une attention prioritaire. Plusieurs mécanismes ont été mis en place à cet effet, par exemple une évaluation des résultats, une transparence complète des données et des chiffres relatifs à l'administration publique (information sur les procédures, adjudications, missions confiées à des prestataires indépendants et consultants, missions rémunérées confiées à des fonctionnaires, barèmes des traitements, congés, etc.). S'agissant en particulier des dispositifs d'audit, il existe deux types de contrôle : le contrôle interne et le contrôle externe. L'audit interne est pour l'essentiel confié à la Commission pour l'évaluation, la transparence et l'intégrité des administrations publiques (*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – CIVIT*) et à l'administration fiscale, par le biais de sa Direction centrale de l'audit et de la sécurité (*Direzione centrale audit e sicurezza*). Cette dernière procède à des contrôles périodiques et aléatoires ; la méthodologie utilisée repose sur trois piliers : a) évaluation des risques, b) audit de conformité et c) audit de performance. L'audit externe est assuré par la Cour des comptes, qui est chargée du suivi et de l'évaluation des coûts, de la performance et des résultats du fonctionnement de l'administration publique. Par ailleurs, la Cour des comptes est habilitée à exploiter les conclusions des processus d'audit interne dans le cadre de ses propres processus d'audit externe. En outre, en tant que vérificateur externe, la Cour des comptes doit évaluer la pertinence et l'efficacité de contrôles internes. Enfin, les autorités soulignent que la réforme Brunetta attache une grande importance à un type de contrôle axé sur le citoyen, y compris en mesurant la satisfaction du client.

70. Le GRECO prend acte de l'importance qu'accordent les autorités, dans le contexte de la réforme de l'administration publique en cours, à une gestion efficiente et saine des ressources publiques.

---

<sup>7</sup> Voir aussi la Résolution intérimaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CM/ResDH(2010)224), qui souligne la durée excessive des procédures civiles, pénales et administratives en Italie.



Le GRECO prend note des éléments nouveaux signalés concernant le renforcement du contrôle interne et de la responsabilité, par exemple à travers les vérifications périodiques et aléatoires effectuées par la CIVIT et l'administration fiscale et les contrôles d'efficacité renforcés effectués par les administrations publiques elles-mêmes, ainsi qu'à travers des mécanismes externes (Cour des comptes, mesure de la satisfaction des clients, etc.). Le GRECO estime que les efforts déployés par les autorités sur ce plan sont de nature à répondre globalement aux préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes sur l'Italie ayant donné lieu à la recommandation xiii, notamment la nécessité d'assurer une surveillance systématique de l'administration publique.

71. En conséquence, le GRECO conclut que la recommandation xiii a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xiv.**

72. *Le GRECO a recommandé ce qui suit : i) imposer des normes cohérentes et contraignantes à tous les agents de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; ii) prendre des mesures pour prévoir des procédures disciplinaires exercées en temps utile en cas de violation de ces normes, sans attendre une condamnation pénale définitive ; et iii) fournir aux personnes assujetties à ces normes des moyens de se former, des directives et des conseils concernant leur application.*
73. Les autorités italiennes réaffirment l'accent mis par la réforme Brunetta sur l'intégrité, la responsabilité et la légalité de l'administration publique. L'Italie a opté pour un système de négociations collectives (basé sur des conventions collectives) pour mettre en œuvre les dispositions juridiques sur les conditions de travail. Des codes de conduite incluant des dispositions sur les conflits d'intérêts sont annexés aux conventions collectives pertinentes ; ils sont tous en grande partie uniformes quant à leur contenu, y compris en matière de mesures disciplinaires. Le principe de cohérence et de force exécutoire des normes déontologiques et des mesures disciplinaires en cas d'agissements répréhensibles est énoncé par le Décret 150 du 27 octobre 2009 (article 68), qui restreint par ailleurs les possibilités de négociations collectives dans ce domaine. En ce qui concerne les normes déontologiques à l'intention des dirigeants, elles figurent dans la convention collective de travail 2006-2009 du personnel d'encadrement. Les autorités ajoutent que la réforme Brunetta a renforcé le niveau de responsabilité des dirigeants ; ils sont ainsi passibles, entre autres, de sanctions de nature économique en cas de manquement à leurs obligations, en particulier en ce qui concerne la gestion et la supervision des ressources humaines (par exemple, conduite, productivité et absentéisme des subordonnés). Lors de la signature d'un contrat avec l'administration publique pour le développement de services publics, les consultants sont assimilés à des agents publics du point de vue de l'applicabilité des dispositions relatives à la déontologie et aux conflits d'intérêts. Ils sont passibles de sanctions en cas de manquement aux dispositions déontologiques, conformément au contrat signé avec l'administration concernée ; la peine applicable est assortie d'une résiliation du contrat, le cas échéant.
74. Les autorités indiquent en outre que des mesures ont été prises afin de rationaliser les procédures disciplinaires. Notamment, le Décret 150 du 27 octobre 2009 (article 69) prévoit un dispositif disciplinaire en cas de fautes dans l'administration publique, indépendamment d'une condamnation pénale définitive. Les tableaux ci-après montrent certains des résultats obtenus par l'Inspection de l'administration publique dans ce domaine à ce jour :

Administrations	Procédures disciplinaires janvier à juin 2010	PROCÉDURES ENGAGÉES ET SUSPENDUES POUR CAUSE DE PROCÉDURE JUDICIAIRE				PEINES IMPOSÉES			
						Suspendues pour ouverture de procédure judiciaire	Nombre moyen de jours entre l'ouverture et la suspension	Procédures menées à terme	Durée moyenne (en jours) d'une procédure
Ministères et administrations rattachées	355	80	3,9	258	88,6	123	47	14	74
Organismes publics divers	174	11	49	156	32,5	87	38	18	13
Provinces	16	0	42	16	65	12	3	1	0
Municipalités	115	12	5,8	102	38,4	59	15	4	24
Agences sanitaires locales (ASL) et hôpitaux	316	12	32,3	297	41,4	121	98	12	66
Universités	51	0	0	50	71,2	16	27	1	6
Ecoles	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1 027</b>	<b>115</b>	<b>19</b>	<b>879</b>	<b>48,2</b>	<b>418</b>	<b>228</b>	<b>50</b>	<b>183</b>

Administrations	% des procédures ouvertes et suspendues	% des procédures ouvertes et menées à terme	Peine lourde (peine de suspension ou de congédiement)
Ministères et administrations rattachées	23 %	73 %	24 %
Organismes publics divers	6 %	90 %	36 %
Provinces	0 %	100 %	25 %
Municipalités	10 %	89 %	19 %
Agences sanitaires locales (ASL) et hôpitaux	4 %	94 %	37 %
Universités	0 %	98 %	56 %
Ecoles	0 %	0 %	0 %
<b>Total</b>	<b>11 %</b>	<b>86 %</b>	<b>32 %</b>

\* D'après les informations communiquées par les administrations respectives au 29 septembre 2010 faisant état de 33 procédures disciplinaires en cours.

75. S'agissant des activités de formation, les autorités soulignent qu'un programme de formation, intitulé « *Per una Cultura dell'Integrità nella Pubblica Amministrazione* » (pour une culture de l'intégrité dans l'administration publique), assorti d'une enveloppe budgétaire de 12,8 millions EUR<sup>8</sup>, est en instance d'élaboration par l'Ecole nationale d'administration publique (*Scuola superiore della pubblica amministrazione*) et Formez (entreprise rattachée au Service de la fonction publique – DFP). Ce programme porte, notamment, sur des séminaires relatifs à l'intégrité et à la transparence de l'administration publique ; il vise à réunir des citoyens, des étudiants et des agents d'institutions de l'administration publique en vue de bâtir une culture d'intégrité partagée (voir <http://integrita.sspa.it/>). De mai 2010 à mai 2011, l'Ecole nationale d'administration publique a formé plus de 1.270 agents en matière de déontologie, de transparence et de prévention des cas de manquement.
76. Le GRECO pense que les autorités ont accompli quelques progrès pour satisfaire aux différents points de la recommandation xiv. Des normes déontologiques ont été adoptées pour les dirigeants et des responsabilités accrues ont été confiées aux catégories de personnes pertinentes, de sorte à promouvoir une culture de l'intégrité au sein de l'administration publique. En outre, les autorités confirment que les prestataires indépendants et consultants exerçant des fonctions d'administration publique sont assujettis aux mêmes normes éthiques que les agents publics eux-mêmes. En ce qui concerne le respect des codes de conduite et l'ouverture de procédures disciplinaires en cas de faute, le GRECO se félicite des efforts engagés par les autorités pour rationaliser les mesures disciplinaires et restreindre les possibilités de négociations collectives dans ce domaine, afin de mieux garantir la cohérence et la force exécutoire des dispositions déontologiques et disciplinaires, conformément au Décret 150 du 27 octobre 2009. Enfin, s'agissant de la formation, le GRECO note avec satisfaction que des ressources significatives ont été allouées à cette fin. Le GRECO prend acte de la formation pluridisciplinaire conçue à ce jour pour renforcer l'intégrité et la transparence dans l'administration publique. Le GRECO est confiant quant à la poursuite des efforts dans ce domaine, notamment en ce qui concerne non seulement la formation continue des agents publics mais aussi l'élaboration de lignes directrices concrètes ainsi que d'outils ou de mécanismes de conseil sur l'application des obligations déontologiques.
77. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xv.**

78. *Le GRECO a recommandé d'élaborer un Code de conduite à l'intention des membres du gouvernement qui serait annoncé publiquement, auquel ceux-ci adhèreraient 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).*
79. Les autorités italiennes indiquent qu'aucun code de conduite spécifique à l'intention des membres du Gouvernement n'a été publié. Elles affirment, en outre, que le Code de conduite des agents publics (Décret du 28 novembre 2000) s'applique aux membres du Gouvernement, y compris les dispositions pertinentes relatives aux cadeaux (article 3). La loi 215/2004 régit les conflits d'intérêts des membres du Gouvernement.

---

<sup>8</sup> Quelque 3,2 millions EUR ont déjà été engagés depuis 2008, sachant que les 9,6 millions EUR restants concernent des activités à mettre en œuvre d'ici 2012.

80. Le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise pour donner suite à la recommandation xv et ainsi adopter un code de conduite à l'intention des membres du Gouvernement, annoncé publiquement, auquel ceux-ci adhéreraient professionnellement et, si possible, contraignant. Comme l'a souligné le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjoints (paragraphe 151), la conduite des plus hauts responsables publics, à n'importe quel niveau de l'exécutif, sert de modèle au reste de l'administration publique et renforce ou ébranle très facilement la confiance des citoyens. Il est essentiel d'établir très clairement (pour le grand public et les hauts responsables concernés) que ces responsables sont assujettis à des normes d'intégrité strictes. Dans ce contexte, le GRECO note que les autorités sont désormais d'avis que les membres du Gouvernement sont visés par le Code de conduite des agents publics. Toutefois, cette information s'écarte de l'analyse du Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjoints, qui a souligné la non-existence d'un code de conduite applicable aux membres du Gouvernement et aux membres du Parlement en dehors de la législation pénale et des règles contenues dans le Décret du Conseil des ministres du 20 décembre 2007 relatif aux cadeaux protocolaires ainsi que dans la loi 215/2004 relative aux conflits d'intérêts.
81. Pour ce qui est des membres du Parlement, le GRECO s'est abstenu d'émettre une recommandation formelle (étant donné que cette question se situe hors du champ de l'évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints), tout en espérant que les parlementaires se pencheraient sérieusement sur l'élaboration d'un code de conduite afin de donner au public un signe de leur attachement à des normes d'intégrité strictes. La question sera examinée dans le cadre du Quatrième Cycle d'Evaluation.
82. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xvi.**

83. *Le GRECO a 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.*
84. Les autorités italiennes font savoir qu'en ce qui concerne les règles relatives aux conflits d'intérêts d'agents publics (y compris ceux occupant des postes de direction – « *dirigenti* »), celles-ci sont incluses dans les codes de conduite et de discipline annexés aux conventions collectives pertinentes. Lors de la signature d'un contrat avec l'administration publique pour le développement de services publics, les consultants sont assimilés à des agents publics du point de vue de l'applicabilité des dispositions relatives à la déontologie et aux conflits d'intérêts. Des règles supplémentaires sur les conflits d'intérêts figurent dans le Décret-loi 150/2009 (article 52, tel que précisé par les circulaires 1 et 11 de 2010 et la directive 2/2010), concernant en particulier les dirigeants ayant occupé des fonctions ou accompli une mission de conseil au sein d'un parti politique ou d'une organisation syndicale. L'adoption de règles additionnelles visant à prévenir les conflits d'intérêts est prévue dans le cadre du projet de loi relatif à la lutte contre la corruption. Comme indiqué plus haut (voir paragraphe 73), le Décret 150 du 27 octobre 2009 (article 68) a restreint les possibilités de négociations collectives dans ce domaine afin de garantir la cohérence et la force exécutoire de ces codes. Pour ce qui est des conseils relatifs aux conflits

d'intérêts, le ministère de l'Administration publique et de l'innovation a émis des circulaires sur la mise en œuvre des principes de transparence et de bonne administration.

85. A propos des règles sur les conflits d'intérêts des titulaires d'un poste dans le Gouvernement, les autorités ajoutent que celles-ci figurent dans la loi 215/2004. L'autorité italienne de la concurrence est chargée de la surveillance de la conformité avec ces dispositions. En dépit de quelques difficultés dans l'établissement des normes sur les conflits d'intérêts – qui ont aussi été transmises par l'autorité italienne de la concurrence au Parlement, des résultats très positifs ont été enregistrés, d'après les autorités, depuis l'entrée en vigueur de la loi 215/2004 : environ 81 % des cas d'incompatibilité ont donné lieu à une démission des membres du Gouvernement concernés, 14 % ont donné lieu à une révocation sur recommandation de l'autorité italienne de la concurrence et 5 % ont donné lieu à une révocation suite à une procédure formelle pour infraction. Enfin, les autorités soulignent qu'il existe un régime de déclaration de situation financière pour les titulaires d'un poste dans le Gouvernement ; toutes les personnes concernées ont satisfait à leur obligation de déclaration de patrimoine.
86. Le GRECO prend note des informations communiquées. A propos de la recommandation xvi, alinéa i, le GRECO se réjouit de ce que la loi comporte une disposition restreignant les possibilités de négociations collectives concernant les règles relatives à la déontologie et aux conflits d'intérêts des agents publics (y compris les dirigeants, ainsi que les prestataires indépendants et consultants qui remplissent des fonctions d'administration publique) afin de mieux garantir la cohérence et la force exécutoire de ces normes. S'agissant en particulier des titulaires d'un poste au Gouvernement, rien de très nouveau n'a été ajouté. Le GRECO rappelle sa préoccupation à l'égard du fait que, si la description de ce qui constitue une incompatibilité est raisonnablement claire dans la loi 215/2004, les normes sur les conflits d'intérêts ne le sont pas (paragraphe 153, Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes). Le GRECO observe que les autorités ont admis ce problème, mais à ce jour n'ont pris aucune mesure concrète pour le résoudre.
87. Concernant la mise en œuvre de la recommandation xvi, alinéa ii, le GRECO est convaincu que les autorités doivent faire beaucoup plus d'efforts. Comme déjà indiqué au paragraphe 76, il convient d'accorder une grande importance à l'élaboration de directives ainsi que d'outils ou de mécanismes de conseil concernant l'application des obligations en matière de déontologie, y compris de conflits d'intérêts. Le GRECO rappelle que le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes évoquait l'absence d'un système garantissant la cohérence de l'interprétation, de la formation ou des conseils à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique (paragraphe 154). Comme le souligne la recommandation xvi, alinéa ii, l'utilisation du système de déclaration financière actuel en tant qu'outil pour aider à prévenir et à dépister les conflits d'intérêts potentiels, représentera certainement une valeur ajoutée dans ce domaine. A ce jour, les autorités n'ont pris aucune mesure à cet égard.
88. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xvii.**

89. *Le GRECO a 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).*

90. Les autorités italiennes indiquent que des modifications au projet de loi relatif à la lutte contre la corruption (voir précisions au paragraphe 10) ont été proposées le 27 septembre 2010, en vue de réglementer le pantouflage en prévoyant une « période de restriction » de 3 ans qui imposerait 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. Ainsi, tout marché ou toute mission de collaboration conclu en violation des dispositions précitées serait nul et de nul effet, et l'organisme privé ayant signé ou conclu un tel marché ou une telle mission de collaboration serait exclu de tout marché public pendant une durée de trois ans (modification 2.0.1 à l'article 35, paragraphe 16-bis).
91. Le GRECO prend note des modifications proposées au projet de loi relatif à la lutte contre la corruption pour traiter le problème du pantouflage ; elles marquent une avancée qui doit maintenant être concrétisée sous forme de loi. Toutefois, le GRECO considère que les modifications proposées, même si elles sont adoptées, ne satisferaient toujours pas à l'objectif visé par la recommandation xvii : elles ont un champ d'application très limité et ne couvrent pas tout l'éventail des conflits d'intérêts susceptibles de se produire avec la mobilité dans le secteur privé des agents publics qui remplissent des fonctions d'administration. En outre, pour réglementer le pantouflage, les autorités doivent également mettre en place les modalités d'application nécessaires donnant effet aux dispositions juridiques pertinentes en la matière (par exemple, mécanismes d'agrément préalable et/ou de déclaration des activités envisagées ou en cours après cessation de fonctions, sanctions, etc.). D'autre part, il est important que toute disposition juridique adoptée dans ce domaine soit assortie 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 longtemps après avoir quitté la fonction publique.
92. Le GRECO fait remarquer que la recommandation xvii a préconisé l'adoption et la mise en œuvre de dispositions appropriées sur pantouflage ; compte tenu de la situation décrite tantôt, il est évident qu'aucune des exigences de la recommandation n'est remplie.
93. Le GRECO conclut que la recommandation xvii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xviii.**

94. *Le GRECO a 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).*
95. Les autorités italiennes indiquent qu'un accord opérationnel a été signé entre *Transparency International* et l'Autorité nationale italienne de lutte contre la corruption, afin de mener une étude sur l'institution de la dénonciation (dans le cadre d'une étude internationale incluant un volet sur l'Italie). Cette étude examinera en principe la situation actuelle, son efficacité pour protéger les donneurs d'alerte et les améliorations requises. D'autre part, le projet de loi relatif à la lutte contre la corruption (voir précisions au paragraphe 10) inclura des dispositions sur la protection des donneurs d'alerte ; des modifications au projet de loi ont été proposées le 27 septembre 2010, pour mentionner la nécessité de protéger les donneurs d'alerte de mesures de représailles (modification 2.0.3 introduisant l'article 2-bis, qui dispose que nul fonctionnaire qui signale des agissements illicites découverts dans l'exercice de ses devoirs ne sera soumis à une quelconque forme de discrimination).

96. Le GRECO prend note des éléments nouveaux communiqués. Il estime que les efforts dans ce domaine restent plutôt limités à ce jour. Une étude de la situation actuelle concernant la protection des donneurs d'alerte en Italie, y compris des propositions d'amélioration du système, le cas échéant, n'est pas encore achevée. En outre, le GRECO considère que les modifications proposées au projet de loi relatif à la lutte contre la corruption en ce qui concerne la protection des donneurs d'alerte, bien que représentant un pas positif le cas échéant, ne satisferaient toujours pas à l'objectif visé par la recommandation xviii si elles sont adoptées. En particulier, la disposition législative consacrant le principe d'une protection obligatoire des donneurs d'alerte contre toute mesure de représailles doit s'inscrire dans un cadre plus complet et détaillé de protection des fonctionnaires déclarant de bonne foi des soupçons de corruption, qui inclurait des dispositions concrètes sur les modalités pratiques de la déclaration (par exemple, structure hiérarchique interne ou externe, garanties de confidentialité et degré de soupçon) et les mécanismes pertinents de protection contre des mesures de vengeance (par exemple, pouvoirs et régime d'application de la protection et formes de compensation).

97. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xix.**

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

99. Les autorités italiennes signalent qu'une réforme est prévue dans ce domaine, à travers la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et la mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JHA du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé.

100. Le GRECO regrette qu'aucune mesure concrète n'ait été prise pour élargir de manière effective la responsabilité des entreprises aux infractions de corruption active dans le secteur privé et, par conséquent, conclut que la recommandation xix n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xx.**

101. *Le GRECO a 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.*

102. Les autorités italiennes indiquent que des mesures spécifiques destinées à mettre en œuvre la recommandation xx seront envisagées dans le contexte de la ratification prévue de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) ainsi que de la mise en œuvre effective de la décision-cadre 2003/568/JHA du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé.

103. Le GRECO note que la possibilité d'imposer aux personnes condamnées pour des infractions graves de corruption l'interdiction d'occuper des postes de direction dans une entité juridique, 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, n'a pas encore été examinée. Le GRECO invite instamment les autorités à accorder l'attention voulue à cette question, conformément à la recommandation.

104. Le GRECO conclut que la recommandation xx n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xxi.**

105. *Le GRECO a 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.*

106. Les autorités italiennes évoquent à nouveau la loi 262/2005, qui a introduit une importante réforme en ce qui concerne la responsabilité des personnes morales, notamment en remaniant l'incrimination du faux en écritures comptables (à travers la modification des articles 2621 et 2622 du Code civil), passible de lourdes sanctions administratives et d'une interdiction d'exercer des fonctions de direction dans le secteur privé. La Commission nationale des sociétés et de la Bourse (*Commissione Nazionale per la Società e la Borsa – CONSOB*) est chargée de l'imposition des sanctions susmentionnées. Les autorités considèrent que l'expérience acquise à ce jour pour ce qui est de la mise en œuvre de la loi 262/2005 reste très limitée ; elles ont donc besoin davantage de recul dans le temps pour déterminer si d'autres changements législatifs sont requis dans ce domaine.

107. Le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise pour traiter la recommandation xxi. Rien de nouveau n'a été fait dans ce domaine : la loi 262/2005 a déjà été prise en compte dans le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes (paragraphe 176). D'autre part, une série de lacunes spécifiques concernant à la fois les obligations de comptabilité et de vérification comptable des sociétés ont été identifiées (paragraphe 190 et 191) et ont donné lieu à la recommandation xxi. En particulier, le GRECO a exprimé des appréhensions concernant les conditions et les seuils établissant la responsabilité, la fixation des peines et le champ des auteurs possibles de l'infraction de faux en écritures comptables. Enfin, le GRECO a aussi formulé des critiques sur le champ d'application limité des exigences de vérification comptable, à savoir les entreprises cotées en Bourse, entreprises d'État et compagnies d'assurance.

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

#### **Recommandation xxii.**

109. *Le GRECO a recommandé d'étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des comptables, des commissaires aux comptes et des membres des professions de conseil et juridiques, quelles mesures supplémentaires (y compris à caractère législatif/réglementaire) peuvent être adoptées pour améliorer la situation en matière de déclaration des soupçons de corruption et de blanchiment d'argent aux organismes compétents.*

110. Les autorités italiennes indiquent que le Décret-loi 231/2007, à l'article 41(2)b), établit l'obligation de mettre en place des indicateurs d'anomalies destinés à aider les comptables, les auditeurs et les membres des professions de conseil ou juridiques dans le dépistage des opérations suspectes. Le ministère de la Justice a adopté un Décret à cet effet le 16 avril 2010, sur proposition de la cellule de renseignements financiers et en étroite concertation avec les professions concernées (c'est-à-dire, les auditeurs, les comptables et conseillers fiscaux externes, les notaires et les membres d'autres professions juridiques indépendantes). Ce Décret contient des indicateurs de blanchiment de capitaux (annexe I, y compris des indicateurs d'anomalies concernant les clients, les modalités d'exécution d'activités professionnelles, les moyens de paiement, les modalités de création et de gestion des sociétés, trusts et structures



similaires, les transactions portant sur des biens mobiliers ou immobiliers inscrits et les opérations comptables et financières), ainsi que des directives spécifiques pour la déclaration des opérations suspectes (annexe II). La cellule de renseignements financiers italienne a signé des mémorandums d'accord avec des organisations professionnelles pour permettre une déclaration plus rapide des opérations suspectes. En 2010, le nombre de déclarations émanant des opérateurs non financiers et des professionnels concernés a enregistré une hausse pour s'établir à 223 (contre 173 en 2008 et 136 en 2009).

<b>Entités déclarantes</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Total</b>
Notaires et Ordre national des notaires	127	103	69	<b>66</b>	365
Aides-comptables et experts commerciaux	21	19	10	<b>23</b>	73
Comptables	37	17	28	<b>43</b>	125
Agents immobiliers	10	13	3	<b>3</b>	29
Avocats	8	6	3	<b>12</b>	29
Sociétés de gestion de casinos	-	4	6	<b>34</b>	44
Auditeurs	4	3	7	<b>12</b>	26
Cabinets d'audit	2	2	2	<b>6</b>	12
Divers	-	-	9	<b>24</b>	33
<b>Total</b>	<b>215</b>	<b>173</b>	<b>136</b>	<b>223</b>	<b>736</b>

111. En outre, la Banque d'Italie a publié de nouveaux indicateurs à l'intention des intermédiaires financiers le 27 août 2010. De même, elle a publié sur son site Internet une nouvelle communication à l'intention des sociétés de location financement.
112. Le GRECO se félicite des mesures législatives et pratiques prises par les autorités pour améliorer la situation sur le plan de la déclaration des soupçons de corruption ou de blanchiment de capitaux par les comptables, les auditeurs et les membres des professions de conseil ou juridiques aux autorités compétentes. Les chiffres communiqués par les autorités semblent indiquer que les déclarations en provenance de ces professions sont généralement en hausse.
113. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **III. CONCLUSIONS**

114. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Italie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante moins de la moitié des 22 recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjoints.** Les recommandations ix, xiv et xxii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations ii, iv, vi, vii, xii et xiii ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, iii, v, viii, x et xvi ont été partiellement mises en œuvre. Les recommandations xi, xv, xvii, xviii, xix, xx et xxi n'ont pas été mises en œuvre.
115. Le GRECO observe que certains progrès ont été accomplis pour donner suite aux 22 recommandations formulées à l'intention de l'Italie, notamment en ce qui concerne la réforme de l'administration publique en cours, qui vise à renforcer sa transparence et son efficacité, ainsi que la lutte contre le blanchiment de capitaux. De même, des mesures ont été prises pour poursuivre les activités de formation en matière de dépistage et d'instruction des affaires de corruption, ainsi que pour mettre en place des bases de données centralisées destinées à faciliter le partage de connaissances et l'échange d'informations entre les agents des organismes

répressifs. Cela étant dit, le GRECO estime que le niveau de mise en œuvre actuel peut être sensiblement amélioré. La ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) est intervenue en 2009, mais l'Italie n'a toujours adhéré à aucun des instruments pertinents du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption (c'est-à-dire la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel ainsi que la Convention civile sur la corruption). Des mesures de lutte contre la corruption sont prévues dans le futur, notamment à travers une nouvelle loi-cadre de lutte contre la corruption, qui, si elle est adoptée, pourrait faciliter une action plus coordonnée dans ce domaine (notamment avec la mise en place d'un Plan national de lutte contre la corruption, d'un réseau national de lutte contre la corruption et d'un Observatoire des phénomènes de corruption). A ce propos, le Gouvernement a approuvé un projet de loi relatif à la lutte contre la corruption en mars 2010 ; cependant, il s'est depuis écoulé un an et le projet de loi n'a pas encore été adopté. En outre, le GRECO regrette que certaines questions aient fait l'objet d'une attention insuffisante ou nulle à ce stade, notamment l'adoption de codes de conduite à l'intention des membres du Gouvernement, la prévention des conflits d'intérêts, la protection des donneurs d'alerte et le renforcement des dispositions de lutte contre la corruption dans le secteur privé. Les autorités doivent faire davantage d'efforts pour faire passer de manière effective, auprès du grand public, le message d'une tolérance zéro à l'égard de l'impunité en matière de corruption ; ce message doit s'appuyer sur des mesures concrètes et résolues. Par conséquent, le GRECO invite instamment les autorités à poursuivre leurs efforts en vue de traiter rapidement les recommandations en suspens.

116. Le GRECO invite le chef de la délégation de l'Italie à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, iii, v, viii, x, xi, xv, xvi, xvii, xviii, xix, xx et xxi pour le 30 novembre 2012.
117. Enfin, le GRECO invite les autorités italiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre publique cette traduction.