

Adoption : 22 mars 2024  
Publication: 28 Aout 2024

Public  
GrecoEval5Rep(2023)5

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# ITALIE



Adopté par le GRECO  
lors de sa 96<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 18 – 22 mars 2024)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# SOMMAIRE

<b>I. RÉSUMÉ.....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>III. CONTEXTE.....</b>	<b>7</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF).....</b>	<b>9</b>
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF.....	9
<i>Système de gouvernement.....</i>	9
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif.....</i>	11
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....	16
<i>Politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption, mécanismes de gestion des risques .....</i>	16
<i>Cadre institutionnel.....</i>	17
<i>Principes éthiques et règles de conduite .....</i>	18
<i>Sensibilisation.....</i>	19
TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS EXÉCUTIVES DU GOUVERNEMENT CENTRAL .....	20
<i>Accès à l'information.....</i>	20
<i>Transparence du processus législatif .....</i>	21
<i>Tiers et lobbyistes.....</i>	22
<i>Mécanismes de contrôle .....</i>	23
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	23
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	25
<i>Incompatibilités, activités accessoires, contrats avec les pouvoirs publics et intérêts financiers .....</i>	25
<i>Cadeaux.....</i>	26
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles, utilisation abusive des ressources publiques.....</i>	27
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	28
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	28
<i>Obligations de déclaration .....</i>	29
<i>Mécanismes de contrôle .....</i>	31
MÉCANISMES VISANT À RENDRE DES COMPTES ET À CARACTÈRE RÉPRESSIF .....	32
<i>Procédures pénales et immunités .....</i>	32
<i>Mécanismes répressifs non pénaux .....</i>	33
<i>Statistiques.....</i>	35
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS .....</b>	<b>36</b>
ORGANISATION ET OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES DE CERTAINS SERVICES RÉPRESSIFS .....	36
<i>Aperçu des divers services répressifs.....</i>	36
<i>Organisation et obligation de rendre des comptes de certains services répressifs.....</i>	37
<i>Accès à l'information.....</i>	44
<i>Confiance du public à l'égard des services répressifs .....</i>	45
<i>Syndicats et organisations professionnelles.....</i>	46
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ .....	46
<i>Stratégie de lutte contre la corruption et mise en œuvre et mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption .....</i>	47
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins .....</i>	49
<i>Principes éthiques .....</i>	49
<i>Conseils, formation et sensibilisation.....</i>	51
RECRUTEMENT ET CARRIÈRE.....	53
<i>Recrutement et nomination .....</i>	53
<i>Promotions.....</i>	55
<i>Évaluation des performances.....</i>	57
<i>Mobilité et rotation.....</i>	58

<i>Révocation</i> .....	60
<i>Traitement et avantages</i> .....	60
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	62
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	65
<i>Cadeaux et marques d'hospitalité</i> .....	65
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....	66
<i>Restrictions après la cessation des fonctions</i> .....	69
<i>Contacts avec les tiers et utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	69
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i> .....	70
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	70
MÉCANISMES DE SURVEILLANCE.....	72
<i>Surveillance et contrôle internes</i> .....	72
<i>Surveillance et contrôle externes</i> .....	75
<i>Système de traitement des plaintes</i> .....	75
OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE.....	75
<i>Obligations de signalement</i> .....	75
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i> .....	76
PROCÉDURES RÉPRESSIVES ET SANCTIONS .....	77
<i>Responsabilité disciplinaire</i> .....	77
<i>Immunités et procédures pénales</i> .....	79
<i>Statistiques</i> .....	79
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER.....</b>	<b>86</b>

## I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Italie pour prévenir la corruption parmi les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (président du Conseil des ministres, ministres avec et sans portefeuille, sous-secrétaires d'État auprès de la présidence du Conseil des ministres, sous-secrétaires d'État, commissaires spéciaux et extraordinaires, ainsi que les membres des bureaux de collaboration directe chargés de conseiller le président du Conseil des ministres et les ministres – ci-après les « PHFE ») et les membres de la Police nationale, des Carabinieri et de la Guardia di Finanza. Il vise à soutenir la réflexion en cours dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. L'Italie dispose d'un cadre juridique et institutionnel important pour prévenir et lutter contre la corruption, mais sa complexité n'est pas sans nuire à son efficacité. Cela apparaît clairement dans la réglementation actuelle des conflits d'intérêts, où plusieurs textes traitent des différents aspects de ces conflits pour différentes catégories de fonctionnaires, mais aucun ne concerne les conseillers des ministres. Différents régimes de déclaration d'informations financières s'appliquent également aux ministres et à leurs conseillers. Toutes les informations déclarées ne font pas l'objet d'un examen approfondi par une autorité indépendante.

3. Plus généralement, il n'existe pas de cadre d'intégrité commun applicable à toutes les PHFE. Par conséquent, une analyse systémique des risques d'intégrité et un code de conduite spécifique devraient s'appliquer à tous, complétés par des consignes appropriées, des activités de sensibilisation spécifiques et des conseils confidentiels sur les questions éthiques. Dans ce contexte, les dispositions et consignes relatives aux cadeaux, avantages et invitations, les dispositions sur les contacts entre les PHFE et les lobbyistes et le régime applicable à la période suivant la cessation des fonctions doivent être réexaminés en vue de leur renforcement. En outre, il est important que toutes les violations des dispositions applicables fassent l'objet de sanctions appropriées, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

4. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les dispositions de transparence, mais des mesures doivent être prises pour garantir un niveau approprié de consultation publique sur les projets de loi émanant du gouvernement. Il conviendrait également de mieux mettre en lumière les contacts des PHFE avec les lobbyistes.

5. En ce qui concerne la Police nationale, les Carabinieri et la Guardia di Finanza, le GRECO est préoccupé par la faible représentation des femmes dans les trois forces, en particulier au niveau des postes de direction. Les trois forces disposent d'un système solide de prévention et de gestion des risques relatifs à l'intégrité dans leurs rangs. Ce système pourrait toutefois être amélioré par l'introduction de contrôles d'intégrité dans le cadre des mutations et des promotions, ainsi qu'à intervalles réguliers pour les fonctions les plus exposées. La Police nationale n'est pas dotée d'un code de déontologie spécifique et les Carabinieri et la Guardia di Finanza doivent compléter leurs règles éthiques par des orientations plus pratiques. Chacune des trois forces devrait également mettre en place des mécanismes de conseil confidentiel sur les questions d'intégrité. Enfin, des activités de

sensibilisation spécifiques devraient être organisées régulièrement pour l'ensemble du personnel sur les mesures de protection des lanceurs d'alerte.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

6. L'Italie a rejoint le GRECO en juin 2007. Depuis son adhésion, le pays a fait l'objet d'évaluations dans le cadre des Premier et Deuxième (juillet 2009), Troisième (mars 2012) et Quatrième (octobre 2016) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation correspondants, ainsi que les rapports de conformité qui ont suivi, peuvent être consultés sur le site web du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

7. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités italiennes pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il procède à une analyse critique de la situation et tient compte des mesures prises par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il recense les lacunes potentielles et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités par l'intermédiaire du chef de la délégation de l'Italie au GRECO. Ce sont elles qui détermineront ensuite les institutions et/ou organes nationaux auxquels il incombera de prendre les mesures requises. L'Italie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

8. Pour préparer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Italie du 22 au 26 mai 2023. Les réponses de l'Italie au Questionnaire d'évaluation et d'autres informations reçues par le GRECO, notamment d'organismes officiels et de la société civile, ont également été prises en compte. L'EEG était composée de Mme Evgjeni BASHARI, inspectrice générale, Inspection supérieure pour la vérification du patrimoine et des conflits d'intérêts (Albanie), M. Olivier GONIN, Chef suppléant de l'unité Droit pénal international du Département fédéral de justice et police, Office fédéral de la justice (Suisse), M. Aidan MCCARTHY, surintendant adjoint, Unité anticorruption, An. Garda Síochána (Irlande) et M. Alvis VILKS, Chef du Service de l'assurance qualité de la société d'État par actions « Latvijas Gaisa satiksme », ancien directeur adjoint du Bureau de la prévention et de la répression de la corruption (KNAB) (Lettonie). L'EEG a également bénéficié de l'assistance de Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS, membre du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG s'est entretenue avec la présidence du Conseil des ministres, l'Autorité nationale anticorruption (ANAC), l'Autorité italienne de la concurrence, la Cour des comptes italienne, la Police nationale, les Carabinieri et la Guardia di Finanza. Elle a également rencontré des représentants des médias, de la société civile et du monde universitaire, ainsi que des syndicats et associations professionnelles de police.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le [site web](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

### III. CONTEXTE

10. L'Italie est membre du GRECO depuis 2007 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation centrés sur divers aspects de la prévention et de la lutte contre la corruption<sup>2</sup>. Dans l'ensemble, l'Italie a obtenu de bons résultats en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations du GRECO : 77 % des recommandations formulées dans le rapport des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints ont été pleinement mises en œuvre, de même que 75 % des recommandations du Troisième Cycle et 42 % du Quatrième Cycle. Cependant, la procédure de conformité engagée dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation est toujours en cours.

11. La position de l'Italie dans les enquêtes d'opinion relatives à la corruption s'est légèrement améliorée au cours des cinq dernières années. Selon l'Indice de perception de la corruption établi par Transparency International, la note de l'Italie a progressé de 50 à 56 et le pays est passé de la 52<sup>e</sup> à la 41<sup>e</sup> place<sup>3</sup>. Toutefois, le niveau de corruption perçu en Italie reste supérieur à la moyenne de l'Union européenne (UE). D'après le Baromètre mondial de la corruption 2021 de Transparency International<sup>4</sup>, 85 % des personnes interrogées en Italie estiment que la corruption au sein du gouvernement constitue un grave problème (moyenne de l'UE : 62 %). Par ailleurs, 58 % des personnes interrogées craignent des représailles en cas de signalement de cas de corruption, ce qui place l'Italie bien au-dessus de la moyenne de l'UE (45 %). Le Baromètre spécial sur la corruption 2023 de la Commission européenne (Eurobaromètre spécial)<sup>5</sup> montre que 85 % des personnes interrogées en Italie pensent que la corruption est répandue dans leur pays (moyenne de l'UE : 70 %) et 85 % considèrent que la corruption au sein du gouvernement est un grave problème (moyenne de l'UE : 62 %)<sup>6</sup>. En revanche, la police italienne est considérée comme l'institution la moins touchée par la corruption. En effet, d'après le Baromètre mondial de la corruption, seules 9 % des personnes interrogées pensent que la plupart de ses membres sont corrompus et l'Eurobaromètre spécial révèle que 68 % d'entre elles s'adresseraient à la police pour signaler un cas de corruption (moyenne de l'UE : 61 %)<sup>7</sup>.

12. Cette impression a été confirmée par les entretiens réalisés sur place, au cours desquels les représentants de la société civile ont déclaré que la démocratie italienne était « fortement touchée par la corruption ». Bien que l'Italie dispose d'un cadre juridique et institutionnel important dans ce domaine, sa complexité nuit à son efficacité. Comme l'indique le GRECO dans son Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle, « l'une des lacunes majeures du système italien tient à la coexistence d'une pléthore de lois, dont quelques-unes se recoupent, ce qui ne manque pas de se traduire par une certaine confusion, une disparité

---

<sup>2</sup> Premier Cycle d'Évaluation : indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène, ainsi que les moyens mis à leur disposition / étendue et portée des immunités. Deuxième Cycle d'Évaluation : identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / administration publique et corruption / prévention de la pratique consistant à utiliser des personnes morales pour dissimuler les faits de corruption / législation fiscale et financière pour contrer la corruption / liens entre corruption, crime organisé et blanchiment d'argent. Troisième Cycle d'Évaluation : incrimination des infractions de corruption/transparence du financement des partis politiques. Quatrième Cycle d'Évaluation : prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

<sup>3</sup> [2023 Corruption Perceptions Index - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/corruption-perceptions-index)

<sup>4</sup> [Global Corruption Barometer EU: People worried... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/global-corruption-barometer-eu-people-worried...)

<sup>5</sup> [Corruption 2023 Special Eurobarometer survey \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2444)

<sup>6</sup> Global Corruption Barometer EU.

<sup>7</sup> 2023 Special Eurobarometer on Corruption.

et, plus généralement, par une perte de vue de l'objectif principal des textes et, partant, par une trahison de leur esprit ». La simplification et la consolidation préconisées dans ce rapport ne se sont toujours pas concrétisées.

13. Par ailleurs, de nombreux interlocuteurs de l'EEG ont précisé que la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts n'était plus un élément important du débat public et politique, comme l'a montré la dernière campagne électorale nationale. Si les services répressifs mènent une lutte active contre la corruption, certaines évolutions législatives récentes peuvent susciter certaines inquiétudes. Un projet de loi a été préparé pour supprimer le délit d'abus de pouvoir<sup>8</sup>. Une réforme législative récente a renversé la charge de la preuve pour les conflits d'intérêts dans le Code des marchés publics, une évolution que de nombreux interlocuteurs de l'EEG ont critiquée. Les autorités ont souligné que certaines initiatives législatives récentes sont également pertinentes pour lutter contre la corruption et améliorer la sensibilisation des fonctionnaires à l'éthique publique<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> [Le projet de loi modifiant le code pénal, le code de procédure pénale, le système judiciaire et le code de l'ordre militaire \(AC. 1718 S.808\) qui prévoit l'abrogation de l'abus de fonction a été approuvé par le Sénat le 13 février 2024 et est actuellement en discussion devant la Chambre des députés.](#)

<sup>9</sup> Décret du Président de la République no. 81/2023 sur la formation spécifique, périodique et obligatoire des fonctionnaires en matière d'éthique publique et de comportement éthique ; décret législatif no. 54/2023 relatif à la mise en œuvre des bureaux du Parquet européen ; décret législatif n° 203/2023 relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation des biens ; décret-loi n° 19/2024 relatif aux mesures urgentes de prévention et de lutte contre la fraude dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de relance.

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

###### *Système de gouvernement*

14. L'Italie est une république parlementaire. La représentation démocratique de la volonté du peuple est confiée, au moyen d'élections générales, au Parlement qui interagit avec le gouvernement par le biais d'un vote de confiance. Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement bicaméral ; le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement ; et le pouvoir judiciaire est exercé par une institution judiciaire indépendante des deux autres pouvoirs.

15. Outre ces trois pouvoirs, le Président de la République est le représentant de l'unité nationale et le garant de la Constitution ; et la Cour constitutionnelle est compétente pour apprécier la légitimité constitutionnelle des lois et des actes ayant force de loi et pour régler les conflits de répartition des compétences entre les pouvoirs de l'État.

16. Le Président de la République est le chef de l'État. Il est élu pour un mandat de sept ans par les deux chambres du Parlement réunies en Congrès (articles 83, 85 et 87 de la Constitution). Entre autres prérogatives, il convoque les élections parlementaires, autorise la présentation au Parlement des projets de loi d'initiative gouvernementale, promulgue les lois et signe les décrets et les règlements, nomme les fonctionnaires d'État dans les cas prévus par la loi, ratifie les traités internationaux (avec l'autorisation du Parlement), commande les forces armées et peut accorder la grâce, commuer les peines et décerner les décorations de la République (article 87 de la Constitution). Aucun acte du Président de la République n'est valable s'il n'est contresigné par les ministres qui l'ont proposé et qui en assument la responsabilité. Les actes qui ont valeur de loi doivent être contresignés par le président du Conseil des ministres.

17. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont visés par le Cinquième Cycle d'Évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs et la prise de décisions sur les dépenses publiques ou sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

18. L'EEG note que, conformément à la Constitution, le Président de la République italienne ne détient aucun pouvoir exécutif, qui est exclusivement exercé par le gouvernement. Le Président de la République est le représentant de l'unité nationale et il est chargé de garantir le respect de la Constitution en dehors de la répartition tripartite des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire). Il est élu par le Parlement et dispose de pouvoirs limités de convocation des élections, nominations, promulgation des lois, signature des décrets et ratification des traités internationaux. Il ne joue aucun rôle dans l'exercice quotidien des fonctions gouvernementales. Il n'est pas politiquement responsable et ses

décisions doivent être proposées et contresignées par un ministre ou le président du Conseil des ministres, qui en assument la responsabilité. Compte tenu de ce qui précède, aux fins de la présente évaluation, le Président de la République d'Italie ne doit pas être considéré comme une personne chargée d'exercer des hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) au sens de la définition du paragraphe précédent.

19. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement. Ce dernier est composé du président du Conseil des ministres et des ministres qui constituent ensemble le Conseil des ministres (article 92 de la Constitution). Chaque ministre dirige un ministère ou un département. Conformément à l'article 95.3 de la Constitution, le nombre et les attributions des ministères sont établis par la loi. Outre la Constitution, la structure et les fonctions du gouvernement sont régies par la loi n° 400/1988 et les décrets législatifs n° 300 et 303 de 1999.

20. La loi n° 400/1988 dispose que, lors de la formation du gouvernement :

- des ministres sans portefeuille (sans ministère) peuvent également être nommés. Ils exercent les fonctions qui leur sont déléguées par le président du Conseil des ministres à travers les structures de la présidence du Conseil des ministres (article 9). Les ministres sans portefeuille participent au Conseil des ministres ;
- les sous-secrétaires d'État ne participent pas au Conseil des ministres, mais assistent les ministres dans l'exercice des tâches qui leur sont déléguées. Ils peuvent recevoir le titre de vice-ministre (article 10) ;
- un sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil des ministres est nommé Secrétaire du Conseil des ministres (article 4, paragraphe 2 et article 20). Il participe au Conseil des ministres et, en règle générale, reçoit délégation du président pour signer ses actes qui ne sont pas soumis à une résolution préalable du Conseil des ministres ;
- le président du Conseil des ministres peut proposer au Conseil des ministres de confier à un ou plusieurs ministres les fonctions de vice-président du Conseil des ministres afin de le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement temporaire (article 8) ;
- le gouvernement peut également nommer des commissaires extraordinaires ou spéciaux (article 11) pour gérer des événements spécifiques ou extraordinaires. Leur statut est similaire à celui des ministres, mais ils ne font pas partie du gouvernement.

21. Le gouvernement actuel compte 63 membres, dont 19 femmes. Il inclut la présidente du Conseil des ministres, 15 ministres (dont trois femmes), neuf ministres sans portefeuille (dont trois femmes) et sept sous-secrétaires d'État à la présidence du Conseil des ministres (dont deux femmes) et 31 sous-secrétaires d'État (dont dix femmes). Il y a aussi 43 commissaires spéciaux (dont sept femmes), qui ne font pas partie du gouvernement. De nombreux ministres et sous-secrétaires d'État sont également membres du Parlement. Il n'existe aucune norme ou disposition visant à promouvoir l'égalité de genre dans la composition du gouvernement. Par conséquent, l'EEG souhaite attirer l'attention des autorités sur la [Recommandation Rec\(2003\)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique](#), selon laquelle la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision de la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %.

22. Le président du Conseil des ministres dirige la politique générale du gouvernement et en assume la responsabilité. Le Conseil des ministres « détermine la politique générale du gouvernement et, aux fins de sa mise en œuvre, l'orientation générale de l'action administrative ; il délibère également sur toute question relative à l'orientation politique établie par la relation fiduciaire avec les chambres » (article 2 de la loi n° 400 de 1988). Les ordres du jour des réunions du Conseil des ministres sont publiés sur le site Internet du gouvernement, de même que les communiqués de presse relatifs aux décisions prises<sup>10</sup>. Les réunions du Conseil des ministres se tiennent à huis clos.

23. Le gouvernement tire sa légitimité de la confiance des deux chambres du Parlement, qui peut être révoquée à tout moment par une motion de censure, même par une seule chambre (article 94 de la Constitution). Si le gouvernement n'obtient pas la confiance du Parlement après avoir prêté serment ou à la suite d'une motion de censure spécifique, il doit démissionner.

24. Conformément à l'article 6 du décret du président du Conseil des ministres (ci-après DPCM) du 1<sup>er</sup> octobre 2012, portant organisation des structures générales de la présidence du Conseil des ministres, les ministres sans portefeuille, les sous-secrétaires à la présidence et le secrétaire du Conseil des ministres ont recours à des bureaux de collaboration directe, qui englobent le cabinet ministériel, le bureau législatif, le secrétariat spécial et le bureau de presse. Les ministres sont également assistés par des bureaux de collaboration directe (article 14.2 du décret législatif n° 165/2001). Ces bureaux ont des compétences exclusives de soutien et de liaison avec l'administration publique. Ils sont composés de fonctionnaires, de personnel embauché sous contrat de droit privé à durée déterminée et d'experts engagés en contrat de mission, qui sont tous nommés de manière discrétionnaire par le président du Conseil des ministres ou le ministre concerné. Ces bureaux emploient actuellement 423 personnes, dont 229 exercent des fonctions de gestion, de conseil ou d'expertise. Les bureaux de collaboration directe sont créés et régis par des règlements adoptés en vertu de l'article 17.4-bis de la loi n° 400/1988.

25. L'EEG estime que le président du Conseil des ministres, les ministres avec et sans portefeuille, les sous-secrétaires d'État à la présidence du Conseil des ministres, les sous-secrétaires d'État, les commissaires spéciaux et extraordinaires, ainsi que les membres des bureaux de collaboration directe chargés de conseiller le président du Conseil des ministres et les ministres – quel que soit leur statut – doivent être assimilés à des PHFE aux fins de la présente évaluation.

### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif*

#### Statut

26. Le Président de la République nomme le président du Conseil des ministres et, sur proposition de celui-ci, les ministres avec et sans portefeuille (article 92 de la Constitution). Avant leur entrée en fonction, le président du Conseil des ministres et les ministres doivent

---

<sup>10</sup> <https://www.governo.it/it/tipologie-contenuto/riunioni>

prêter serment devant le Président de la République (article 93 de la Constitution). Une fois nommé, le gouvernement doit demander et obtenir la confiance des deux chambres du Parlement. Chaque chambre accorde ou retire la confiance au moyen d'une motion motivée et votée par appel nominal. Les démissions présentées par le gouvernement à la suite d'une motion de censure d'une chambre ou du refus d'accorder la confiance initiale doivent être acceptées par le Président de la République.

27. La Constitution ne régit pas explicitement la possibilité de révoquer la fonction de chaque ministre. Cependant, l'article 115, paragraphes 3 et 4, du Règlement de la Chambre des députés prévoit la possibilité pour le Parlement de présenter également une motion de défiance à l'encontre d'un seul ministre. Dans ce cas, le ministre doit démissionner, mais le gouvernement reste en place.

28. Selon l'article 95 de la Constitution, les ministres sont collégalement responsables des actes du Conseil des ministres et individuellement des actes de leurs départements. La responsabilité peut être de nature politique, administrative ou pénale. Comme expliqué plus haut, la responsabilité politique s'exerce par le biais de motions de censure à l'encontre du gouvernement ou de ministres à titre individuel. En ce qui concerne la perte de revenus, les membres du gouvernement sont soumis à la juridiction administrative et comptable de la Cour des comptes, conformément aux règles applicables à tous les agents publics. S'agissant de la responsabilité pénale, les membres du gouvernement, même s'ils ont cessé d'exercer leurs fonctions, peuvent être tenus pour responsables des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions et sont soumis à la juridiction de droit commun, après autorisation de l'une des deux chambres du Parlement (article 96 de la Constitution).

29. Les sous-secrétaires d'État sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du président du Conseil des ministres, en accord avec le ministre que le sous-secrétaire est appelé à assister et après avis du Conseil des ministres. Les commissaires du gouvernement sont également nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Président du Conseil des ministres et après avis du Conseil des ministres.

30. Les membres du gouvernement ne sont soumis à aucune vérification d'intégrité avant ou après leur nomination. Ils sont soumis aux règles relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités et aux statuts non transférables (voir ci-dessous).

31. Les chefs des bureaux de collaboration directe sont nommés selon les modalités suivantes :

- le chef de cabinet dirige le cabinet du ministre et coordonne les bureaux de collaboration directe. Il est nommé par arrêté ministériel parmi les magistrats, les avocats d'État, les conseillers parlementaires, les cadres de l'État de premier niveau et équivalents, les professeurs d'université titulaires ou non titulaires en activité, des experts appartenant à d'autres catégories ou des personnes de haute compétence sans rapport avec l'administration publique ;
- le secteur législatif est dirigé par un conseiller juridique, nommé par arrêté ministériel parmi des personnes de haute compétence ;

- le secrétaire spécial, chargé d'assurer les fonctions du secrétariat spécial, est nommé par arrêté ministériel ;
- le chef du bureau de presse est également nommé par arrêté ministériel. Il doit être inscrit au registre des journalistes.

32. Les chefs de ces bureaux sont démis de leurs fonctions dans les mêmes conditions que celles dans lesquelles ils ont été nommés.

33. L'organisation des bureaux de collaboration directe est définie par chaque ministère dans un règlement spécifique. Les membres des bureaux de collaboration directe sont choisis de manière discrétionnaire par le président du Conseil des ministres ou le ministre concerné. Dans les 30 jours suivant l'entrée en fonction d'un ministre, celui-ci doit confirmer toutes les affectations de personnel à ces bureaux, y compris les postes de direction, les contrats à durée déterminée et les postes de consultants. Tous les postes non confirmés deviennent automatiquement caducs à la fin de cette période.

34. L'EEG note que les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif ne sont pas soumis à des contrôles d'intégrité spécifiques au moment de leur nomination ou de leur recrutement. Les membres des bureaux de collaboration directe sont recrutés de manière discrétionnaire par le du ministre dont ils dépendent. Beaucoup d'entre eux sont des fonctionnaires, mais certains viennent du secteur privé et peuvent y retourner à l'issue du contrat à durée déterminée ou du contrat de consultant qui régit leurs fonctions au sein du gouvernement. Si certaines fonctions doivent être exercées à temps plein, telles que celles de chef de cabinet ou chef de cabinet adjoint, d'autres n'ont pas d'obligation d'exclusivité. C'est notamment le cas des fonctions exercées dans le cadre de contrats à durée déterminée ou de contrats de consultant. Les membres des bureaux de collaboration directe doivent remplir une déclaration concernant l'absence de cause d'incompatibilité, mais ces autodéclarations ne couvrent pas tous les types de conflits d'intérêts. Certains interlocuteurs de l'EEG ont également mentionné l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts, conformément au Code de conduite des agents publics. L'EEG a des doutes quant à l'application effective de ce texte à tous les membres des bureaux (voir ci-dessous). Par conséquent, **le GRECO recommande que les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à des contrôles d'intégrité dans le cadre de leur nomination ou recrutement afin de prévenir et de gérer les conflits d'intérêts.**

### Rémunération

35. Les PHFE sont rémunérées selon différents systèmes décrits ci-dessous<sup>11</sup>. Les ministres et les sous-secrétaires d'État perçoivent un salaire égal à celui du personnel des échelons I et II de l'organisation hiérarchique, conformément au paragraphe 575 de l'article 1 de la loi n° 296 du 27 décembre 2006 et au paragraphe 2 de l'article 5 du décret-loi n° 78 du 31 mai 2010. Le président du Conseil des ministres a droit au salaire accordé aux ministres, majoré de 50 % (article 2, paragraphe 1, de la loi n° 212 du 8 avril 1952).

---

<sup>11</sup> Selon le « Rapport annuel 2022. La situation du pays » publié par l'ISTAT (Institut national de la statistique), la rémunération contractuelle brute moyenne annuelle en 2021 était de 26 580 EUR.

36. Les membres du Parlement qui assument les fonctions de président du Conseil des ministres, de ministre, de vice-ministre ou de sous-secrétaire d'État ne peuvent pas cumuler le salaire correspondant à leurs fonctions au sein de l'exécutif avec leur indemnité parlementaire (article 3.1 du décret-loi n° 54 du 21 mai 2013). En conséquence, les PHFE qui siègent également au Parlement perçoivent la rémunération allouée aux parlementaires.

37. Les PHFE qui ne siègent pas au Parlement peuvent choisir l'un des quatre modes de rémunération suivants. Il ne leur est pas permis de cumuler leur salaire et l'indemnité spéciale complémentaire<sup>12</sup> (*indennità integrativa speciale*, ci-après « IIS ») (option 1) avec l'indemnité visée par la loi n° 418/99 (option 2).

Traitement en vertu de l'article 2 de la loi n° 212/1952 ANNÉE 2022	PHFE NON MEMBRES DU PARLEMENT	
OPTION 1	Salaire brut mensuel en EUR, y compris l'IIS x 13	Total brut annuel en EUR
Président du Conseil (article 2 c.2 de la loi n° 212/1952 plus 50 %)	7 862,23	102 208,99
Ministres et vice-présidents	5 241,48	68 139,24
Sous-secrétaires et vice-ministres	4 355,61	56 622,93

Indemnité parlementaire en vertu de l'article 1, paragraphe 1, de la loi n° 418/1999 ANNÉE 2022	PHFE NON MEMBRES DU PARLEMENT	
OPTION 2	Indemnité parlementaire mensuelle brute en EUR x 12	Indemnité brute annuelle totale en EUR
Président du Conseil, ministres et vice-présidents, sous-secrétaires et vice-ministres	9 202,01	110 424,12

38. En alternative aux deux options précédentes, les membres du gouvernement qui sont des agents publics peuvent choisir de conserver le traitement qu'ils perçoivent de leur administration (option 3). Les membres du gouvernement qui sont magistrats peuvent conserver le salaire qu'ils perçoivent de leur institution judiciaire d'origine (option 4).

<sup>12</sup> Les montants des salaires et de l'indemnité spéciale complémentaire sont réévalués chaque année sur la base de l'indice ISTAT dans la mesure prévue pour le personnel non contractuel (personnel enseignant, chercheurs universitaires, officiers supérieurs, officiers généraux et amiraux des forces armées et personnel ayant les qualifications et les grades correspondants au sein des forces de police civiles et militaires).

39. Conformément au DPCM, la rémunération des responsables des bureaux de collaboration directe des ministres sans portefeuille et des sous-secrétaires d'État à la présidence est fixée par décret du président du Conseil des ministres<sup>13</sup>. Le plafond de dépenses pour les bureaux de collaboration directe au sein de la présidence du Conseil des ministres est défini par décret du secrétaire général de la présidence. Les ministres sans portefeuille ou les sous-secrétaires peuvent déterminer eux-mêmes la structure et la composition de leur bureau dans la limite de ce plafond de dépenses. Des exceptions partielles à cette règle sont prévues pour les bureaux qui collaborent directement avec le président et avec le sous-secrétaire de la présidence également secrétaire du Conseil des ministres, auxquels les paramètres et les limites du DPCM ne s'appliquent pas et pour lesquels aucun plafond de dépenses n'est défini. Le plafond de dépenses pour les bureaux de collaboration directe établis par les ministères est également défini par voie réglementaire. Dans le respect de ces paramètres et de ces plafonds de dépenses, les ministres et sous-secrétaires d'État ont toute latitude pour déterminer la rémunération du personnel de ces bureaux.

40. En ce qui concerne les avantages complémentaires, les ministres et les sous-secrétaires d'État ont droit à une indemnité journalière pour couvrir les frais occasionnés par leur séjour à Rome. Cette indemnité est actuellement accordée à tous les membres du Parlement, qu'ils résident ou non à Rome. Cet avantage prend fin à la cessation de leurs fonctions.

INDEMNITÉ JOURNALIÈRE part fixe *	INDEMNITÉ JOURNALIÈRE part variable **	INDEMNITÉ JOURNALIÈRE en vertu de l'article 2 de la loi n° 1261 du 31 octobre 1965
Total mensuel en EUR	Total mensuel en EUR	Total mensuel en EUR
129,68	3 373,43	3 503,11

\* La part fixe de l'indemnité journalière est versée si le membre du gouvernement est présent ne serait-ce qu'un seul jour dans le mois.

\*\* La part variable est versée intégralement si le membre du gouvernement est présent au moins 15 jours par mois, sinon elle est versée au prorata des jours de présence déclarés.

41. En outre, le président du Conseil des ministres peut résider au palais Chigi, siège de la présidence du Conseil des ministres.

42. Les informations relatives à la rémunération et aux avantages des PHFE sont publiées sur les sites internet de la présidence du Conseil des ministres et des ministères concernés, dans une rubrique intitulée « Administration transparente ». Cette obligation découle du principe de transparence administrative, établi par le décret législatif n° 33/2013 (voir plus loin la partie sur l'accès à l'information), qui prévoit que les administrations publiques doivent publier les documents de nomination des titulaires de fonctions politiques, même si ces

<sup>13</sup> Les données relatives à la rémunération du personnel des bureaux de collaboration directe sont disponibles à : [Governo Italiano - Amministrazione Trasparente: Incarichi presso gli Uffici di diretta collaborazione](#)

nominations ne sont pas de nature électorale, au niveau local, régional et de l'État. Les informations publiées doivent en outre préciser les rémunérations de toute nature qui sont associées à la prise de fonction, le montant des frais liés aux déplacements et aux missions payés avec des fonds publics et toute autre nomination dont les charges sont supportées par les finances publiques, avec une indication de la rémunération due<sup>14</sup>. Les représentants de la société civile rencontrés par l'EEG ont confirmé que ces obligations sont respectées dans la pratique, y compris pour le personnel des bureaux de collaboration directe<sup>15</sup>. L'EEG se félicite de cette transparence concernant la composition des bureaux de collaboration directe ainsi que les rémunérations et avantages des PHFE et la qualifie de bonne pratique.

43. L'utilisation des ressources publiques pour la rémunération des PHFE est soumise au contrôle de la Cour des comptes.

### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

#### *Politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption, mécanismes de gestion des risques*

44. La loi n° 190/2012 relative à la lutte contre la corruption prévoit l'adoption par l'Autorité nationale anticorruption (ANAC) d'un plan national anticorruption (PNA) triennal. Le PNA actuellement en vigueur a été adopté le 17 janvier 2023<sup>16</sup>. Il vise à fournir des orientations aux administrations publiques, afin qu'elles adoptent leurs propres plans triennaux pour la prévention de la corruption et la transparence. Ces plans sont élaborés chaque année avant le 31 janvier. La société civile est consultée lors de la préparation du PNA et, depuis 2023, toutes les agences gouvernementales doivent également permettre la participation de la société civile à l'élaboration de leurs plans anticorruption respectifs. Selon l'ANAC, les parties prenantes de la société civile ont fait part de leur appréciation d'être associées à ce processus.

45. Le décret législatif n° 80/2021 a étendu la liste des entités soumises à l'obligation de préparer un plan annuel et a prévu l'intégration de ce plan dans un Plan intégré d'activité et d'organisation (PIAO), qui prévoit également d'autres outils de planification et de programmation sans rapport avec la corruption.

46. Dans le PNA 2019, l'ANAC a défini une méthodologie de gestion des risques, découpée en cinq phases interconnectées (analyse du contexte, évaluation des risques, traitement des risques, consultation et communication, suivi et examen), que les administrations publiques et autres entités doivent appliquer pour évaluer leur degré d'exposition à la corruption et indiquer les mesures organisationnelles qui ont été prises pour prévenir et gérer les risques de corruption.

47. L'efficacité du système est garantie au niveau central par l'ANAC, qui supervise la partie du PIAO consacrée à la transparence et à la lutte contre la corruption et qui est

---

<sup>14</sup>

<https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/OrganilIndirizzoPolitico/index.html>

<sup>15</sup> [Governo Italiano - Amministrazione Trasparente: Curriculum](#)

<sup>16</sup> [Piano Nazionale Anticorruzione 2022 – www.anticorruzione.it](#)

compétente pour infliger des sanctions aux entités qui n'adoptent pas de tels plans. Au niveau décentralisé, chaque entité dispose d'un responsable de la prévention de la corruption et de la transparence (RPCT), qui est membre de l'organe de direction de l'entité. Le RPCT rend compte annuellement à l'ANAC de la mise en œuvre du plan. Ces rapports sont publics. Chaque administration publique dispose également d'un organe d'évaluation indépendant, qui est notamment chargé de vérifier la cohérence entre les objectifs des différents éléments du PIAO.

48. La présidence du Conseil des ministres dispose de son propre PIAO, qui a été adopté et publié le 31 mars 2023, et de son propre registre des risques<sup>17</sup>. Les ministères disposent également de PIAO<sup>18</sup> et de registres des risques. Ces instruments s'appliquent aussi aux bureaux de collaboration directe et répertorient tous les domaines, processus et activités en fonction de leurs risques de corruption. Ils contiennent également des mesures correctrices pour faire face à ces risques. Toutefois, comme l'ont confirmé à l'EEG plusieurs interlocuteurs, ces outils portent moins sur les activités politiques que sur les fonctions et processus administratifs et de gestion. Ils ne visent donc pas les PHFE en tant que telles. Cette lacune doit être corrigée, d'autant plus que, lors de ses échanges sur place, l'EEG a eu la nette impression que le cadre réglementaire italien prenait bien plus en compte les risques d'intégrité et les conflits d'intérêts liés à la gestion et aux finances que ceux qui découlent des activités politiques. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une analyse systémique des risques de corruption et en matière d'intégrité, couvrant toutes les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif, soit effectuée régulièrement et que les mesures correctives correspondantes soient incluses dans un programme anticorruption spécifique et rendues publiques.**

#### *Cadre institutionnel*

49. La principale entité responsable de la promotion de l'intégrité et de la prévention de la corruption est l'Autorité nationale anticorruption (ANAC), une autorité administrative indépendante créée par la loi n° 190/2012 relative à la lutte contre la corruption. Son conseil d'administration est composé de cinq membres nommés par le Président de la République, sur proposition du Conseil des ministres, pour un mandat non renouvelable de six ans. L'ANAC compte 350 employés et dispose d'un budget annuel de 60 millions EUR.

50. La loi n° 190/2012 a confié à l'ANAC les responsabilités suivantes : élaborer une stratégie de prévention de la corruption (le PNA) ; superviser la stratégie de lutte contre la corruption de chaque entité publique ; garantir la transparence dans l'administration publique ; garantir l'intégrité des agents publics ; et promouvoir une culture de l'intégrité et de la légalité. L'ANAC poursuit ces objectifs par le biais d'activités réglementaires et de surveillance, d'une fonction de conseil et de compétences en matière d'inspection et de sanction. Son mandat ne s'étend pas aux titulaires d'une charge publique, qui relèvent de la compétence de l'Autorité de la concurrence.

---

<sup>17</sup> <https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/DisposizioniGenerali/PIAO/index.html>

<sup>18</sup> Voir, par exemple, le PIAO du ministère de l'Intérieur : <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-generali/piano-integrato-attivita-e-organizzazione-piao>

51. L'Autorité italienne de la concurrence (AGCM) est une autorité administrative indépendante établie par la loi n° 287/1990, qui a mis en place des dispositions antitrust en Italie. Des lois ultérieures l'ont dotée de pouvoirs supplémentaires, dont les plus importants concernent la répression des pratiques commerciales déloyales, la publicité trompeuse et la publicité comparative illicite et l'application des lois sur les conflits d'intérêts aux titulaires d'une charge publique.

52. Le Conseil de l'Autorité de la concurrence est composé d'un président et de deux membres, nommés conjointement par les présidents de la Chambre des députés et du Sénat pour un mandat de sept ans non renouvelable. Les membres sont choisis parmi les magistrats du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour d'appel, les professeurs d'université titulaires en économie ou en jurisprudence et les personnalités du secteur économique jouissant d'une réputation irréprochable.

#### *Principes éthiques et règles de conduite*

53. Un Code de conduite national pour les fonctionnaires a été adopté par le décret présidentiel n° 62/2013 et modifié en juin 2023. Il s'applique aux employés, aux cadres dirigeants et aux hauts fonctionnaires des administrations publiques, mais pas aux titulaires de fonctions électives. Les administrations publiques sont également tenues d'étendre, dans la mesure du possible, les dispositions du Code à tous leurs collaborateurs ou consultants, quelles que soient leur relation de travail et leur qualité, ainsi qu'au personnel employé dans les bureaux de collaboration directe des autorités politiques.

54. Le Code comprend 19 articles qui énoncent des règles et des principes généraux. Il couvre notamment la question des cadeaux, rémunérations et autres avantages, la déclaration des intérêts financiers et des conflits d'intérêts, l'obligation de s'abstenir, la prévention de la corruption, la transparence et les relations avec le public. Il contient également des dispositions spécifiques pour les dirigeants.

55. Selon les stratégies décentralisées de lutte contre la corruption, chaque administration publique est tenue d'adopter son propre code de conduite – basé sur le Code de conduite national – à la suite d'une procédure participative et de l'avis obligatoire rendu par son organe d'évaluation indépendant. L'ANAC a défini des critères, des lignes directrices et des modèles de codes uniformes<sup>19</sup> pour chaque secteur ou type d'administration. Les codes de conduite doivent être publiés sur le site web de chaque administration, dans la section « administration transparente » – sous-section « actes généraux ». Si ce n'est pas le cas, toute personne peut introduire une demande d'accès public auprès du RPCT. -Le défaut d'adoption d'un code de conduite est passible d'une sanction administrative comprise entre 1 000 et 10 000 EUR, imposée par l'ANAC. Aucune sanction de ce type n'a été imposée au cours des cinq dernières années.

56. Le contrôle du respect des codes est confié à la direction et aux organes de contrôle interne de chaque administration. La violation des dispositions des codes peut donner lieu à

---

<sup>19</sup> <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-177-del-19-febbraio-2020>

l'engagement de la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires et à la cessation du contrat ou de la mission des consultants et des employés des bureaux de collaboration directe.

57. Le GRECO note que les ministres, vice-ministres, sous-secrétaires d'État et commissaires, en qualité de titulaires de fonctions électives, ne sont pas soumis au Code de conduite national des fonctionnaires ni aux codes spécifiques adoptés par les différentes administrations publiques. Quant aux membres des bureaux de collaboration directe, ils ne sont pas directement soumis à ces codes, mais seulement dans la mesure décidée par leur administration, qui doivent étendre l'application d'un code à ces personnes dans la mesure du possible. Cette hétérogénéité n'est pas satisfaisante. Le GRECO a toujours soutenu que les PHFE devaient être soumises à un code expliquant la conduite que l'on attend d'elles dans les processus décisionnels gouvernementaux. Un tel code devrait traiter de questions spécifiques telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux et les contacts avec des tiers/lobbyistes visant à influencer les politiques ou les projets de loi du gouvernement, les restrictions applicables après la cessation des fonctions visant à ce que la perspective d'un futur emploi dans le secteur privé n'influe pas sur les décisions, etc. Il est important que les PHFE et le grand public connaissent clairement les normes applicables et il est tout aussi essentiel de garantir le respect de ces normes par un contrôle et un dispositif de sanction efficaces.

58. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) l'adoption et la publication d'un ou de code(s) de conduite pour les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif, complété(s) par un dispositif visant à fournir des éléments d'orientation et des conseils confidentiels en matière de conflits d'intérêts et d'autres questions relatives à l'intégrité (cadeaux, contacts avec des tiers, activités accessoires, contrats avec les pouvoirs publics, traitement de l'information confidentielle et restrictions applicables après la cessation des fonctions) ; et (ii) d'y associer un mécanisme de contrôle et de sanctions crédible et efficace.**

#### *Sensibilisation*

59. Au moment de leur entrée en fonction, les titulaires de fonctions électives sont informés des dispositions qui leur sont applicables, notamment en ce qui concerne leurs obligations de publication. L'ANAC et l'Autorité de la concurrence peuvent être contactées par les PHFE pour obtenir des conseils sur les questions d'intégrité liées à leurs mandats respectifs. En particulier, un titulaire de fonction élective peut saisir l'Autorité de la concurrence pour lui demander d'émettre un avis motivé sur l'éventuelle incompatibilité de certains postes ou missions avec son mandat. Cet avis est publié dans le bulletin hebdomadaire de l'Autorité, sans préjudice des exigences de confidentialité. L'Autorité de la concurrence a émis deux avis motivés dans les cinq dernières années.

60. L'EEG note qu'en l'absence d'un code de conduite spécifique pour les PHFE, il n'existe pas d'activités de sensibilisation sur les questions d'intégrité ni de mécanisme interne leur permettant de bénéficier de conseils confidentiels sur les questions éthiques. L'EEG rappelle que ces activités sont importantes pour renforcer l'intégrité dans la prise de décision et pour informer les PHFE sur la manière de gérer les dilemmes éthiques dans leurs activités courantes. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mécanismes internes efficaces de promotion et de sensibilisation aux questions d'intégrité soient mis en place au sein du**

**gouvernement, y compris un conseil confidentiel et une formation régulière des personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif.**

### **Transparence et surveillance des activités exécutives du gouvernement central**

#### *Accès à l'information*

61. Le décret législatif n° 33/2013, qui met en œuvre la loi n° 190/2012 sur la lutte contre la corruption, a regroupé les dispositions relatives aux obligations de transparence et de diffusion de l'information par l'administration publique dans un texte unique. Les informations détenues par l'administration publique font l'objet d'une publication obligatoire, d'un accès public ou d'un accès public généralisé.

62. Parmi les informations soumises à l'obligation de publication figurent :

- les documents et informations relatifs aux membres des organes politiques aux niveaux national, régional et local (décision de nomination, curriculum vitae, rémunération, autres fonctions, etc.) ;
- les informations relatives aux titulaires de postes de la haute fonction publique et de direction conférés de quelque manière que ce soit, ainsi qu'aux missions de collaboration et de consultants.

63. Ces informations sont publiées sur le site web de l'administration concernée, dans une section intitulée « Administration transparente » accessible depuis la page d'accueil, pour une période de cinq ans ou tant qu'elles restent applicables. Par la suite, les informations restent disponibles dans la section « archives » du site web.

64. L'accès public permet à tout citoyen de demander des informations soumises à l'obligation de publication, dans les cas où celle-ci a été omise, sans avoir à motiver sa demande ou à démontrer l'existence d'un intérêt. Les demandes sont adressées au RPCT qui doit répondre dans un délai de trente jours. Selon les informations recueillies par l'EEG, la présidence du Conseil des ministres a reçu 13 demandes d'accès public en 2022, dont six ont été rejetées.

65. Les informations détenues par les autorités publiques qui ne font pas l'objet d'une publication obligatoire peuvent être obtenues, sans qu'il soit nécessaire d'en motiver la demande, par le biais de l'accès public généralisé. Cet accès ne peut être refusé par l'autorité publique que pour protéger un intérêt public particulier (sécurité publique, sécurité nationale, défense et affaires militaires, relations internationales) ou un intérêt privé particulier (protection des données à caractère personnel, liberté et secret de la correspondance). En 2022, le gouvernement a reçu 112 demandes d'accès public généralisé, dont 21 ont été rejetées. Au cours du premier semestre 2023, il a reçu 52 demandes et en a rejeté 14. Les refus totaux ou partiels d'accès à l'information peuvent faire l'objet d'une demande de révision auprès du RPCT ou d'un recours devant le tribunal administratif régional ou le médiateur.

66. La mise en œuvre des dispositions relatives à la transparence est assurée par le RPCT de chaque administration publique et par l'ANAC. Les RPCT peuvent signaler les retards ou

les cas de non-conformité à l'ANAC, qui a un rôle d'orientation et de contrôle. Elle peut publier des lignes directrices, des normes et des modèles, est dotée de compétences en matière d'inspection et peut adresser des injonctions aux différentes administrations. L'ANAC surveille également le travail des RPCT, peut demander des informations à l'organisme d'évaluation indépendant de l'administration et peut signaler les cas de non-conformité ou de conformité partielle à l'administration compétente en vue de l'ouverture d'une procédure disciplinaire, à l'organe d'évaluation indépendant ou à la Cour des comptes.

67. Outre le décret n° 33/2013, la loi n° 241/1990 relative aux procédures administratives prévoit un droit d'accès plus large aux documents publics pour les personnes justifiant d'un intérêt spécifique. Au sein de la présidence du Conseil des ministres, une commission spéciale étudie les demandes et dispose de 30 jours pour y répondre. Tout refus d'accès peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif, mais les représentants de la société civile ont souligné la lenteur de cette procédure.

68. Les représentants des médias et de la société civile que l'EEG a rencontrés ont convenu que le décret législatif n° 33/2013 marquait un net progrès en matière de transparence, avec la publication en ligne de données pertinentes sur les activités du gouvernement, même si certaines de ces données restent parfois difficiles à trouver dans la pratique. L'EEG note par ailleurs que l'Italie n'a ni signé ni ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205). Elle invite les autorités à envisager de rejoindre les États parties à cet instrument important.

#### *Transparence du processus législatif*

69. Les actes législatifs du gouvernement sont portés à la connaissance du public lorsqu'ils sont approuvés par le Conseil des ministres, par le biais d'un communiqué de presse publié sur le site web du gouvernement. Les projets de lois et de décrets législatifs sont publiés sur le site web du Parlement, avec leur documentation d'appui. Les décrets-lois sont publiés au Journal officiel, sur le portail de la législation italienne<sup>20</sup> et sur le site web du Parlement dès leur adoption par le gouvernement.

70. La consultation publique sur les projets de loi approuvés par le gouvernement est effectuée sur la base de la proportionnalité, sauf lorsque des éléments à caractère d'urgence ou confidentiels sont en jeu. La consultation peut être ouverte – généralement effectuée en ligne sur la plateforme *Participa* – ou réservée à certaines parties prenantes. Le règlement relatif aux analyses d'impact (DPCM n° 169/2017) dispose que tout rapport d'analyse d'impact sur un projet de loi doit contenir une section sur la consultation publique, ses résultats et la manière dont les contributions reçues ont été prises en compte dans le processus décisionnel. En 2022, une consultation publique ouverte ou restreinte a été organisée pour environ 53 % des textes législatifs.

71. Par ailleurs, dans le cadre de la préparation de la partie du PIAO sur la transparence et la lutte contre la corruption, l'ANAC encourage vivement les ministères à mettre en œuvre

---

<sup>20</sup> [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

une forme de consultation publique auprès de la société civile et des parties prenantes concernées<sup>21</sup>, qui soit suffisamment structurée et clairement annoncée.

72. Les représentants de la société civile rencontrés par l'EEG ont une expérience contrastée de la consultation publique, selon les ministères avec lesquels ils ont travaillé. Ils considèrent que le choix d'organiser une consultation publique et la sélection des parties prenantes à participer aux consultations restreintes sont par trop discrétionnaires. Il semble qu'il manque un cadre général fournissant des indications claires et que la plateforme de participation ouverte soit sous-utilisée. L'EEG estime que le pourcentage actuel de textes législatifs gouvernementaux soumis à la consultation publique – environ 53 % en 2022 – est insuffisant, d'autant qu'il comprend aussi les consultations publiques restreintes qui, par définition, ne sont pas ouvertes au grand public. Pour l'EEG, le principe directeur de la consultation publique est la proportionnalité entre le type et l'ampleur de la consultation et l'impact potentiel de la proposition ou de la décision. Une attention (et une action) appropriées devraient suivre pour obtenir un engagement réel des parties prenantes et de la société civile, le cas échéant, plutôt que de suivre un processus bureaucratique. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un niveau approprié de consultation publique sur les projets de loi émanant du gouvernement soit effectivement garanti et que seules des exceptions spécifiques et limitées à cette règle soient possibles et clairement encadrées.**

#### *Tiers et lobbyistes*

73. Bien que le lobbying fasse depuis longtemps l'objet de débats et qu'une cinquantaine de projets de loi aient été rédigés en vain sur la question depuis 1945, il n'existe actuellement aucune règle juridiquement contraignante régissant les relations entre les lobbyistes et les PHFE – un constat déjà souligné par le GRECO dans son Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle. Les membres de l'exécutif ne sont pas tenus de rendre publics leurs contacts avec des lobbyistes et des tiers susceptibles d'influencer leurs décisions.

74. Certains ministères, à savoir le ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières, le ministère du Développement économique et le département de la Fonction publique, ont volontairement mis en place des registres de lobbyistes ; d'autres ont adopté des codes de conduite que les lobbyistes doivent signer. En outre, certains ministres et d'autres PHFE publient volontairement leur emploi du temps. L'EEG se félicite de ces initiatives qui visent à accroître la transparence des contacts des PHFE avec les lobbyistes. Toutefois, l'adoption de règles visant à généraliser ces pratiques est indispensable pour maintenir la confiance des citoyens dans le gouvernement. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'instaurer des dispositions sur les contacts entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et tiers cherchant à influencer le travail législatif et les autres activités du gouvernement ; (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le ou les entretiens ont eu lieu et le ou les sujets abordés lors des échanges.**

---

<sup>21</sup> Il s'agit des citoyens et de toutes les associations ou autres formes d'organisations ayant des intérêts collectifs, les organisations professionnelles et les organisations syndicales qui œuvrent dans le domaine.

## *Mécanismes de contrôle*

75. Les décisions concernant les politiques gouvernementales contenues dans la législation primaire et secondaire sont soumises à un contrôle ultérieur de la Cour constitutionnelle qui vérifie leur conformité avec les principes et les normes constitutionnels.

76. Le Parlement exerce un contrôle sur les activités du gouvernement par le biais d'inspections et d'enquêtes, y compris par l'intermédiaire des commissions parlementaires. Cette forme de contrôle donne lieu à l'engagement de la responsabilité politique.

77. La Cour des comptes exerce le contrôle préalable de légitimité des actes du gouvernement ainsi que le contrôle ultérieur de gestion du budget de l'État. Le contrôle préalable concerne les mesures prises à la suite d'une résolution du Conseil des ministres ; les actes du président du Conseil des ministres et des ministres relatifs à la définition de l'organigramme, à l'attribution des fonctions exécutives et aux directives générales pour la gestion et la performance de l'action administrative ; les actes et les contrats relatifs à la gestion des ressources humaines. En outre, la Cour des comptes participe au contrôle de la gestion financière des entités publiques. Il s'agit d'une institution prévue dans la Constitution (article 100), qui est indépendante du gouvernement. Elle rend compte au Parlement des résultats de son contrôle et assure le suivi des mesures prises pour mettre en œuvre ses recommandations.

## **Conflits d'intérêts**

78. Il n'existe aucune définition générale de la notion de conflit d'intérêts en droit italien. En revanche, plusieurs textes traitent des différents aspects de ces conflits pour différentes catégories de fonctionnaires. La loi n° 215/2004 sur les conflits d'intérêts des membres du gouvernement vise les éventuels conflits d'intérêts pouvant surgir entre les responsabilités au gouvernement d'une part et les activités professionnelles et commerciales en général d'autre part. Elle traite des incompatibilités, des conflits d'intérêts et des déclarations financières pour les titulaires de fonctions gouvernementales, à savoir le président du Conseil des ministres, les ministres, les vice-ministres, les sous-secrétaires d'État et les commissaires du gouvernement. Son article 3 impose à chaque parlementaire de s'abstenir de participer au processus décisionnel (dès le stade de la formulation d'une proposition), chaque fois que la décision, l'acte ou l'omission en question pourrait avoir un effet bénéfique spécifique sur l'actif ou le passif de la PHFE concernée, de son conjoint ou des membres de sa famille jusqu'au deuxième degré, ainsi que des sociétés et des filiales liées à ces personnes, au détriment de l'intérêt général. L'Autorité italienne de la concurrence est chargée de contrôler le respect de ces dispositions.

79. L'article 7, paragraphe 1, de la loi n° 215/2004 traite des conflits d'intérêts qui découlent de la détention d'actions dans le secteur des communications ou de l'existence d'une relation avec ce secteur. En conséquence, les entreprises du secteur des communications qui sont dirigées par le titulaire d'une fonction gouvernementale, par son conjoint ou par des membres de sa famille jusqu'au deuxième degré, ne peuvent pas accorder de soutien préférentiel à ce titulaire. Le respect de cette règle est contrôlé par l'Autorité italienne des communications, mais aucune sanction n'est prévue en cas de manquement.

80. Le Code de conduite national des fonctionnaires prévoit une obligation de déclaration des intérêts financiers et des conflits d'intérêts (article 6), ainsi qu'une obligation de s'abstenir d'exercer des activités, de prendre des décisions et de conclure des contrats en cas de conflit d'intérêts, même potentiel (articles 6, 7 et 14). Toutefois, comme nous l'avons déjà indiqué, ce Code ne s'applique pas aux titulaires de fonctions électives et il ne s'applique aux membres des bureaux de collaboration directe que dans la mesure décidée par leur administration et en l'absence d'autres codes spécifiques dérivés du Code national.

81. Enfin, l'article 6-bis de la loi n° 241/1990 sur les procédures administratives prévoit également l'obligation de signaler les conflits d'intérêts, même éventuels, à la personne chargée d'adopter les avis, les évaluations techniques, les actes adoptés au cours de la procédure et la mesure finale.

82. L'EEG estime que la réglementation des conflits d'intérêts peut encore être améliorée. Dans son Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO avait critiqué le manque de consolidation et de rationalisation des règles sur les conflits d'intérêts, avec un grand nombre de normes dispersées, au détriment de la transparence et de l'efficacité du système. Cette situation reste valable en ce qui concerne les PHFE. Deux régimes différents s'appliquent aux membres du gouvernement et aux agents de la fonction publique, mais aucun ne couvre les membres des bureaux de collaboration directe, à moins que leurs ministères respectifs ne décident d'étendre les dispositions de leur code de conduite spécifique ou du Code de conduite national à ces employés. L'EEG a déjà critiqué la situation hétérogène qui découle de l'absence d'un code de conduite spécifique pour les PHFE et a formulé une recommandation visant à y remédier (voir le paragraphe 57).

83. En ce qui concerne le régime des conflits d'intérêts applicable aux titulaires de fonctions gouvernementales, l'EEG note que la loi n° 215/2004 ne traite que de certains types de conflits d'intérêts, à savoir ceux qui sont de nature financière ou qui découlent d'une relation avec le secteur des communications. En outre, comme cela a déjà été souligné dans le Rapport d'évaluation conjoint des Premier et Deuxième Cycles, il découle de la définition du conflit d'intérêts de l'article 3 qu'un membre du gouvernement peut agir (ou choisir consciemment de ne pas agir) dans des affaires dans lesquelles il a un intérêt financier personnel direct ; il appartient alors à l'Autorité de la concurrence ou à l'Autorité des communications d'intervenir a posteriori pour déterminer si cette action ou inaction a causé un préjudice à l'intérêt public. Lors de leurs échanges avec l'EEG, les représentants de l'Autorité de la concurrence ont confirmé que cette lacune, qui avait été mise en évidence par le GRECO dans ce Rapport, n'a toujours pas été corrigée. Tout comme les interlocuteurs de la société civile et d'autres autorités indépendantes, ils ont souligné l'absence d'effet préventif de la loi n° 215/2004 en ce qui concerne les conflits d'intérêts.

84. L'EEG est fermement convaincue qu'il convient d'accorder davantage d'attention à la prévention des conflits d'intérêts parmi les membres du gouvernement et des bureaux de collaboration directe. Les dispositions actuelles ne visent manifestement pas et ne peuvent viser toutes les situations dans lesquelles les intérêts d'un ministre ou d'un conseiller pourraient influencer – ou sembler influencer – l'exercice objectif et impartial de ses fonctions officielles, et il existe peu d'éléments d'orientation sur la manière d'identifier et de

gérer de telles situations. En outre, il devrait y avoir une obligation expresse de déclarer les diverses situations de conflit à mesure qu'elles se présentent (sur une base ad hoc), ce qui constituerait une garantie supplémentaire nécessaire<sup>22</sup>. Ces dispositions devraient faire partie du ou des code(s) de conduite dont l'adoption est recommandée ci-dessus et inclure des conseils pratiques et des exemples concrets de situations susceptibles de se présenter. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'adopter des dispositions et des éléments d'orientation clairs et complets pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif en matière de prévention et de gestion des conflits d'intérêts ; et (ii) d'instaurer une obligation de déclaration ad hoc pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif lorsqu'un conflit émerge entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles.**

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires, contrats avec les pouvoirs publics et intérêts financiers*

85. Le principal texte régissant les incompatibilités est le décret législatif n° 39/2013 relatif à l'interdiction d'affectation et à l'incompatibilité des missions dans l'administration publique et les entités privées contrôlées par l'État, qui est en vigueur depuis mai 2013. Ce texte s'applique notamment au président du Conseil des ministres, aux ministres, aux vice-ministres, aux sous-secrétaires d'État et aux commissaires du gouvernement.

86. Le décret législatif n° 39/2013 distingue les cas d'interdiction d'affectation et d'incompatibilité. Le premier désigne l'interdiction permanente ou temporaire d'occuper de hautes fonctions au sein de l'administration publique qui touche les personnes condamnées pour une infraction contre l'administration publique (infractions prévues au chapitre I du titre II du Deuxième livre du Code pénal) et ; les personnes qui, au cours des deux dernières années, ont exercé des fonctions ou occupé des postes dans des entités de droit privé réglementées ou financées par l'administration publique ou ont exercé une activité professionnelle en faveur de ces dernières. En outre, les personnes qui, au cours des deux dernières années, ont été membres d'organes politiques ne peuvent se voir conférer les fonctions de directeur général, de directeur de la santé et de directeur administratif dans les agences locales de santé.

87. En ce qui concerne les cas d'incompatibilité, la personne nommée ou élue à une fonction publique doit choisir entre cette fonction et les fonctions ou postes incompatibles. Les fonctions de président du Conseil des ministres, ministre, vice-ministre, sous-secrétaire d'État et commissaire du gouvernement sont incompatibles avec :

- les postes de cadre administratif au sein des administrations nationales, régionales et locales et les postes de directeur d'organismes publics aux niveaux national, régional et local (article 11.1) ;

---

<sup>22</sup> Après la visite, l'EEG a été informée de l'existence d'un projet de loi qui a été examiné le 2 mars 2023 par la Commission des Affaires constitutionnelles de la Chambre des Députés (<https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=304&sede=&tipo=>), qui pourrait remédier à certaines des lacunes qu'elle a constatées. Ce projet de loi donne une définition plus large des conflits d'intérêts, des dispositions révisées sur les incompatibilités et les restrictions applicables après la cessation des fonctions, ainsi qu'une obligation de déclaration de patrimoine. S'il est adopté sous sa forme actuelle, il abrogera la loi n° 215/2004, mais il ne s'appliquera qu'aux titulaires de fonctions gouvernementales et non à l'ensemble des PHFE.

- les fonctions de direction interne et externe dans les administrations publiques, les personnes morales publiques et les personnes morales de droit privé sous contrôle public aux niveaux national, régional et local (article 12.2) ;
- les fonctions de président et de directeur général des personnes morales de droit privé sous contrôle public aux niveaux national, régional et local (article 13.1) ;
- les fonctions de directeur général, de directeur médical et de directeur administratif dans les agences sanitaires locales (article 14.1).

88. L'article 2 de la loi n° 215/2004 interdit à toute personne exerçant une fonction gouvernementale d'exercer certaines fonctions ou d'occuper certains postes, notamment dans des sociétés à but lucratif ou autres entreprises commerciales ; d'avoir une activité professionnelle, de quelque nature que ce soit, ou de mener une activité indépendante dans un domaine lié à la fonction gouvernementale en question ; d'occuper des postes, d'exercer des fonctions ou de réaliser des tâches de gestion ou d'autres missions au sein de sociétés ou associations professionnelles ; et d'effectuer un travail, de quelque nature que ce soit, dans les secteurs privé ou public. La loi n° 215/2004 n'inclut pas la propriété d'une entreprise commerciale dans les cas de conflits d'intérêts : il est interdit aux membres du gouvernement d'exercer une fonction de direction ou un rôle opérationnel dans des entreprises privées, mais pas d'en être propriétaire. Elle n'interdit pas non plus l'exercice simultané d'une fonction gouvernementale et d'une fonction parlementaire. Dans la pratique, cela se produit souvent.

89. L'EEG note que, si les membres du gouvernement ne peuvent exercer aucune autre fonction ou activité pendant leur mandat, aucune disposition ou restriction sur l'exercice d'activités accessoires ne s'applique aux membres des bureaux de collaboration directe, sauf si un code de conduite pour les fonctionnaires leur a été rendu applicable. Les autorités ont fait référence après la visite à l'article 53 du décret législatif n°165/2001, qui prévoit que l'exercice d'activités accessoires doit être autorisé et les activités autorisées rendues publiques. Cette règle ne semble cependant pas s'appliquer sans ambiguïté à l'ensemble des membres des bureaux de collaboration directe. Cette absence de règles communes est préoccupante, d'autant plus que certains conseillers travaillent pour des ministres à temps partiel ou comme consultants, tout en conservant leurs autres activités. Cette situation laisse la porte grande ouverte à d'éventuels conflits d'intérêts et une réglementation s'impose pour distinguer les activités acceptables de celles qui ne le sont pas, et ce de manière transparente et cohérente. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que les membres des bureaux de collaboration directe soient autorisés à accepter ou à conserver des fonctions rémunérées ou non, des professions, des sièges au sein de conseils d'administration ou d'autres missions rémunérées uniquement après avoir reçu une autorisation écrite fondée sur une constatation minutieuse que le poste/l'activité n'entravera pas le travail ordinaire ou ne posera pas de problème de conflit d'intérêts, et (ii) que ces autorisations soient mises à la disposition du public.**

#### *Cadeaux*

90. Le décret présidentiel du 20 décembre 2007 traite des cadeaux protocolaires reçus par les membres du gouvernement et leurs proches. Le président du Conseil des ministres, les ministres et leurs proches ne sont pas autorisés à accepter des cadeaux d'une valeur supérieure à 300 EUR. Si un membre du gouvernement ou l'un de ses proches a l'intention de

conserver un cadeau protocolaire d'une valeur supérieure à 300 EUR, il doit payer à l'administration la différence entre la valeur estimée du bien et 300 EUR. Le bureau du budget de la présidence du Conseil des ministres ou du ministère concerné peut fournir une estimation de la valeur d'un cadeau en cas de doute.

91. En ce qui concerne les PHFE qui ne font pas partie du gouvernement, le Code de conduite national des fonctionnaires (article 4) interdit à l'employé de demander, solliciter ou accepter des cadeaux et autres avantages, quelle qu'en soit la forme, à l'exception de ceux de valeur modeste « n'excédant pas, à titre indicatif, 150 EUR ». Les codes de conduite adoptés par les différentes administrations peuvent prévoir des limites inférieures, voire interdire l'acceptation de tels cadeaux<sup>23</sup>. Comme nous l'avons indiqué, le Code de conduite national ne s'applique aux membres des bureaux de collaboration directe que dans la mesure décidée par leur administration et en l'absence d'autres codes spécifiques dérivés du Code national.

92. L'EEG note qu'il n'existe pas de disposition communes ou d'éléments d'orientation applicables à toutes les PHFE sur la manière de gérer une situation dans laquelle des cadeaux, des avantages ou des invitations leur sont proposés dans l'exercice de leurs fonctions. Les seules règles existantes sont celles relatives aux cadeaux protocolaires (mais pas aux autres cadeaux ou invitations) applicables aux membres du gouvernement et celles énoncées dans le Code de conduite national qui, comme souligné précédemment, ne s'applique pas directement aux membres des bureaux de collaboration directe. Par ailleurs, ces deux ensembles de règles ne s'intéressent qu'à la valeur des cadeaux et non au contexte dans lequel ils sont proposés.

93. L'EEG estime qu'un ensemble de dispositions communes et spécifiques doit être mis en place en plus du futur code de conduite qui devrait s'atteler à la question des cadeaux et invitations reçus par les PHFE. Ces règles devraient définir clairement les cadeaux acceptables en fonction de leur valeur et du contexte dans lequel ils sont offerts, et viser les cadeaux en espèces et en nature, les invitations, les services, les parrainages et autres avantages. Enfin, par souci de transparence, il devrait exister un système spécialisé de déclaration, d'évaluation et d'enregistrement des cadeaux reçus par les PHFE en relation avec leurs fonctions. Cela permettrait au public d'être régulièrement informé des cadeaux reçus par les PHFE et de l'identité des donateurs. À la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande de veiller à ce que toutes les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à un ensemble complet de dispositions relatives aux cadeaux et autres avantages, sous la forme d'éléments d'orientation pratiques appropriés et d'une obligation de déclarer les cadeaux et autres avantages ; il faudra également veiller à ce que ces informations soient mises à la disposition du public en temps utile.**

*Utilisation abusive d'informations confidentielles, utilisation abusive des ressources publiques*

---

<sup>23</sup> Par exemple, la Présidence du Conseil des Ministres a adopté une circulaire de 2017 contenant des lignes directrices pratiques sur la livraison des cadeaux matériels reçus par le personnel : CIR 5709 du 5 07 2017.

94. Le Code de conduite national des fonctionnaires contient certaines dispositions relatives à la nécessité d'utiliser les ressources et les informations publiques uniquement à des fins officielles et dans l'intérêt général, et non à des fins personnelles (article 3, article 11). L'EEG rappelle toutefois que ce code ne s'applique pas aux membres du gouvernement ni aux membres des bureaux de collaboration directe. Elle invite les autorités à remédier au manque de règles spécifiques en la matière dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation relative à un code de conduite pour les PHFE (voir paragraphe 58).

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

95. Les autorités italiennes ont mentionné le décret législatif n° 165/2001, qui établit une période de « latence » de trois ans pendant laquelle un agent public ayant exercé des responsabilités de décision ou de négociation pour le compte de l'administration publique doit s'abstenir de travailler pour les entités privées qui sont les bénéficiaires de l'activité de l'administration publique en vertu de ces mêmes responsabilités. Tout contrat ou toute mission de collaboration conclu(e) en violation de cette disposition sera frappé(e) de nullité et l'entité privée ayant signé ou conclu un tel contrat ou une telle mission ne pourra se voir attribuer aucun marché public pendant les trois années suivantes. L'ANAC a analysé cette disposition dans le PNA 2022 et a proposé au gouvernement et au Parlement diverses améliorations pour la rendre plus efficace.

96. S'agissant des membres du gouvernement, la loi n° 215/2004 leur interdit, pendant les 12 mois qui suivent la cessation de leur fonction de travailler pour des organismes publics ou dans le secteur privé et d'exercer une activité professionnelle dans les domaines en relation avec leur rôle au sein du gouvernement. Le contrôle du respect de cette disposition est confié à l'Autorité de la concurrence.

97. La plupart des interlocuteurs de l'EEG ont été unanimes à souligner les défaillances du régime applicable à la période post-mandat, une critique récurrente concernant la durée selon eux trop courte de la période de latence de 12 mois prévue par la loi n° 215/2004. Son contrôle est également entravé par le fait que les membres du gouvernement ne sont pas tenus de l'informer du poste qu'ils occupent après avoir quitté leurs fonctions. En ce qui concerne les conseillers des ministres, il n'est pas certain qu'ils soient couverts par des règles, y compris celles du décret législatif n° 165/2001. L'EEG a été informée de nombreux exemples problématiques de mobilité de ministres et de conseillers dans le secteur privé, qui indiquent clairement que les règles applicables aux PHFE en matière de pantouflage doivent être renforcées. **Par conséquent, le GRECO recommande que le régime applicable à la période suivant la cessation des fonctions soit révisé en vue de renforcer son efficacité, et que son champ d'application soit étendu à toutes les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif.**

#### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

98. Une autre manifestation de l'absence de consolidation des règles relatives aux conflits d'intérêts, évoquée plus haut dans le présent rapport, réside dans les différents régimes de déclaration applicables aux PHFE. Si toutes les PHFE sont soumises à une série de déclarations, les ministres sont tenus de déclarer davantage d'informations que le personnel des bureaux

de collaboration directe. Ces déclarations sont publiques – le respect des obligations de publication est contrôlé par les RPCT et par l’ANAC –, mais pas leur contenu. Un autre régime s’applique uniquement aux membres du gouvernement, qui doivent déposer une déclaration auprès de l’Autorité de la concurrence. Les informations déclarées font l’objet d’un examen approfondi, mais ne sont pas rendues publiques.

### *Obligations de déclaration*

99. Les membres du gouvernement sont soumis à des obligations de déclaration depuis l’entrée en vigueur de la loi n° 441/1982. Cette loi a été modifiée par le décret législatif n° 33/2013, qui a également étendu les obligations de déclaration aux chefs et aux membres des bureaux de collaboration directe. Ce décret est complété par un ensemble de lignes directrices adoptées par l’ANAC, à savoir les lignes directrices n° 241/2017 pour les ministres, les vice-ministres et les chefs de cabinet ; les lignes directrices n° 586/2019 pour les chefs de cabinet ; et les lignes directrices n° 1310/2016 pour les conseillers ministériels. Ces lignes directrices incluent des formats de déclaration de patrimoine.

100. Dans les trois mois suivant leur entrée en fonction, les membres du gouvernement sont tenus de déclarer les informations suivantes à la présidence du Conseil des ministres :

- a) l’acte ou l’avis de nomination, avec indication de la durée des fonctions ou du mandat électoral ;
- b) leur curriculum vitae ;
- c) les rémunérations de toute nature liées à leur fonction ; l’argent public dépensé pour les voyages d’affaires et les missions ;
- d) les autres fonctions exercées au sein d’entités publiques ou privées et les rémunérations perçues à ce titre, en quelque qualité que ce soit ;
- e) toute autre fonction financée par des fonds publics, avec indication du montant ;
- f) la déclaration de patrimoine et la déclaration de revenus du ministre et du vice-ministre, de leur conjoint non séparé et des membres de leur famille jusqu’au deuxième degré, s’ils ont consenti à la déclaration. La preuve de l’absence de consentement doit être apportée.

101. Les informations financières demandées au titre du point f) sont les suivantes :

- les droits de propriété sur les biens immobiliers et mobiliers tels qu’ils sont répertoriés dans les registres publics, la propriété d’actions et de participations dans des sociétés, tout mandat d’administrateur d’une entreprise ou d’auditeur interne d’une entreprise ;
- les dépenses encourues et les dettes contractées lors de la campagne électorale ou une déclaration selon laquelle les fonctionnaires ont utilisé exclusivement le matériel et les ressources électoraux fournis par le parti ou le mouvement politique pour lequel ils ont été élus.

102. Les informations financières visées au point f) doivent également être déclarées à la chambre à laquelle appartiennent les fonctionnaires concernés. Pour ceux qui ne sont pas membres du Parlement, cette déclaration doit être faite au Sénat. Des formats de déclaration financière sont également préparés par les cabinets des présidents du Sénat et de la Chambre des députés. Pendant la durée du mandat, les déclarations doivent être mises à jour chaque

fois qu'un changement important se produit et au moins une fois par an. Dans les trois mois suivant la fin du mandat, une dernière déclaration de patrimoine est établie et publiée, avec la dernière déclaration fiscale.

103. Les déclarations sont publiées sur les sites web des ministères respectifs – dans la section « Administration transparente » – dans les trois mois qui suivent la prise de fonction du fonctionnaire et jusqu'à trois ans après la cessation de ses fonctions. Les informations relatives au patrimoine et aux revenus, y compris celles des proches qui y ont consenti, sont publiées jusqu'à la fin du mandat du fonctionnaire concerné. Par la suite, elles restent accessibles en vertu des règles relatives à l'accès du public à l'information.

104. Le respect des obligations de publication est contrôlé en premier lieu par le RPCT de chaque administration et en second lieu par l'ANAC. Cette dernière peut exercer ses pouvoirs d'inspection à cette fin et ordonner la publication d'informations ; elle dispose en outre de pouvoirs de sanction (voir ci-dessous).

105. Les chefs de bureaux de collaboration directe doivent déclarer à la présidence du Conseil des ministres ou à leur ministère les mêmes informations que les ministres, à l'exception des déclarations de patrimoine et des déclarations fiscales. Ces informations doivent être mises à jour et sont publiées de la même manière que les informations déclarées par les ministres.

106. Les conseillers ministériels, les collaborateurs externes et les consultants, y compris ceux qui ne perçoivent pas de rémunération, doivent déclarer à leur ministère les informations suivantes, qui sont ensuite publiées :

- a) les détails de leur acte de nomination (objet et durée) ;
- b) leur curriculum vitae ;
- c) toute information concernant l'exécution de tâches ou l'exercice de toute fonction dans des entités privées réglementées ou financées par l'administration publique, ou l'exercice d'une activité professionnelle ;
- d) la rémunération, quelle qu'en soit la dénomination, liée à leur relation de conseil ou de collaboration, en particulier ses éléments variables, le cas échéant, ou ses éléments liés à l'évaluation ;
- e) l'attestation de la vérification de l'absence de situation de conflit d'intérêts, même éventuel.

107. Toutes les informations concernant les conseillers ministériels, les collaborateurs externes et les consultants sont également publiées de façon centralisée par le cabinet du président du Conseil des ministres – Département de l'administration publique, de manière à permettre leur consultation par nom.

108. Comme indiqué ci-dessus, les membres du gouvernement sont soumis à des obligations de déclaration supplémentaires en vertu de l'article 5 de la loi n° 215/2004 sur les conflits d'intérêts pour les membres du gouvernement. Ces obligations s'étendent également à leur conjoint et aux membres de leur famille jusqu'au deuxième degré. Les déclarations doivent être remplies dans un délai de 90 jours après leur entrée en fonction via des formulaires spécifiques disponibles en ligne auprès de l'Autorité de la concurrence, et toute

modification ultérieure doit être communiquée dans un délai de 20 jours. Les informations communiquées ne sont pas rendues publiques. Les informations à déclarer sont les suivantes : 1) entreprise individuelle ; 2) participations dans des sociétés contrôlées directement ; 3) participations dans des sociétés contrôlées indirectement ; 4) participations sans contrôle détenues par l'intermédiaire de filiales ; 5) autres participations dans des sociétés.

109. L'obligation de déclaration concerne les entreprises et les sociétés de droit italien et étranger et s'étend également à la possession d'instruments financiers donnant le droit d'acheter ou de vendre des actions. Les personnes concernées doivent également déclarer : 1) la gestion fiduciaire de biens ; 2) la gestion de portefeuilles d'investissement ; 3) les actifs affectés à une activité spécifique.

110. L'EEG salue le fait que certaines obligations de déclaration s'appliquent à toutes les PHFE, quel que soit leur statut, et s'étendent même aux collaborateurs externes et aux consultants qui travaillent à titre bénévole. Les partenaires et les proches des membres du gouvernement sont également couverts par le système de déclaration et les informations pertinentes sont rendues publiques, à moins que ces personnes ne s'y opposent expressément. Si cette position est compréhensible du point de vue de la protection de la vie privée des personnes concernées, elle peut faciliter le contournement des règles de transparence. Les informations transmises à l'EEG indiquent que sous les trois derniers gouvernements, environ 40 à 50 % des proches des ministres ont refusé de déclarer leurs informations financières. Comme l'a toujours soutenu le GRECO, il serait préférable d'instaurer un système dans lequel les données financières relatives aux personnes proches sont systématiquement déclarées et contrôlées, mais où elles ne sont pas rendues publiques en cas d'absence de consentement. Un autre élément positif est que les obligations de publication semblent respectées dans la pratique.

111. L'EEG note également que l'étendue des déclarations est incomplète pour le personnel des bureaux de collaboration directe : les directeurs de ces bureaux ne sont pas tenus de déclarer leur patrimoine et leurs revenus et les conseillers ministériels ne doivent déclarer que la rémunération perçue pour l'exercice de leurs activités de conseil. Ce fonctionnement ne paraît pas suffisant pour prévenir les conflits d'intérêts qui pourraient résulter de leurs autres activités. Au vu des préoccupations exprimées ci-dessus par l'EEG à propos du régime des conflits d'intérêts, l'attestation de l'absence de conflit d'intérêts qui doit être publiée ne permet pas de corriger cette lacune de manière adéquate.

112. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'étendre à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif l'obligation de déclarer tous leurs intérêts financiers et de veiller à ce que ces informations soient publiées en temps utile ; et (ii) d'envisager d'inclure des informations financières sur les conjoints et les membres de la famille à charge dans les déclarations à des fins d'examen par les institutions compétentes (étant entendu que ces informations ne seraient pas rendues publiques sans le consentement des intéressés).**

*Mécanismes de contrôle*

113. L'Autorité de la concurrence, par l'intermédiaire de sa Direction des conflits d'intérêts, contrôle l'exactitude et l'exhaustivité des déclarations remplies par les membres du gouvernement en vertu de la loi n° 215/2004 afin de détecter les conflits d'intérêts ou les incompatibilités. Grâce au travail de renseignement et aux bases de données publiques et d'accès réservé, elle retrace la situation financière des ministres et la compare à leur activité législative. Elle peut demander l'aide de la Guardia di Finanza. La Direction des conflits d'intérêts est composée d'un cadre, de deux fonctionnaires et de deux membres du personnel d'appui.

114. Il ressort des entretiens sur place que l'Autorité de la concurrence exerce un contrôle important sur les déclarations financières. Elle semble équipée de manière adéquate à cette fin. Néanmoins, le contrôle de l'Autorité ne s'étend pas aux biens immeubles et meubles détenus par des membres du gouvernement, puisqu'ils n'ont pas besoin d'être déclarés en vertu de la loi n° 215/2004. L'EEG considère qu'il s'agit là d'une lacune, car des conflits d'intérêts peuvent aussi émerger de la possession d'actifs ou de passifs importants. L'EEG comprend que certaines de ces informations sont rendues publiques en vertu du décret législatif n° 33/2013. Il serait important de veiller à ce qu'elles soient prises en compte dans la pratique, lors de l'examen de la situation financière des ministres réalisé par l'Autorité de la concurrence.

115. Une autre lacune du système de contrôle est que le contenu des déclarations présentées par les membres des bureaux de collaboration directe ne fait l'objet d'aucune vérification substantielle, puisque ces déclarations échappent à la compétence de l'Autorité de la concurrence. Comme expliqué ci-dessus, l'ANAC supervise le respect des obligations de publication du patrimoine et des intérêts des agents publics. Toutefois, elle ne contrôle pas le contenu des informations publiées.

116. Au vu de ce qui précède, et en lien avec la recommandation sur la nécessité d'étendre les obligations de déclaration financière à toutes les PHFE, **le GRECO recommande que toutes les déclarations soumises par les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif fassent l'objet de vérifications approfondies.**

### **Mécanismes visant à rendre des comptes et à caractère répressif**

#### *Procédures pénales et immunités*

117. Il n'existe pas d'immunité spécifique applicable aux ministres ou à leurs conseillers, mais il existe des règles spécifiques en matière de procédures pénales applicables aux ministres. Le Premier ministre et les ministres sont soumis à la juridiction des tribunaux ordinaires pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions, sous réserve de l'autorisation du Parlement (article 96 de la Constitution, telle qu'amendée par la loi constitutionnelle n° 1/1989). Les rapports concernant ces infractions sont soumis au procureur général du tribunal compétent qui, sans enquête préalable, transmet le dossier à un tribunal spécial, le Tribunal des ministres, composé de trois magistrats titulaires et de trois magistrats suppléants tirés au sort parmi tous les magistrats qualifiés. Le Tribunal des ministres procède à l'instruction préliminaire, entend le Ministère public et transmet le dossier, accompagné d'un avis motivé, au procureur général qui le transmet à la chambre

parlementaire compétente, laquelle décide d'autoriser ou non l'exercice de poursuites contre le ministre en question.

118. Les ministres qui sont en même temps membres du Parlement, ce qui est le cas d'une majorité d'entre eux dans le gouvernement actuel, bénéficient aussi de l'immunité pénale. L'immunité parlementaire (article 68 de la Constitution) recouvre l'irresponsabilité des membres du Parlement pour les opinions exprimées ou les votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions ; et l'inviolabilité des parlementaires pendant la durée de leur mandat et dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions officielles, à savoir l'impossibilité de les placer en garde à vue (sauf en cas de flagrant délit), de perquisitionner leur domicile, d'intercepter leurs communications et de saisir leur correspondance. Il appartient au Parlement d'engager la procédure de levée de l'immunité d'un parlementaire à la demande d'un tribunal.

119. Plus spécialement, les questions d'immunité sont confiées à une commission spéciale au sein de chaque chambre du Parlement qui examine la documentation pertinente et offre au parlementaire concerné la possibilité de faire entendre sa cause. La commission recommande ensuite, par une décision motivée, à la chambre concernée soit d'accorder l'immunité en l'espèce soit de considérer qu'elle n'est pas applicable. La décision du Parlement de ne pas lever l'immunité peut être contestée par le tribunal devant la Cour constitutionnelle, qui a refusé à plusieurs occasions l'immunité accordée par le Parlement. La question de l'immunité parlementaire a été examinée par le GRECO dans son Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle, qui a conclu que son application dans la pratique semblait plutôt équilibrée. D'après les informations recueillies lors de sa visite sur place, l'EEG ne trouve aucune raison de revoir cette évaluation.

#### *Mécanismes répressifs non pénaux*

120. L'absence de consolidation des règles d'intégrité applicables aux PHFE a pour conséquence que différentes autorités – à savoir l'ANAC, l'Autorité de la concurrence, l'Autorité des communications et l'administration publique pour laquelle travaille la PHFE – interviennent dans les mécanismes de répression non pénale.

121. L'Autorité de la concurrence et l'Autorité des communications sont responsables de la répression des violations des dispositions de la loi n° 215/2004 par les membres du gouvernement. Les décisions relatives aux violations des règles sur les conflits d'intérêts ou sur les incompatibilités sont prises à la majorité par le conseil d'administration de chaque autorité, à l'issue d'une procédure administrative. Leurs conclusions sont communiquées aux présidents des deux chambres du Parlement et une amende peut être imposée sous certaines conditions à une entreprise qui a bénéficié d'une action gouvernementale ou de son omission dans une situation de conflit d'intérêts. La loi ne prévoit aucune sanction pour les ministres. Les décisions d'ouverture de la procédure de constatation des violations de la loi n° 215/2004, ainsi que les mesures finales, sont publiées dans le bulletin hebdomadaire de l'Autorité de la concurrence, disponible sur son site web.

122. En cas de violation par un ministre de son obligation de déclaration, l'article 8 de la loi n° 215/2004 dispose que le ministre concerné commet l'infraction pénale de refus d'accomplir un acte officiel, prévue à l'article 328 du Code pénal. Ce délit est passible d'une

peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an et d'une amende pouvant atteindre 1 032 EUR. Les fausses déclarations sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans, selon l'article 76 du décret présidentiel n°445/2000 et l'article 483 du Code pénal.

123. Les violations des dispositions relatives à l'interdiction d'affectation et aux incompatibilités prévues par le décret législatif n° 39/2013 entraînent la nullité des actes ou contrats connexes. Cela implique la restitution de la rémunération perçue pour la mission illégale. D'autres conséquences sont prévues en cas de fausse déclaration par la PHFE, à savoir l'engagement de sa responsabilité pénale et de sa responsabilité disciplinaire ainsi que l'interdiction d'exercer les fonctions prévues par le décret législatif pendant cinq ans. Le contrôle du respect de ces dispositions est effectué en interne, par le RPCT de chaque administration publique, qui doit engager une procédure d'enquête administrative en cas de suspicion de violation. Un contrôle externe est également effectué par l'ANAC, qui peut exercer ses pouvoirs d'inspection, engager des procédures de contestation dans lesquelles les droits de la défense sont garantis et déclarer s'il y a eu violation. L'ANAC peut aussi suspendre la procédure de nomination ou porter l'affaire devant la Cour des comptes pour qu'elle évalue la responsabilité administrative. Cependant, comme indiquée plus haut, ce contrôle ne s'applique pas aux membres du gouvernement.

124. Des sanctions similaires de nullité et d'obligation de remboursement des rémunérations sont prévues en cas de violation de l'interdiction de pantouflage prévue à l'article 53.16-ter du décret législatif n° 165/2001. Le contrôle du respect de cette disposition est également confié à l'ANAC, qui peut engager des procédures administratives et imposer des sanctions. Des règles régissant l'exercice de ces pouvoirs n'ont pas encore été adoptées. Toutefois, d'après les informations de l'EEG, l'ANAC a préparé des lignes directrices à ce sujet, qui font actuellement l'objet d'une consultation publique.

125. Le manquement à l'obligation de déclaration prévue par le décret législatif n° 33/2013 est passible d'une amende comprise entre 500 EUR et 10 000 EUR. En outre, la sanction imposée par l'ANAC peut être publiée sur son site web ainsi que sur le site web de l'administration concernée.

126. Enfin, la violation par un agent public des dispositions du Code de conduite national des fonctionnaires constitue un comportement contraire à ses obligations et engage sa responsabilité disciplinaire, sans préjudice de toute autre responsabilité civile, pénale, comptable ou administrative. L'ANAC a recommandé aux administrations publiques de prévoir une procédure spécifique pour s'assurer que les violations font l'objet de mesures d'exécution.

127. L'EEG note que plusieurs des règlements décrits ci-dessus ne prévoient aucune sanction pour les ministres, ce qui a été confirmé lors des discussions sur place. C'est notamment le cas des règles relatives aux incompatibilités en vertu de la loi n° 215/2004 et du décret législatif n° 39/2013. Tant l'Autorité de la concurrence que l'ANAC ont déploré que les déclarations de violation qu'elles adoptent à l'égard des ministres soient communiquées aux présidents des deux chambres du Parlement sans entraîner aucune autre conséquence pour les ministres concernés. Le système repose sur leur responsabilité politique, ce que l'EEG

juge insuffisant dans le contexte italien. Elle rappelle que le GRECO a toujours soutenu que les comportements répréhensibles doivent faire l'objet de sanctions appropriées. Par conséquent, **le GRECO recommande de veiller à ce que les normes établies pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif en matière de conflits d'intérêts, d'interdiction d'affectation et d'incompatibilité soient passible de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.**

### *Statistiques*

128. Au cours des cinq dernières années, l'Autorité de la concurrence a conclu trois procédures pour constater des violations des dispositions relatives aux incompatibilités par les PHFE au cours de leur mandat. Dans deux affaires, la procédure a abouti à la constatation de l'incompatibilité et à la communication ultérieure de ce résultat au président du Sénat de la République et au président de la Chambre des députés. Comme expliqué ci-dessus, la loi italienne ne prévoit pas d'amendes spécifiques pour ce type de violation. Dans l'une de ces affaires, la personne concernée a démissionné à la suite de la communication. Dans la troisième affaire, la cessation d'une relation de travail incompatible a eu lieu au cours de la procédure.

129. Au cours des cinq dernières années, aucune procédure n'a été engagée pour constater des cas de conflits d'intérêts pour des raisons financières.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et obligation de rendre des comptes de certains services répressifs

#### *Aperçu des divers services répressifs*

130. En vertu de l'article 16 de la loi n° 121/1981 (loi de coordination principale), il existe quatre services répressifs en Italie. La Police nationale (*Polizia di Stato*) et le corps des Carabinieri sont chargés de missions générales de protection de l'ordre et de la sécurité publics. Les autres forces, à savoir la Guardia di Finanza (police financière) et la Police pénitentiaire, participent à des actions de maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Jusqu'en 2017, il existait un cinquième service, le Corps forestier national, dont les attributions ont été transférées aux autres services répressifs, en particulier aux Carabinieri. La présente évaluation portera sur la Police nationale, les Carabinieri et la Guardia di Finanza.

131. Les activités de ces services répressifs sont coordonnées afin de garantir l'efficacité de la protection globale de l'ordre et de la sécurité publics. En conséquence, les deux forces de police à compétence générale ne se voient pas attribuer de zones de compétence territoriale exclusive : selon le principe dynamique du « déploiement privilégié », la Police nationale est principalement présente dans les chefs-lieux de région, tandis que les Carabinieri le sont sur le reste du territoire. Les Carabinieri ont également une compétence exclusive dans les secteurs de la sylviculture, de l'environnement et de l'agroalimentaire, ainsi qu'en matière de santé, de travail et de patrimoine culturel. La Guardia di Finanza a quant à elle une compétence générale en matière économique et financière.

132. La coordination au niveau central est assurée par le ministère de l'Intérieur, qui est l'autorité nationale de sécurité publique. Le ministre est assisté dans cette mission par le Comité national pour le maintien de l'ordre et la sécurité publique. Présidé par le ministre, le comité se compose des commandants nationaux des quatre services répressifs. Il conseille le ministre sur toute question de caractère général relative à la protection de l'ordre et de la sécurité publics et à l'élaboration de stratégies de lutte contre la criminalité.

133. Le Département de la sécurité publique fait le lien entre le ministère, chargé de l'élaboration des politiques, et les services répressifs opérationnels. Il est dirigé par le chef de la police – directeur général de la sécurité publique, et son personnel est constitué d'agents de chaque service répressif et du ministère de l'Intérieur selon un système de roulement. Le département exerce ses missions dans les domaines suivants : analyse d'informations, recherche scientifique et technologique, statistiques, planification générale et opérationnelle ainsi que relations internationales et avec l'UE.

134. Au niveau des provinces, le préfet, en tant qu'autorité provinciale de sécurité publique, dispose de la force publique et assure l'unité de direction et de coordination. L'action de coordination du préfet repose principalement sur le principe de subsidiarité. Le préfet peut ordonner à plusieurs services répressifs d'intervenir conjointement pour atteindre un objectif donné. Sinon, il appartient à chaque service répressif de prendre les décisions organisationnelles et opérationnelles nécessaires pour exécuter ses missions institutionnelles. Le préfet rend compte au ministre de l'Intérieur des activités des services

répressifs dans la province où il est affecté. Il est conseillé par le Comité provincial pour le maintien de l'ordre et la sécurité publique, au sein duquel les responsables provinciaux des services répressifs lui présentent des évaluations techniques et opérationnelles relatives à l'élaboration de stratégies, à la définition d'objectifs et aux moyens concrets de réaliser ces derniers.

135. Le questore, plus haute autorité au sein de la Questura, le Service provincial de l'administration de la sécurité publique, est chargé de la direction, de la gestion et de la coordination, au niveau technico-opérationnel, de certaines activités de maintien de l'ordre public et est responsable de la mobilisation des services répressifs à cette fin.

136. Enfin, les fonctions de police judiciaire sont exercées, sous la direction et la coordination de l'autorité judiciaire :

- par les sections de police judiciaire, composées d'agents issus de différents corps et placées directement sous l'autorité du procureur de la République ;
- et par les brigades de police judiciaire existant au sein de chaque service répressif.

#### *Organisation et obligation de rendre des comptes de certains services répressifs*

137. La Police nationale relève organiquement du ministère de l'Intérieur pour ce qui est de ses activités de police de sécurité, mais elle jouit d'une indépendance opérationnelle s'agissant de son organisation, de l'exécution de ses missions et des questions de discipline. Le ministre de l'Intérieur, qui représente l'autorité nationale de sécurité publique, donne des orientations et définit des objectifs en matière de protection de l'ordre et de la sécurité publics, qui s'inscrivent dans la politique de sécurité définie par le gouvernement. Toutefois, il ne donne pas d'instructions de nature politique relatives à des cas particuliers. Les activités de police judiciaire de la Police nationale sont exercées sous la direction de l'autorité judiciaire.

138. La Police nationale est administrée au niveau central par le Département de la sécurité publique, qui est dirigé par le chef de la police – directeur général de la sécurité publique. Ce dernier est nommé par décret du Président de la République parmi les préfets de la République, après décision du Conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Intérieur. La durée de son mandat n'est pas officiellement définie, mais l'EEG a été informée qu'il n'excède pas sept ans dans la pratique, durée qui coïncide avec celle du mandat du Président de la République.

139. La Police nationale a récemment fait l'objet d'une réorganisation territoriale<sup>24</sup>. Sa structure repose sur deux grandes catégories d'entités administratives :

- *Les services opérationnels*, parmi lesquels figurent les questure, les commissariats détachés auprès d'elles et les services qui dépendent d'elles ; les brigades d'enquête interrégionales ou interprovinciales traitant de certaines infractions liées à la criminalité organisée ; les inspections et les services spéciaux de sécurité publique ;

---

<sup>24</sup> Arrêté du chef de la police – directeur général de la sécurité publique du 28 juin 2022 (*Atto Ordinativo Unico degli Uffici Territoriali*), qui établit la nature, les compétences, les structures hiérarchiques, le siège et les dotations en personnel des services territoriaux.

les services périphériques de la police de la circulation, de la police ferroviaire, de la police des communications et de la police aux frontières ; les unités mobiles et les unités, centres ou équipes employant des agents ayant une formation spéciale, des animaux ou d'autres moyens spéciaux.

- *Les services, centres et instituts ayant des fonctions utilitaires ou de soutien* : Institut d'études supérieures et instituts de formation de la police, établissements de santé, centres de police scientifique, centres informatiques, centres techniques pour les équipements et les véhicules.

140. La Police nationale est organisée de manière hiérarchique, selon les dispositions de la loi n° 121/1981<sup>25</sup> relative à la réorganisation de l'administration de la sécurité publique et du règlement de service de l'administration de la sécurité publique<sup>26</sup>. Ses activités se fondent en outre sur un autre texte de référence, le décret n° 335/1982 sur les règles applicables au personnel de la Police nationale exerçant des fonctions de police. Le personnel de la Police nationale est divisé en plusieurs catégories, définies par la carrière et les fonctions « ordinaires », « techniques » ou « médicales et vétérinaires » des agents<sup>27</sup>.

141. Le personnel de la Police nationale en février 2024 se répartit comme suit :

Carrière ou fonctions	Femmes		Hommes		Effectifs
	Effectifs	%	Effectifs	%	
Carrière d'officier de la Police nationale	1 071	36 %	1 938	64 %	<b>3 009</b>
Fonctions de direction dans la Police nationale	352	26 %	982	74 %	<b>1 334</b>
<i>Ispettori</i> de la Police nationale	2 683	16 %	14 505	84 %	<b>17 188</b>
<i>Sovrintendenti</i> de la Police nationale	2 112	14 %	12 907	86 %	<b>15 019</b>
<i>Agenti et assistenti</i> de la Police nationale	8 735	16 %	47 571	84 %	<b>56 306</b>
<b>Total du personnel de la Police nationale exerçant des fonctions de police</b>	<b>14 953</b>	<b>16 %</b>	<b>77 903</b>	<b>84 %</b>	<b>92 956</b>

Carrière ou fonctions	Femmes		Hommes		Effectifs
	Effectifs	%	Effectifs	%	
Carrière d'officier technicien de la Police nationale	155	30 %	369	70 %	<b>524</b>
Fonctions de direction dans un corps technique de la Police nationale	19	53 %	17	47 %	<b>36</b>
<i>Ispettori</i> de la Police nationale exerçant des fonctions techniques	531	38 %	858	62 %	<b>1 389</b>

<sup>25</sup> Articles 65 (« Obligations de subordination ») et 66 (« Ordre hiérarchique et rapports fonctionnels »)

<sup>26</sup> Décret n° 782/1985, articles 4 et 8.

<sup>27</sup> Carrière des officiers, fonctions des inspecteurs, fonctions des sergents (*sovrintendenti*) et fonctions des caporaux (*assistenti*) et des agents (décrets n° 335, 337 et 338 pris par le Président de la République en 1982).

<i>Sovrintendenti</i> de la Police nationale exerçant des fonctions techniques	506	32 %	1 061	68 %	<b>1 567</b>
<i>Agenti et Assistenti</i> de la Police nationale exerçant des fonctions techniques	739	48 %	798	52 %	<b>1 537</b>
<b>Total du personnel de la Police nationale exerçant des activités technico-scientifiques ou techniques</b>	<b>1 950</b>	<b>39 %</b>	<b>3 103</b>	<b>61 %</b>	<b>5 053</b>

	Femmes		Hommes		Effectifs
	Effectifs	%	Effectifs	%	
Total du personnel de la Police nationale exerçant des fonctions de police	14 953	16 %	77 903	84 %	92 856
Total du personnel de la Police nationale exerçant des activités technico-scientifiques ou techniques	1 950	39 %	3 103	61 %	5 053
Total du personnel médical de la Police nationale	147	56 %	114	44 %	261
Total du personnel de l'orchestre de la Police nationale	12	14 %	76	86 %	88
<b>Total du personnel de la Police nationale</b>	<b>17 062</b>	<b>17 %</b>	<b>81 193</b>	<b>83 %</b>	<b>98 258</b>

142. Les règles de la comptabilité nationale s'appliquent à la gestion des ressources financières et prévoient un contrôle de cette dernière par les services de comptabilité territoriaux de l'État, un officier étant désigné responsable au sein du service concerné. Les documents connexes ne sont pas rendus publics, sauf lorsqu'ils sont régis par les dispositions relatives à la transparence et à la concurrence (avis d'appel d'offres, spécifications techniques, etc.). Le Service central du budget, entité autonome au sein de la Police nationale, vérifie la régularité de la gestion administrative et comptable. La Cour des comptes exerce un contrôle préalable de la légitimité de la nomination du personnel de direction.

143. L'Arme des Carabinieri est une force de police à statut militaire ayant une compétence générale et un double rôle :

- en tant que force armée, elle dépend du ministre de la Défense, par l'intermédiaire du chef d'état-major des Armées, pour l'exécution de ses missions militaires, y compris les missions exclusives de police militaire et de sécurité concernant l'ensemble des forces armées, la participation à des opérations militaires et la sécurité des représentations diplomatiques italiennes à l'étranger ;
- en tant que force de police (service répressif), elle dépend sur le plan opérationnel du ministre de l'Intérieur pour les missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publics.

144. Pour les aspects techniques et administratifs de leurs activités, les Carabinieri dépendent :

- du ministère de la Défense s'agissant des activités liées au personnel, à l'administration et à la logistique ;
- du ministère de l'Intérieur pour ce qui est du logement, du mobilier et de l'équipement liés aux missions de police, ainsi que de l'utilisation des ressources financières destinées à renforcer les services répressifs.

145. Certains services des Carabinieri sont rattachés :

- aux ministères de la Santé ; de l'Environnement et de la Sécurité énergétique ; de la Culture ; du Travail et des Politiques sociales ; de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et des Forêts et des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, et dépendent de chaque ministre sur le plan opérationnel ;
- à des organisations ou autorités nationales (Présidence de la République, parlement, Cour constitutionnelle, Présidence du Conseil des ministres, Cour des comptes, C.N.E.L., Banque d'Italie et diverses autorités indépendantes) pour exécuter des missions spécifiques, et dépendent des responsables de ces organisations ou autorités sur le plan opérationnel.

146. Enfin, pour exercer leurs activités de police judiciaire, les Carabinieri relèvent, sur le plan opérationnel, de l'autorité judiciaire.

147. Le personnel des Carabinieri se répartit comme suit :

	<b>Officiers</b>	<b>Adjudants</b>	<b>Inspecteurs</b>	<b>Brigadiers</b>	<b>App./Car.</b>	<b>Total</b>
<i>Hommes</i>	4 399	25 419	26.037	21 56761	51 593	<b>102 981</b>
	89,2 %	93,4 %	94,2%	97,6 %	90,6 %	<b>92,6 %</b>
<i>Femmes</i>	531	1 790	1.606	520	5 366	<b>8 279</b>
	10,8 %	6,6 %	5,8%	2,4 %	9,4 %	<b>7,4 %</b>
<i>Total</i>	4 930	27 209	27.643	22 159	56 962	<b>111 260</b>
	4,4 %	24,5 %	25,4%	19,9 %	51,2 %	

148. Le code du système juridique militaire (décret législatif n° 66/2010, ci-après « COM ») définit l'organisation, les missions et les attributions de l'Arme des Carabinieri. La structure organisationnelle de cette dernière est articulée de la façon suivante (article 169 du COM) :

- commandement général : entité qui permet au commandant général de diriger, coordonner et contrôler les activités du corps (article 170 du COM). Le commandant général est nommé pour trois ans par le Président de la République suivant une procédure collégiale établie par la loi (article 32 du COM et loi n°13/1991). Son mandat n'est pas renouvelable, mais ses fonctions peuvent être prolongées par une période maximale d'un an si le commandant général n'a pas atteint l'âge de la retraite (article 1 094 du COM). La constitution d'un nouveau gouvernement n'implique pas la fin du mandat du commandant général ;
- division de la formation (article 172 du COM) ;

- division territoriale : elle comprend des échelons de commandement interrégionaux, régionaux, provinciaux, infraprovinciaux et locaux. Ces derniers représentent le niveau d'implantation fondamental des Carabinieri au niveau local et sont directement responsables du contrôle du territoire et des activités institutionnelles connexes, ainsi que de missions militaires (article 173 du COM) ;
- division de la protection des forêts, de l'environnement et du secteur agroalimentaire : elle comprend les services qui se consacrent, en priorité ou exclusivement, à l'exécution de missions particulières ou d'activités spécialisées dans ces domaines, en appui ou avec l'appui de la division territoriale (article 174 bis du COM) ;
- division des unités mobiles et spécialisées : elle comprend les services qui se consacrent, en priorité ou exclusivement, à l'exécution de missions particulières ou d'activités spécialisées, en appui ou avec l'appui de la division territoriale (article 174 du COM) ;
- services répondant à des besoins spécifiques : ils sont établis au sein des divisions, des unités de commandement et de diverses entités pour exercer des activités spécifiques (article 175 du COM).

149. Chaque formation de la structure organisationnelle est dirigée par un général d'armée ayant des fonctions de commandement, d'encadrement supérieur, de coordination et de contrôle (article 844 du COM).

150. En ce qui concerne l'utilisation de financements publics, le corps des Carabinieri :

- gère les ressources qui lui sont allouées sur les chapitres budgétaires du ministère de la Défense ; il dispose de compétences pour engager des dépenses et exercer les fonctions connexes en matière contractuelle et de gestion administrative et comptable ;
- dispose aussi de ressources provenant des crédits budgétaires du ministère de l'Intérieur, ainsi que d'autres ministères (Travail et Politiques sociales ; Environnement et Sécurité énergétique ; Culture ; Santé ; Agriculture, Souveraineté alimentaire et Forêts) pour satisfaire les besoins fonctionnels de la section spécialisée du corps ;
- est soumis au contrôle externe du Service central d'inspection administrative du ministère de la Défense, du ministère de l'Économie et des Finances, de la Comptabilité territoriale et de la Cour des comptes.

151. La Guardia di Finanza est une force de police à statut militaire ayant une compétence générale en matière de prévention, d'enquête et de répression relative aux infractions économiques et financières. Son action est principalement régie par la loi n° 189/1959, le décret législatif n° 68/2001 et la loi n° 121/1981. Des dispositions réglementaires sectorielles lui attribuent d'autres missions et fonctions. La Guardia di Finanza exerce en outre des fonctions de police judiciaire et des missions de maintien de la sécurité et de l'ordre publics, aux côtés des autres forces de police. Enfin, elle a une compétence exclusive en matière de sécurité maritime et une compétence prééminente en matière de sécurité de l'euro et des autres moyens de paiement.

152. La Guardia di Finanza est dirigée par un commandant général, choisi parmi les lieutenants généraux en service permanent effectif dans le corps ou l'armée. Le commandant général commandant est nommé par décret du Président de la République, après délibération du Conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Économie et des Finances, en accord avec le ministre de la Défense (article 32 du COM et loi n°189/1959). Le mandat est de trois ans et ne peut être ni prolongé ni renouvelé. S'il n'a pas atteint la limite d'âge à la fin du mandat, le commandant général reste en fonction jusqu'à ce qu'il atteigne la limite d'âge et, en tout état de cause, pour une année supplémentaire au maximum. La constitution d'un nouveau gouvernement n'implique pas la fin du mandat du commandant général. La Guardia di Finanza est placée sous l'autorité du ministre de l'Économie et des Finances pour ce qui est de sa compétence générale. En ce qui concerne ses autres fonctions, elle relève, sur le plan opérationnel, du ministre de l'Intérieur pour ses missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publics, du ministre de la Défense pour sa participation aux opérations militaires et du procureur général compétent pour ses activités de police judiciaire.

153. La structure organisationnelle de la Guardia di Finanza est constituée du commandement général et des commandements et organes opérationnels, qui comprennent des unités territoriales, spécialisées et aéronavales. Au niveau territorial, cette structure est subdivisée comme suit :

- 6 commandements interrégionaux, situés à Milan, Venise, Florence, Rome, Naples et Palerme. Chacun d'eux a au moins deux commandements régionaux sous sa responsabilité.
- 19 commandements régionaux, qui ont en général sous leur responsabilité au moins deux commandements provinciaux et une unité opérationnelle aéronavale.
- 105 commandements provinciaux et 1 commandement territorial situé à Aoste (structure et fonctions équivalentes à celles d'un commandement provincial), auxquels sont subordonnés une unité de police économique et financière ainsi qu'un nombre variable de groupements ou de compagnies. Les autres unités territoriales secondaires (unités opérationnelles métropolitaines, compagnies, lieutenances et brigades de secours alpin) sont placées sous l'autorité directe de ces groupements ou compagnies (lieutenances et brigades de secours alpin).
- 15 unités opérationnelles aéronavales, auxquelles sont subordonnées une ou plusieurs brigades navales et généralement une section aérienne.

154. Des unités spéciales sont mises en place pour les enquêtes nécessitant une grande spécialisation dans certains domaines, ou lorsqu'un dispositif unique doit être créé pour garantir l'efficacité du contrôle réalisé. Elles interviennent sous les ordres d'un commandement spécifique, en particulier :

- le commandement de la protection de l'économie et des finances, dont relèvent les unités suivantes :
  - unité spéciale des recettes et de la répression de la fraude fiscale;
  - unité spéciale des dépenses publiques et de la répression des fraudes au détriment de l'UE ;
  - unité spéciale de police monétaire ;
  - unité spéciale de la concurrence ;
- le commandement des unités spéciales, dont relèvent les unités suivantes :
  - unité spéciale des commissions d'enquête parlementaires ;

- unité spéciale de protection de la vie privée et de lutte contre la fraude technologique ;
- unité spéciale anticorruption ;
- unité spéciale sur les biens et services ;
- le service central d'enquête sur la criminalité organisée.

155. L'Inspection des instituts de formation est responsable de l'académie (qui dispense toutes les activités pédagogiques de la formation de base des officiers et des élèves officiers), de l'école de police économique et financière (qui gère toutes les activités pédagogiques de formation spécialisée et de perfectionnement ainsi que la formation continue du personnel), du centre de recrutement, de l'école des inspecteurs et des sergents, de la légion des agents (dont dépendent l'école alpine, l'école nautique et l'école de perfectionnement) et du centre sportif. Au niveau périphérique du personnel est confiée à 19 centres de formation sous l'autorité des commandements régionaux.

156. Au 31 décembre 2022, le personnel de la Guardia di Finanza se répartissait comme suit <sup>28</sup>:

CATÉGORIE	EFFECTIF ORGANIQUE (FO)	EFFECTIF RÉEL (FE)			POURCENTAGE	
		TOTAL	HOMMES	FEMMES	HOMMES	FEMMES
INSPECTEURS	26 747	25 435	22 631	2 804	88,975 %	11,024 %
SERGENTS	10 112	9 787	9 726	61	99,376 %	0,623 %
AGENTS	23 605	20 112	18 994	1 118	94,441 %	5,558 %
<b>TOTAL</b>	<b>60 464</b>	<b>55 334</b>	<b>51 351</b>	<b>3 983</b>	<b>92,801 %</b>	<b>7,198 %</b>

	FO	FE	di cui F	% personale per grado su totale FE	% uomini per grado su totale FE	% donne per grado su totale FE
<b>RN</b>						
Gen.C.A.	11	11	0	0,38%	0,38%	0,00%
Gen.D.	26	23	0	0,80%	0,80%	0,00%
Gen.B.	75	74	0	2,56%	2,56%	0,00%
Col.	350	325	1	11,26%	11,23%	0,03%
Ten.Col.	794	727	42	25,19%	23,74%	1,46%
Magg.	479	437	78	15,14%	12,44%	2,70%
Cap.	686	623	109	21,59%	17,81%	3,78%
Ten.	388	306	65	10,60%	8,35%	2,25%
Sten.	194	191	44	6,62%	5,09%	1,52%
<b>RTLA</b>						
Gen.B.	3	1	0	0,03%	0,03%	0,00%
Col.	22	10	0	0,35%	0,35%	0,00%
Ten.Col.	297	4	0	0,14%	0,14%	0,00%
Magg.		69	24	2,39%	1,56%	0,83%
Cap.		75	33	2,60%	1,46%	1,14%
Ten.		10	6	0,35%	0,14%	0,21%
<b>TOTALE</b>	<b>3325</b>	<b>2886</b>	<b>402</b>	<b>100,00%</b>	<b>86,07%</b>	<b>13,93%</b>

<sup>28</sup> Dans le second tableau, RN signifie rôle normal et RTLA rôle technique-logistique-administratif.

157. L'EEG est préoccupée par la faible représentation des femmes dans les trois forces, en particulier à des fonctions d'encadrement, constitue un autre sujet de préoccupation. Pour expliquer cette situation, certains interlocuteurs de l'EEG ont fait valoir que les femmes ne sont autorisées à faire partie des forces armées que depuis 2000 et que l'avancement dans la carrière dépend dans une large mesure de l'ancienneté. Toutefois, l'EEG souligne que le pourcentage de femmes est également faible dans la Police nationale, qui est une force civile autorisée à recruter du personnel féminin depuis le début des années 1980. Même si les tendances en matière de candidatures des femmes à des postes de début de carrière sont encourageantes, il n'a pas été porté à la connaissance de l'EEG qu'une politique serait en cours de mise en œuvre pour parvenir à une représentation plus équilibrée des hommes et des femmes dans l'un des services répressifs. Les représentants des syndicats de la Police nationale ont confirmé la nécessité d'adopter des mesures innovantes pour atteindre cet objectif. L'EEG souligne qu'il est important de promouvoir l'équilibre entre les femmes et les hommes dans la police, car cela contribue à éviter l'apparition du phénomène de pensée de groupe et, partant, de la corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande que des efforts supplémentaires soient déployés dans le cadre du recrutement et des mutations internes au sein des services répressifs pour favoriser une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes à tous les grades.**

#### *Accès à l'information*

158. Les trois services répressifs sont soumis aux mêmes dispositions légales<sup>29</sup> que les PHFE en matière d'accès à l'information. Certains documents doivent être rendus publics, tandis que d'autres sont publiés ou fournis sur demande au titre de l'accès public<sup>30</sup> ou de l'accès public généralisé<sup>31</sup>. Pour une présentation détaillée de ces dispositions, voir les paragraphes 61 à 66.

159. Parmi les documents devant être publiés dans la section « Administration transparente » des sites web des services répressifs figurent des informations générales sur la réglementation applicable ; les classements des candidats aux concours publics ; le budget annuel, le solde final, le décompte du personnel et les dépenses connexes ; les données trimestrielles relatives aux paiements effectués par les pouvoirs adjudicateurs opérant sur le territoire national et les actes relatifs aux procédures d'attribution des marchés publics de services.

160. Comme il est expliqué dans la partie relative aux PHFE, les droits d'accès public et d'accès public généralisé sont exercés gratuitement. L'accès public concerne les informations qui doivent être publiées, tandis que l'accès public généralisé s'applique aux informations détenues par les administrations publiques et ne faisant pas l'objet d'une obligation de publication. Il n'est pas nécessaire de démontrer son intérêt à obtenir ces informations pour y avoir accès, mais des restrictions peuvent être prévues pour protéger la sécurité publique, l'ordre public, la sécurité nationale, les relations internationales, les enquêtes sur des infractions et les poursuites contre leurs auteurs. Le site web de la Police nationale propose des informations sur la procédure à suivre pour exercer son droit d'accès (public) à

---

<sup>29</sup> Articles 22 et suiv. de la loi n° 241/1990.

<sup>30</sup> Article 5, paragraphe 1, du décret législatif n° 33/2013 tel que modifié.

<sup>31</sup> Article 5, paragraphe 2, du décret législatif n° 33/2013.

l'information. Les demandes sont traitées par les services centraux du Département de la sécurité publique, qui les transmettent aux services centraux compétents en fonction de l'objet de la demande.

161. En ce qui concerne le droit d'accès aux documents publics découlant de la loi relative aux procédures administratives, le requérant doit justifier d'un intérêt direct, concret et actuel, correspondant à une situation juridiquement protégée et lié au document auquel l'accès est demandé. La demande peut être soumise par voie postale, par courrier électronique (en utilisant une signature numérique, une carte d'identité électronique ou une carte de service nationale) ou en personne. L'exercice de ce droit est exclu dans certains cas prévus par la loi, à savoir lorsque les documents portent sur les structures, les moyens, les dotations, le personnel et les actions strictement nécessaires à la protection de l'ordre public ainsi qu'à la prévention et à la répression de la criminalité, notamment s'agissant des techniques d'enquête, de l'identité des sources d'information et de la sécurité des biens et des personnes concernées, ainsi que des activités de police judiciaire et de la conduite des enquêtes. Tous refus, restriction ou retard doivent être motivés.

162. Les Carabinieri ont mis en place une structure consacrée à la gestion des relations avec la population, constituée du service des relations publiques du commandement général et des 19 unités de relations publiques établies dans les commandements régionaux. Ces services conseillent les responsables militaires sur les questions d'accès/de participation aux procédures administratives et de traitement des données personnelles ; ils gèrent les moyens de communication externes et internes et évaluent le degré de satisfaction des usagers. Les statistiques relatives aux demandes d'accès à l'information reçues et traitées par les Carabinieri sont les suivantes :

<b>ACCES PUBLIC SIMPLE ET GENERALISE A L'INFORMATION</b>			
<b>PERIODE 2021-2023</b>			
<b>PERIODE</b>	<b>ACCEPTE</b>	<b>PARTIELLEMENT ACCEPTE</b>	<b>REFUSE</b>
2021	16	3	21
2022	9	4	14
2023	15	6	13
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>13</b>	<b>48</b>

163. Les discussions qui se sont tenues sur place n'ont pas révélé de problèmes majeurs concernant l'accès à l'information au sein des services répressifs.

#### *Confiance du public à l'égard des services répressifs*

164. Selon une enquête nationale, le rapport EURISPES 2022, la majorité des personnes interrogées ont indiqué avoir confiance dans la Police nationale (60,3 %), les Carabinieri

(55 %) et la Guardia di Finanza (59,6 %). Les entretiens menés sur place ont confirmé cette perception. Même si le sentiment général est que l'Italie est fortement touchée par la corruption (voir la partie « Contexte » du présent rapport), les services répressifs jouissent d'une bonne réputation et de la confiance générale de la population.

### *Syndicats et organisations professionnelles*

165. Au 31 décembre 2021, la Police nationale comptait six syndicats, qui représentaient principalement des agents non cadres. Selon un système qui autorise les représentations multiples (adhésion à plusieurs syndicats en même temps), 95 454 adhésions avaient été enregistrées à cette date, dont 13 439 par des femmes et 82 015 par des hommes.

166. En ce qui concerne le personnel d'encadrement de la Police nationale, les données disponibles au 31 décembre 2020 désignaient cinq organisations syndicales comme les plus représentatives au niveau national. Selon le même système permettant les représentations multiples, 2 258 adhésions avaient été enregistrées, dont 792 par des femmes et 1 466 par des hommes.

167. Le système juridique italien prévoit que le personnel militaire, y compris les membres des Carabinieri et de la Guardia di Finanza, ne peut être représenté que par des associations professionnelles militaires à caractère syndical. Ce droit n'a été reconnu au personnel militaire qu'en 2018, à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle. Jusqu'alors, la protection des droits et des intérêts du personnel militaire (notamment leur représentation lors de la définition de la teneur de la relation d'emploi) était assurée par la représentation militaire, consistant en un système axé sur des conseils constitués aux niveaux élémentaire, intermédiaire et central, qui assistent les commandants concernés et leur apportaient un soutien. Afin d'assurer la continuité de la représentation des droits et des intérêts du personnel militaire, la loi n° 46/2022 (intégrée au Code militaire par le décret législatif n° 192/2023) prévoit une période de transition au cours de laquelle la représentation militaire coexiste avec ces associations professionnelles militaires à caractère syndical.

168. Il existe actuellement huit associations agréées représentant uniquement le personnel des Carabinieri et cinq associations interforces (Carabinieri, armée de terre, marine, armée de l'air et Guardia di Finanza). Au total, environ 35 000 agents des Carabinieri sont inscrits dans ces associations professionnelles. Les associations professionnelles ne jouent pas de rôle spécifique dans la définition des politiques d'intégrité.

169. Au sein de la Guardia di Finanza, il y a actuellement cinq associations professionnelles militaires à caractère syndical enregistrées. Les associations professionnelles n'exercent aucun rôle spécifique dans les politiques d'intégrité.

### **Politique anticorruption et d'intégrité**

*Stratégie de lutte contre la corruption et mise en œuvre et mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption*

170. Le système de prévention de la corruption prévu par la loi n° 190/2012 (voir paragraphes 44 à 46) s'applique aussi aux services répressifs. En conséquence, ces derniers doivent adopter un plan triennal de prévention de la corruption et de promotion de la transparence s'appuyant sur le modèle de l'ANAC, dans lequel ils définissent des mesures organisationnelles visant à prévenir la corruption. Le responsable de la prévention de la corruption et de la transparence (RPCT) est chargé de veiller chaque année à la mise en œuvre du système de prévention de la corruption dans l'administration.

171. Pour les Carabinieri, le plan<sup>32</sup> est adopté par le ministère de la Défense et le RPCT du ministère est choisi par le ministre, qui est assisté par les représentants en matière de lutte contre la corruption et de transparence désignés au sein des quatre forces armées. Le représentant des Carabinieri à cet égard est le chef du Service des affaires juridiques et de la condition militaire du commandement général, qui veille au respect des mesures de prévention de la corruption ; signale les faits de corruption et les violations du code de conduite et fait état des mesures prises pour y faire face ; examine à la demande du RPCT les dénonciations des lanceurs d'alerte et fait rapport chaque année au RPCT sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan. L'objectif principal du plan est de définir des mesures organisationnelles visant à limiter le risque que le processus décisionnel ne soit pas impartial. À cet égard, il appartient aux administrations d'évaluer et de gérer le risque de corruption, selon une méthodologie établie dans le plan national anticorruption, qui comprend l'analyse du contexte (externe et interne), l'évaluation du risque (identification, analyse et pondération du risque) et le traitement du risque (définition et planification de mesures).

172. L'élément central de ce système de prévention est la cartographie des processus internes. Au sein du corps des Carabinieri, le référent sur les questions de lutte contre la corruption et de transparence a effectué une première cartographie en 2018, avec la contribution de l'ensemble des services du commandement général. Cette cartographie est mise à jour périodiquement et fait l'objet d'un suivi et d'un examen continu, qui mettent particulièrement l'accent sur l'exhaustivité des processus organisationnels et sur l'adéquation des mesures prévues pour gérer le risque de corruption. Un rapport annuel, établi par le RPCT sur la base des données communiquées par les référents, est publié dans la section « Administration transparente » du site web du ministère de la Défense.

173. Les processus de cartographie des risques ont été répartis en huit domaines obligatoires (autorisations et concessions, marchés publics, mesures d'élargissement de la compétence juridique ; recrutement et avancement du personnel, gestion des recettes, des dépenses et du patrimoine, contrôles, vérifications, inspections et sanctions, affectations et nominations, affaires juridiques et contentieux), auxquels s'ajoutent trois domaines facultatifs (formation, santé des militaires et mérite). Cette cartographie a permis de répertorier 837 postes exposés à un risque de corruption.

---

<sup>32</sup> <https://www.difesa.it/amministrazione-trasparente/piano-integrato-attivita-organizzazione/3792.html>

174. Parmi les mesures de gestion des risques mises en œuvre au sein de l'Arme des Carabinieri, on peut citer les systèmes de rotation ordinaire et extraordinaire, la formation, la protection des lanceurs d'alerte, les dispositions relatives aux incompatibilités en matière de conflits d'intérêts, l'autorisation préalable à l'exercice d'activités accessoires, les restrictions applicables après la cessation des fonctions, la transparence de l'administration et l'accès à l'information publique. Ces mesures sont présentées plus en détail dans les parties correspondantes du présent rapport. D'autres mesures ont été adoptées, telles que la double signature de certains actes, les accords d'intégrité et l'informatisation progressive des procédures et des systèmes, qui permettent d'assurer une traçabilité de tous les processus.

175. Un système semblable de prévention de la corruption existe pour la Police nationale. Le plan triennal de prévention de la corruption et de promotion de la transparence 2022-2024<sup>33</sup> du ministère de l'Intérieur s'applique notamment à cette dernière. Il s'accompagne d'un plan de performance<sup>34</sup>, applicable sur la même période, qui fixe des objectifs stratégiques et opérationnels et qui est mis à jour chaque année. Ces deux documents de planification sont inclus dans le PIAO du ministère. Le RPCT du ministère de l'Intérieur, nommé par le ministre, est assisté par un réseau de personnes de référence, au niveau central comme au niveau local. Leurs noms et coordonnées sont publiés et tenus à jour sur le site web du ministère, en annexe du plan de prévention de la corruption et de promotion de la transparence<sup>35</sup>. Enfin, les documents de cartographie des risques du ministère, qui comprennent un tableau unique des risques relatifs à l'ensemble de l'administration, ainsi que des tableaux pour chaque département et service central, sont également publiés dans la section « Administration transparente » du site web du ministère.

176. De la même manière, le plan triennal de prévention de la corruption et de promotion de la transparence de la Guardia di Finanza est élaboré et contrôlé par le RPCT de la Guardia, qui est le chef d'état-major, nommé par le commandant général. Le plan est approuvé par le ministre de l'Économie et des Finances et publié sur le site web de la Guardia. Le registre des risques se fonde au total sur 121 processus, répartis entre les domaines suivants : personnel ; passation des marchés de travaux, de services et de fournitures ; coordination de l'information et relations internationales ; opérations ; mesures d'élargissement de la compétence juridique des destinataires ; traitement économique du personnel en activité ; traitement économique du personnel retraité ; audit de la régularité comptable administrative ; gestion de l'infrastructure informatique ; activités de surveillance dans le domaine de la protection de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail.

177. L'EEG reconnaît la pertinence du système de prévention et de gestion des risques en matière d'intégrité dans les services répressifs. Les Carabinieri et la Guardia di Finanza en particulier ont fourni à l'EEG de nombreux exemples des contrôles effectués et des mesures correctives qui sont prises.

---

<sup>33</sup> <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-04/piano2022-2024-corrruzione-trasparenza.pdf>

<sup>34</sup> Ce document de planification contenant les objectifs stratégiques et opérationnels de l'administration du ministère de l'Intérieur pour la période 2022-2024 peut être consulté sur le site [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-05/piano\\_performance\\_2022\\_2024\\_0.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-05/piano_performance_2022_2024_0.pdf)

<sup>35</sup> <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-prevenzione-corrruzione/piano-triennale-prevenzione-corrruzione-e-trasparenza>.

## *Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins*

178. Les opérations secrètes sont régies par l'article 9 de la loi n° 146/2006 relative à la Convention de Palerme contre la criminalité transnationale organisée. Les opérations d'infiltration – qui doivent être autorisées par les organes de direction ou, par délégation, par les responsables concernés au moins au niveau provincial, en veillant à en informer au préalable l'autorité judiciaire compétente en matière d'enquêtes – peuvent être engagées afin de recueillir des preuves pour un ensemble d'infractions, dont la corruption (articles 317 et suivants du code pénal).

179. Pour les Carabinieri, les opérations d'infiltration dans le domaine des crimes contre l'administration publique sont ordonnées par le commandant général, suivant des évaluations techniques menées par le Groupement des opérations spéciales. Pour la Guardia di Finanza, elles sont effectuées par le service central d'enquête sur la criminalité organisée, les unités spéciales au sein desquelles un groupe d'enquête est constitué, l'unité spéciale de protection de la vie privée et de lutte contre la fraude technologique et les unités de police économique et financière. Les opérations sont autorisées par le commandement de la Guardia di Finanza. La Police nationale fait référence à la loi n°3/2019 qui régleme les opérations d'infiltration.

180. Pour toutes les opérations d'infiltration prévues par la loi, les services concernés peuvent recourir à l'aide de tiers, tels que des auxiliaires et des intermédiaires. Le terme d'auxiliaire désigne toute personne extérieure à la police qui contribue à l'exécution de l'opération d'infiltration, sans y participer directement. Les intermédiaires sont des personnes exerçant des activités qui sont directement liées aux opérations d'infiltration et qui devraient constituer une infraction, mais elles bénéficient d'une exonération de responsabilité. Le code de procédure pénale et ses dispositions d'application prévoient des dispositions spécifiques visant les procédures relatives au témoignage de ces personnes.

### *Principes éthiques*

181. La Police nationale ne dispose pas d'un code de conduite spécifique. Le plan de prévention de la corruption et de promotion de la transparence du ministère de l'Intérieur fait référence au code de conduite des employés du ministère de l'Intérieur<sup>36</sup>, qui complète et précise les dispositions du code de conduite national des employés du secteur public<sup>37</sup>. Toutefois, les autorités ont souligné que ce code n'est pas pleinement respecté et qu'il n'a qu'une valeur indicative pour la Police nationale, compte tenu de l'organisation spécifique de cette dernière. Elles renvoient également au règlement de service<sup>38</sup>, en particulier à ses articles 4-16, 18-20, 24-30, 32-34, 42-43 et 45, ainsi qu'à la réglementation disciplinaire<sup>39</sup>.

182. L'EEG estime que l'absence de code de conduite spécifique pour la Police nationale constitue une lacune. Le fait que le code de conduite national et le code de conduite des employés du ministère de l'Intérieur ne soient pas contraignants pour les agents de police –

<sup>36</sup> Arrêté du ministre du 8 août 2016.

<sup>37</sup> Décret du Président de la République n° 62/2013.

<sup>38</sup> Décret du Président de la République n° 782/1985.

<sup>39</sup> Décret du Président de la République n° 737/1981.

même si ce dernier est contraignant pour les employés civils de la Police nationale – et qu'ils ne soient considérés que comme une source d'inspiration prouve que ces instruments ne sont pas complètement adaptés aux spécificités des activités de la police. Bien que des dispositions contraignantes soient prévues dans le règlement de service et la réglementation disciplinaire, elles n'ont pas la dimension exemplaire et pédagogique qu'un code de conduite spécifique peut apporter. Un tel instrument devrait être élaboré en étroite coopération entre la direction, le personnel, les syndicats et les autres parties concernées. Il devrait présenter des exemples pratiques et être un "instrument vivant", c'est-à-dire qu'il serait nécessaire de le mettre à jour régulièrement. En outre, il devrait être assorti de mesures de contrôle et d'application et faire l'objet d'une large publicité. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'adopter et de publier un code de conduite pour la Police nationale, contenant des exemples concrets et des explications sur le comportement attendu de la part des policiers et (ii) de l'accompagner d'un mécanisme de surveillance et de contrôle efficace.**

183. Les agents des Carabinieri et de la Guardia di Finanza, en raison de leur statut militaire, sont soumis au code du système juridique militaire (COM) et au texte consolidé des dispositions réglementaires sur le système juridique militaire (décret présidentiel n° 90/2010, ci-après « TUOM ») pour ce qui est de leurs devoirs et des questions de discipline.

184. Par ailleurs, le règlement général de l'Arme des Carabinieri (RGA) constitue le code de déontologie des Carabinieri et la norme qui doit inspirer les actions de chaque carabinieri. Il est en cours de mise à jour, pour l'adapter à l'évolution du contexte social. Le nouveau RGA sera adopté par le ministre de la Défense, en accord avec le ministre de l'Intérieur pour les aspects liés à la protection de l'ordre et de la sécurité publics.

185. La Guardia di Finanza dispose également de son propre code de déontologie, adopté en 1995 et révisé en 2016. Il se fonde sur le code de conduite des employés du secteur public et est adapté aux particularités du personnel militaire de l'Arme.

186. Enfin, le code de conduite des employés du ministère de la Défense s'applique également au personnel militaire, pour autant qu'il soit compatible avec les dispositions du COM et du TUOM. Il se fonde sur les principes constitutionnels de légalité, de bon exercice des fonctions et d'impartialité, exclusivement au service de l'intérêt général, afin de garantir la qualité des services et la prévention de la corruption. Ce texte est mentionné dans le plan de prévention de la corruption et de promotion de la transparence.

187. Tout manquement, par un agent, à une obligation découlant de son statut militaire, y compris à celles qui sont liées à la mise en œuvre du plan de prévention de la corruption et de promotion de la transparence, engage sa responsabilité disciplinaire.

188. L'EEG prend note des normes déontologiques applicables au personnel des Carabinieri et de la Guardia di Finanza. Les dispositions énoncées dans le COM et le TUOM sont contraignantes mais n'ont pas le caractère exemplaire et explicatif que l'on attend d'un code de ce type. Les différents codes utilisés par les deux forces ont le mérite de traiter d'aspects pertinents pour la prévention de la corruption, tels que les cadeaux, les conflits d'intérêts, les contacts avec les tiers, etc. Toutefois, leurs dispositions sont pour la plupart rédigées de manière générale et gagneraient certainement à être davantage expliquées et illustrées à

l'aide de commentaires et de cas concrets applicables aux activités spécifiques de chaque force. Des orientations devraient être formulées, sous la forme d'un manuel donnant des exemples pratiques pour montrer la complexité des situations couvertes par les règles de déontologie et les mesures à prendre pour éviter ou désamorcer les menaces de corruption. Ce manuel devrait être le point de référence de la formation initiale et continue des agents et devrait être un instrument vivant qui prend en compte les évolutions récentes. **Le GRECO recommande que les principes déontologiques et les règles de conduite applicables au personnel de l'Arme des Carabinieri et de la Guardia di Finanza soient complétés par un manuel donnant des orientations pratiques, qui prenne en compte la spécificité de chacune de ces forces, la variété de leurs missions et leurs vulnérabilités.**

### *Conseils, formation et sensibilisation*

189. Dans la Police nationale, la formation initiale et la formation continue prévoient que soient systématiquement étudiés les aspects liés aux comportements répréhensibles et à la corruption, à la législation anticorruption, à la déontologie policière, aux infractions contre l'administration publique, aux obligations de la police et au comportement dans la vie privée. La dimension éthique des missions de police est enseignée de manière transversale dans toutes les matières, en s'appuyant sur des sources nationales et internationales telles que le Code européen d'éthique de la police et sur différents scénarios opérationnels. La lutte contre la corruption est un sujet obligatoirement abordé dans la formation initiale comme dans la formation continue. Au cours de la formation initiale, le temps consacré à ce thème varie entre une et deux périodes de formation. Cette formation est dispensée au moyen de modules d'apprentissage en ligne d'une durée de deux périodes de formation pour chaque thème dans le cadre des cours de développement de carrière. Des modules d'apprentissage en ligne ad hoc sur l'éthique professionnelle et la lutte contre la corruption sont également proposés au personnel d'encadrement. Des conseils sur les questions d'éthique et d'intégrité peuvent être demandés aux supérieurs hiérarchiques ou aux services centraux compétents en la matière.

190. Dans les écoles des Carabinieri, le thème de la corruption fait partie du programme de la formation initiale, du point de vue de la prévention interne comme de celui des enquêtes, différents niveaux étant abordés en fonction des postes auxquels aspirent les étudiants (8 384 en 2022). Il existe également des cours consacrés au plan de prévention de la corruption et de promotion de la transparence et au code de conduite des employés du ministère de la Défense, qui mettent particulièrement l'accent sur l'« éthique du carabinieri ».

191. En ce qui concerne la formation continue, les questions relatives à la lutte contre la corruption sont abordées dans le programme pédagogique de la formation de l'institut destinée aux majors/lieutenants-colonels (24 périodes), à laquelle ont participé 139 officiers en 2022, avec la contribution d'enseignants issus de l'ANAC et du monde universitaire ; à l'Institut supérieur des techniques d'enquête des Carabinieri (ISTI), un cours sur la lutte contre la corruption est proposé depuis 2015, pour fournir aux élèves officiers une connaissance approfondie et plus à jour du sujet (à l'intention des officiers de police judiciaire exerçant différentes fonctions dans les sections d'enquête du commandement provincial et dans les sections de lutte contre la criminalité ainsi que, depuis 2018, du personnel des sections opérationnelles des commandements de compagnie, des services spécialisés et des

structures intervenant dans les secteurs de la sylviculture, de l'environnement et de l'agroalimentaire). Cette activité – qui comprend également la contribution d'enseignants issus de l'ANAC, de l'Agence des recettes et de magistrats – a permis de former 23 officiers en 2022, qui ont suivi les deux éditions du module, d'une durée de 43 périodes.

192. Le commandement général des Carabinieri a produit des supports de formation sur le thème de l'intégrité, à savoir un manuel sur la déontologie des Carabinieri et une version commentée du Code européen d'éthique de la police du Conseil de l'Europe, adaptée aux besoins du corps des Carabinieri. Il a en outre créé, en juillet 2022, un comité éthique et juridique, composé de consultants issus du corps judiciaire, du monde de la recherche et des milieux universitaires, qui fournit des conseils sur des questions d'ordre général et organisationnel relevant de la compétence des Carabinieri.

193. Pour obtenir des conseils relatifs aux règles de déontologie et de conduite, le personnel peut consulter le portail intranet, qui donne accès aux dispositions en vigueur, à des recueils et à d'autres documents utiles. Les agents peuvent aussi s'adresser à leurs supérieurs directs et aux services de soutien du commandant. Pour les problèmes plus complexes, des questions ou des demandes peuvent être soumises aux services compétents du commandement général.

194. Pour la Guardia di Finanza, l'école de police économique et financière propose chaque année une formation en ligne sur la prévention de la corruption, qui est obligatoire pour tout le personnel. Les enseignements portent notamment sur les sujets suivants : le cadre juridique applicable, le rôle du corps dans la lutte contre la corruption, la gestion des zones à risque, le contrôle de la mise en œuvre des mesures de prévention, la déontologie, la légalité des actions de l'administration publique et la culture de l'intégrité, la gestion des dilemmes éthiques, la responsabilité disciplinaire ainsi que la communication interne et externe en tant qu'outil de diffusion de la légalité. Les thèmes liés à l'éthique et à la prévention de la corruption sont également abordés dans les cours destinés à certaines catégories d'agents, par exemple à ceux qui exercent des fonctions de commandement ou qui jouent le rôle de personnes de contact en matière de prévention de la corruption.

195. L'EEG note qu'il existe des activités de formation relatives à l'intégrité à tous les niveaux de la carrière des agents dans les trois services répressifs et que certaines d'entre elles sont obligatoires, ce qui est à saluer. Il n'existe toutefois aucun dispositif permettant aux agents de bénéficier de conseils confidentiels sur les questions d'intégrité<sup>40</sup>. Les agents peuvent s'adresser à leurs supérieurs ou aux services centraux de chaque force. L'EEG estime qu'une approche plus institutionnelle devrait être adoptée dans ce domaine. Il serait souhaitable qu'un dispositif spécifique ou des personnes extérieures à la chaîne de commandement soient disponibles pour fournir des conseils confidentiels aux agents, notamment en cas de dilemmes éthiques. L'existence de ces mécanismes devrait alors être communiquée de façon adéquate au personnel. Enfin, la création de bases de données sur les cas et les questions reçues apporterait une valeur ajoutée. Ces bases de données pourraient servir d'instrument pour communiquer au personnel l'apprentissage

---

<sup>40</sup> L'EEG a été informée après la visite que depuis 2020, l'éthique et la communication institutionnelle sont devenues des matières enseignées à l'école des carabinieri. En outre, cette école développe un système de conseil général sur les questions d'éthique et d'intégrité. L'EEG se félicite de ces initiatives.

organisationnel sur les questions d'éthique et d'intégrité et l'importance pratique des politiques, des pratiques et des procédures de lutte contre la corruption. Une communication efficace est un élément essentiel pour contribuer à l'apprentissage organisationnel et réaffirmer les normes de comportement attendues des membres du personnel. Pour être efficace, l'information doit être claire, suffisamment détaillée et accessible. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que des dispositifs soient mis en place pour fournir au personnel des services répressifs des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité et (ii) de développer des bases de données sur les thèmes abordés par ces dispositifs, qui soient mises à la disposition de l'ensemble de leur personnel.**

## **Recrutement et carrière**

### *Recrutement et nomination*

196. Les relations d'emploi au sein de la Police nationale sont exclusivement à durée indéterminée. Le recrutement se fait, aux différents niveaux hiérarchiques, par l'intermédiaire de concours ouverts ou de concours internes réservés au personnel en poste. Il n'y a pas de nominations de nature politique ou fondées sur la confiance.

197. Les décisions en matière de recrutement et d'évolution de carrière sont prises par le chef de la police – directeur général de la sécurité publique, sauf si une délégation spécifique est donnée au directeur des affaires générales et de la politique du personnel de la Police nationale. Ils sont assistés dans ces fonctions par des organes collectifs dont la composition est fixée par la loi. Toutes ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire ou administratif, de même que toutes les décisions relatives aux nominations et à l'évolution de carrière.

198. Les vacances de poste sont publiées sur « Doppia Vela », le portail intranet de la Police nationale. Le recrutement a lieu à l'issue d'une procédure de sélection fondée sur le mérite et comprenant un concours. Ce dernier compte plusieurs étapes et des épreuves de qualification écrites ou orales selon les fonctions professionnelles auxquelles les candidats postulent (officiers généraux/supérieurs, sergents, agents). Outre le mérite, ces épreuves visent à évaluer l'aptitude physique et médicale des candidats ainsi que leur aptitude aux fonctions ou aux missions qu'ils sont appelés à exercer.

199. Les concours visent à garantir l'égalité des chances entre les candidats, des paramètres d'aptitude physique différents étant appliqués entre les hommes et les femmes. Afin de veiller à la publicité, à la transparence et à l'impartialité de ces procédures, ainsi qu'à la nécessité de prévenir la corruption, les règles ci-après s'appliquent :

- subdivision des concours en phases de sélection spécifiques prévues par la loi ;
- transparence du processus de sélection, dont les critères doivent être publiés sur le site internet de la Police nationale ;
- distinction entre l'évaluation des candidats, qui est effectuée par des jurys nommés pour chaque processus de sélection et dont la composition est établie par la loi, et la gestion administrative du concours, assurée par les autorités administratives compétentes ;

- rotation des membres des jurys, qui sont choisis parmi les experts techniques des différents domaines concernés. Les personnes ayant un mandat politique ou syndical ou appartenant à une association professionnelle, celles qui ont fait l'objet d'une condamnation ou d'une procédure pénale ou celles qui ont des conflits d'intérêts avec les candidats ne peuvent pas être nommées membres d'un jury. À cette fin, les membres des jurys doivent déclarer officiellement que ces conditions sont respectées avant de prendre leurs fonctions.

200. Pour que leur intégrité soit garantie, il est attendu des candidats qu'ils fassent preuve d'un comportement exemplaire. Le respect de ce critère est vérifié en contrôlant l'absence de casier judiciaire et d'autres informations figurant dans les bases de données de la police ainsi que les informations fournies par les candidats dans leur dossier de candidature. Les examens médicaux comprennent des tests d'alcoolémie et de toxicomanie. Ces éléments sont également vérifiés tout au long de la carrière des agents avant leur nomination à d'autres fonctions. Avant leur nomination, l'absence de casier judiciaire ou de situation de conflit d'intérêts potentiel est de nouveau contrôlée. Si des personnes font l'objet de poursuites pénales mais qu'aucun jugement définitif n'a été rendu, des mesures de précaution, telles qu'une suspension ou une mutation, peuvent être prises. Ces personnes ne peuvent pas non plus être affectées à des fonctions exposées à un risque de corruption et ne peuvent pas siéger dans des jurys de concours.

201. Au sein des Carabinieri, les recrutements sont réalisés par l'intermédiaire de concours publics et de promotions internes pour les officiers et les inspecteurs, et exclusivement par le biais de mutations internes pour les brigadiers et de concours publics pour les agents carabiniers. Les procédures de sélection font l'objet d'annonces publiques et sont gérées par le centre national de sélection et de recrutement d'une manière similaire à celle présentée ci-dessus pour la Police nationale.

202. Dans la Guardia di Finanza, tout le personnel militaire est incorporé après avoir passé un concours public particulier, qui comprend en général des tests de connaissances et des tests physiques, ainsi qu'une évaluation de l'aptitude physique et psychologique. À l'issue de la procédure de sélection, les agents doivent suivre des formations spécifiques, dont la durée varie en fonction du poste à occuper. La nomination en tant qu'officier est faite par arrêté ministériel.

203. Les procédures de concours sont publiées sur le site web du corps<sup>41</sup> et sur le portail internet unique consacré aux recrutements dans l'administration publique. Les avis de concours indiquent expressément, entre autres, les conditions de participation, les épreuves à passer, les qualifications supplémentaires et privilégiées qui peuvent être évaluées et les modalités d'établissement d'un classement par ordre de mérite. Les critères d'évaluation sont définis par les jurys de concours avant chaque procédure et sont publiés sur internet.

204. Des vérifications sont effectuées, notamment par les commandements territoriaux compétents pour le lieu de résidence des candidats, afin d'évaluer le respect par ces derniers du critère de comportement irréprochable et l'absence de situations incompatibles avec

---

<sup>41</sup> <https://concorsi.gdf.gov.it>

l'acquisition du statut de militaire dans le corps concerné et l'exercice des missions institutionnelles correspondantes. Des contrôles complémentaires sont réalisés sur le casier judiciaire des candidats, afin de s'assurer qu'ils n'ont pas fait l'objet d'accusations ou de condamnations pour des infractions commises sans intention criminelle. Des tests toxicologiques sont également pratiqués. Les membres des jurys doivent signer une déclaration confirmant qu'il n'existe aucun conflit d'intérêts entre eux et l'un des candidats.

### *Promotions*

205. Dans la Police nationale, l'évolution de carrière à l'intérieur d'une catégorie de grade se fait sur la base de l'évaluation des mérites des candidats, tandis que l'avancement dans une catégorie supérieure résulte d'un concours interne. Le nombre de postes disponibles peut être ouvert, auquel cas tous les candidats ayant l'ancienneté et le mérite requis peuvent être promus, ou fermé, les places étant alors limitées. Un règlement détermine la proportion de postes réservés aux procédures de promotion ouvertes ou fermées et aux lauréats des concours. Les résultats des concours et le mérite des candidats sont évalués par une commission, et la décision finale est prise par le chef de la police. Il peut refuser la promotion d'un candidat par décision motivée. Les candidats ayant fait l'objet de condamnations pénales pour certaines infractions, notamment liées à la corruption, ne sont pas autorisés à se présenter aux concours.

206. Les promotions des officiers généraux ou supérieurs se font sur la base de critères généraux établis pour une durée de trois ans par une commission spécifique, présidée par le chef de la police et composée des directeurs généraux adjoints de la sécurité publique, ainsi que de préfets et d'autres officiers supérieurs. Cette commission propose une liste de candidats retenus pour leur mérite, à évaluer en vue de leur promotion aux fonctions de *commissario*, *commissario capo*, *vice questore*, *primo dirigente* et *dirigente superiore* et aux grades équivalents, ainsi qu'à leur participation à des formations pour la promotion aux fonctions de *vice questore aggiunto* et aux grades équivalents. Les critères et la liste des candidats sont approuvés par le conseil d'administration, présidé par le ministre de l'Intérieur et qui comprend les cinq chefs de service du ministère, le directeur général adjoint exerçant les fonctions de directeur intérimaire. En cas de désaccord avec la proposition, celui-ci doit motiver sa décision.

207. La promotion aux fonctions de *dirigente generale* de la sécurité publique est fixée par décret présidentiel, à la suite d'une décision du Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur. Enfin, les officiers qui ont effectué des opérations d'une importance déterminante et qui ont fait preuve de compétences exceptionnelles peuvent bénéficier d'une promotion pour performance exceptionnelle par décision du chef de la police, après avis du conseil des récompenses pour réalisations remarquables et services extraordinaires et des commissions compétentes sur les questions relatives au statut juridique du personnel.

208. Pour les Carabinieri, le processus de promotion des officiers est amorcé par la direction générale du personnel militaire qui, en définissant une « note d'évaluation », indique au commandement général le personnel, réparti selon les différents grades et fonctions, qui doit faire l'objet d'une évaluation en vue de son avancement au grade supérieur. L'évaluation proprement dite est ensuite effectuée par les différentes commissions

responsables des différents grades et fonctions. Après l'évaluation, la direction générale définit un « cadre d'avancement », recensant les officiers aptes, classés par ordre de mérite, en fonction du nombre de postes correspondant aux promotions à accorder. Cet ordre ne peut être modifié par l'autorité chargée des nominations. L'acte officiel de promotion prend la forme d'un décret du Président de la République pour les officiers promus aux grades de général de brigade, général de division et général de corps d'armée (pour ce dernier, une délibération du Conseil des ministres est également nécessaire), et d'un arrêté ministériel pour les officiers promus aux autres grades.

209. Pour ce qui est des autres agents, les promotions des inspecteurs et des brigadiers relèvent de la compétence de la direction générale du personnel militaire et celles des *appuntati* et des *carabinieri* du commandement général.

210. La compétence d'évaluation des officiers en vue de leur avancement est répartie entre trois commissions différentes : la commission suprême, la commission supérieure d'avancement et la commission ordinaire de promotion, chacune étant composée d'officiers de haut rang. L'évaluation peut être conduite selon le modèle de l'ancienneté, qui consiste à apprécier dans quelle mesure l'officier est apte à être promu, ou selon le modèle du choix, qui consiste, en plus de l'examen de l'aptitude, à attribuer une note de mérite à l'officier. Cette note évalue les progrès de l'agent dans l'acquisition des qualités morales et militaires, du caractère et des qualités professionnelles adéquats, la pertinence des tâches qu'il a accomplies, ses qualités intellectuelles et culturelles, ainsi que son aptitude à assumer des fonctions dans le grade supérieur.

211. La loi fixe en outre les modalités d'avancement aux différents grades, soit à l'ancienneté, soit au choix, et met à disposition des commissions une documentation leur donnant des éléments pour procéder à l'évaluation du mérite. Il est possible de former un recours devant le juge administratif contre les procédures d'évaluation ou les décisions de promotion.

212. Les promotions au sein de la Guardia di Finanza suivent des processus similaires à ceux qui sont appliqués au sein des *Carabinieri*. Les agents qui n'ont pas de fonctions d'encadrement sont promus soit à l'ancienneté, soit au choix, selon une procédure d'évaluation spécifique conduite par la commission permanente d'avancement. La décision de promotion, qui revient en vertu de la loi au commandant général, est actuellement déléguée au chef du service des inspecteurs, surintendants, agents principaux et agents du commandement général.

213. L'évaluation des officiers en vue de leur promotion est effectuée par la commission supérieure d'avancement, présidée par le commandant général, pour les officiers d'un grade égal ou supérieur à celui de lieutenant-colonel, et par la commission ordinaire d'avancement, présidée par le commandant adjoint, pour les officiers des grades allant de sous-lieutenant à major. Chaque commission est composée d'officiers de haut rang. Pour les officiers également, l'avancement peut se faire à l'ancienneté ou au choix, ce dernier modèle étant le seul mode d'avancement à partir du grade de major.

214. La promotion au choix se déroule en deux phases. La première phase vise à vérifier si chaque officier évalué est apte à exercer les fonctions du grade supérieur. La seconde phase vise à attribuer à chacun des officiers jugés aptes une note de mérite allant de 1 à 30. Une liste de classement par ordre de mérite est établie en conséquence par la commission d'avancement compétente. Le ministre de l'Économie et des Finances approuve les actes pris par la commission supérieure d'avancement, tandis que le commandant général approuve ceux de la commission ordinaire d'avancement. Les décisions d'évaluation et de promotion peuvent faire l'objet d'un recours hiérarchique ou judiciaire, ainsi que d'un recours extraordinaire auprès du Président de la République pour les décisions des commissions d'avancement.

215. L'EEG relève qu'aucun contrôle d'intégrité spécifique n'est mené pendant toute la durée de la carrière des agents des services répressifs. Selon les autorités, cette absence est compensée par un système de contrôle hiérarchique et interne strict et par les procédures d'habilitation de sécurité. L'EEG estime que ces dispositifs sont certes utiles, mais qu'ils ne couvrent pas à eux seuls l'ensemble des risques en matière d'intégrité auxquels peuvent être exposés les agents de ces services tout au long de leur carrière. Ainsi, ils ne prévoient pas de contrôle du profil financier ou de contrôles de sécurité concernant leurs parents proches ou associés. Il convient de tenir pleinement compte du fait que l'environnement ou la situation personnelle de chaque agent peuvent évoluer tout au long de sa vie professionnelle et l'exposer à de nouveaux risques. Dans ce contexte, le GRECO a toujours souligné que des vérifications régulières étaient indispensables pour prévenir les activités de corruption chez les agents en service. Par conséquent, **le GRECO recommande que des contrôles d'intégrité soient effectués dans le cadre des changements d'affectation et des promotions et, pour les fonctions les plus exposées, à intervalles réguliers au cours de la carrière des agents des services répressifs.**

#### *Évaluation des performances*

216. Dans la Police nationale, l'évaluation des performances et les procédures correspondantes varient en fonction de la carrière des agents ou des fonctions qu'ils exercent.

217. Le Département de la sécurité publique évalue chaque année les performances managériales des officiers généraux et supérieurs, en se fondant sur un rapport d'activité qu'ils établissent tout au long de l'année. Cette évaluation est effectuée par un comité établi par le chef de la police et composé d'au moins trois préfets. Le chef de la police – directeur général de la sécurité publique rend l'appréciation finale. Les *commissari* et les *commissari capo*, qui sont des officiers subalternes n'ayant pas de responsabilités managériales, sont évalués sur la base d'un rapport d'information établi par les chefs des services dans lesquels ils travaillent. Les résultats de l'évaluation peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif régional ou le Président de la République. Les évaluations annuelles des responsables managériaux sont prises en considération pour leur évolution de carrière.

218. Les agents appartenant à d'autres catégories sont évalués chaque année par le directeur de la Direction centrale du Département de la sécurité publique ou par le chef du service auquel ils appartiennent. Les résultats de l'évaluation peuvent faire l'objet d'un recours devant les commissions chargées du personnel n'ayant pas de responsabilités

managériales ou devant les tribunaux ordinaires. Les évaluations des performances peuvent avoir une incidence sur la carrière de l'agent concerné et empêcher ou retarder son avancement.

219. Les agents ayant fait l'objet d'une évaluation positive – qu'il s'agisse de cadres ou d'autres agents – peuvent recevoir des récompenses, sur proposition de leurs responsables managériaux, qui sont soumises à l'appréciation du conseil des récompenses compétent (en cas de mérite extraordinaire et exceptionnel ou de comportement exemplaire). La décision est prise par la commission compétente en matière de personnel et prend la forme d'un arrêté du chef de la police.

220. Dans les corps des Carabinieri et de la Guardia di Finanza, les performances de l'ensemble du personnel militaire sont évaluées (sauf exceptions expresses) chaque année par l'intermédiaire d'un « document caractéristique », rédigé par le supérieur direct de la personne évaluée. Le document caractéristique est examiné par les deux supérieurs de la personne qui l'a établi. Les comportements et les activités des agents sont évalués dans les domaines suivants : qualités physiques (aspect physique – santé) ; qualités morales (comportement pendant le service et dans la vie privée – dignité personnelle) ; qualités de caractère (volonté – pondération dans le jugement – confiance en soi et assurance) ; qualités intellectuelles (capacité de déduction, de présentation orale et écrite, d'analyse et de synthèse) ; préparation professionnelle et technique.

221. Des évaluations sont également effectuées, notamment, en cas de changement de fonctions, à l'issue d'une formation, en vue d'une promotion ou lorsque la personne fait face à une suspension. Les évaluations sont autonomes et indépendantes les unes des autres, dans le temps et en ce qui concerne les autorités participant à l'élaboration du document caractéristique. Ce dernier est un élément fondamental de l'évolution de la carrière des agents et donne des orientations pour employer de façon rationnelle les ressources humaines militaires. Il repose sur les principes d'objectivité, d'impartialité et d'équité. La personne évaluée participe au processus d'évaluation en étudiant formellement le document établi. Les résultats de l'évaluation peuvent faire l'objet d'un recours hiérarchique ou judiciaire.

#### *Mobilité et rotation*

222. Au sein de la Police nationale, la rotation du personnel est considérée comme une mesure extrêmement importante dans la lutte contre la corruption. C'est pourquoi cette pratique s'applique normalement au personnel employé dans les environnements les plus sensibles, en tenant compte du plan de dotation en personnel et des niveaux de spécialisation requis dans les divers domaines d'emploi, et à l'exception des cas de conflits interpersonnels (les mutations interviennent alors automatiquement à la suite de procédures spécifiques). Des contraintes se posent toutefois en ce qui concerne le haut niveau de spécialisation requis pour certaines fonctions et la sensibilité des informations traitées dans certains secteurs, qui exigent une stabilité du personnel. Au cours des cinq dernières années, 7 252 mutations ont eu lieu, pour un effectif de 2 816 cadres et équivalents et de 2 197 agents n'ayant pas de responsabilités managériales. S'agissant de la mobilité volontaire, une section spéciale du portail « Doppia Vela » permet au personnel de formuler ou de modifier directement des

demandes de mutation et de vérifier l'état d'avancement de leur traitement par l'administration. Les mutations sont approuvées par le chef de la police.

223. Pour les Carabinieri, à l'issue du travail de cartographie des processus internes de l'administration prévu par le plan triennal de prévention de la corruption, 837 postes exposés à un risque de corruption ont été répertoriés. Le personnel occupant ces postes est soumis à une rotation tous les 5 ans. Cette mesure se heurte à des contraintes subjectives, liées à la relation d'emploi (protection de la parentalité, des personnes en situation de handicap, des droits syndicaux, etc.), et à des contraintes objectives, découlant de la structure organisationnelle de l'administration (importance de disposer des compétences professionnelles nécessaires à l'exercice d'activités spécifiques, en particulier de celles qui présentent un caractère hautement technique) et de la nécessité d'assurer le bon fonctionnement et la continuité de l'action administrative. Lorsqu'il n'est pas possible de mettre en œuvre le système de rotation ordinaire, l'administration doit justifier la non-application de cette disposition et adopter des mesures de substitution pour prévenir la corruption.

224. En outre, le commandement général a diffusé une circulaire sur la politique en matière d'emploi, qui fixe la durée maximale des affectations (7 ans pour l'ensemble des agents, 10 ans pour les chefs de brigade, 15 ans pour les militaires employés dans des domaines spécialisés). Les mutations s'effectuent selon une planification annuelle des mouvements de personnel, en tenant compte également de la fréquence de rotation spécifique de cinq ans pour les affectations « à risque », et sont décidées par les responsables concernés, sur délégation du commandant général.

225. La Guardia di Finanza accorde elle aussi une grande importance à la rotation du personnel en tant que mesure préventive. Elle applique les lignes directrices de l'ANAC relatives à la formation, à la séparation des fonctions, à la rotation des patrouilles et à la mise en place de périodes plus ou moins longues de soutien et de formation sur le lieu de travail.

226. En conséquence, une rotation régulière est prévue tous les 3 ou 4 ans pour les postes d'encadrement. Dans le cadre d'un dispositif plus large visant à limiter les affectations prolongées aux mêmes fonctions, la priorité est accordée aux agents qui ont passé au moins 6 ans sur le même lieu de travail. Les adjudants affectés au commandement d'une section isolée restent dans leur affectation pendant 8 ans au maximum, sauf dérogations spéciales applicables au personnel proche de la retraite. Un roulement est également prévu pour la composition des patrouilles opérationnelles, l'affectation à des fonctions rémunérées ou non, la composition des jurys et l'admission des agents à des formations en vue d'une promotion.

227. La mobilité peut également découler d'une demande de l'agent. Les circulaires de planification annuelle prévoient des possibilités de rotation et de mobilité, afin de concilier les besoins personnels des agents et ceux de la Guardia di Finanza. Les cadres peuvent faire des propositions de mutation aux agents qu'ils ont sous leur responsabilité pour des raisons de performances ou d'adaptation à l'environnement, d'investissement ou de manque de préparation pour le poste occupé.

## Révocation

228. Dans les trois services répressifs, la cessation des fonctions peut résulter du départ à la retraite de l'agent en raison de son âge, d'une démission volontaire, d'une procédure disciplinaire ou d'une peine accessoire à la suite d'une condamnation pénale. En outre, chez les Carabinieri, une révocation peut être prononcée à la suite d'une démission d'autorité (lorsque l'agent est soumis à une mesure judiciaire, civile ou d'administration de soutien, en cas d'incapacité ou lorsqu'il fait l'objet d'une mesure définitive de prévention ou de protection de sa sécurité personnelle) ou d'une radiation des cadres (pour perte de la nationalité, prise de fonction dans une autre force armée ou de police ou, sans autorisation, dans les forces armées d'un autre État). Au sein de la Guardia di Finanza, la révocation peut également découler d'une interdiction d'exercer à la suite d'une violation des règles d'incompatibilité professionnelle ou d'une « mesure d'autorité de nature non disciplinaire ». La cessation de la relation de travail est consécutive de « mauvaises performances », d'une « inaptitude aux fonctions du grade » ou à une « faute disciplinaire grave et répétée donnant lieu à la prononciation d'une sanction » (cette dernière disposition ne s'applique qu'au personnel appartenant à la catégorie des « agents »). Il est possible d'introduire un des recours administratifs et juridictionnels prévus par la loi (révision, recours hiérarchique, recours judiciaire, recours extraordinaire) pour contester les mesures susmentionnées.

## Traitement et avantages

229. Dans la Police nationale, les traitements annuels (comprenant les gratifications supplémentaires) sont les suivants. Les montants ci-dessous ne tiennent pas compte de l'ancienneté ni des indemnités complémentaires pour les tâches d'encadrement.

Grade	Traitement annuel moyen (2021)
Agente	34 609,39 €
Vice ispettore	46 192,85 €
Commissario capo	54 440,69 €

230. Dans le corps des Carabinieri, le traitement de base est lié au grade détenu. Une part variable de la rémunération prend en compte l'exécution de certaines tâches (services extérieurs, services de nuit, missions, etc.), ainsi que les interventions au-delà des horaires de travail ordinaires (heures supplémentaires, indemnités forfaitaires d'emploi, etc.).

## REMUNERATION POUR LES RANGS DE CARABINIERE A CAPITAINE

RANGS	SALAIRE (au 1er janvier 2022 - D.P.R. 57/2022 art. 32 c. 3)		ALLOCATION MENSUELLE OUVRANT DROIT A PENSION (au 1st February 2021 - D.P.R. 57/2022 art. 34 c. 1)		TOTAL	
	mensuel brut	annuel brut	mensuel brut	annuel brut	mensuel brut	annuel brut
Capitaine	2.297,01	27.564,08	932,67	11.192,04	3.229,68	38.756,12
Lieutenant	2.258,85	27.106,20	923,12	11.077,44	3.181,97	38.183,64
Second lieutenant	2.087,15	25.045,76	886,79	10.641,48	2.973,94	35.687,24
Lieutenant Avec Charge spéciale	2.258,85	27.106,20	913,13	10.957,56	3.171,98	38.063,76
Premier Lieutenant	2.190,17	26.282,03	913,13	10.957,56	3.103,30	37.239,59
Mar. Major avec 8 ans d'ancienneté	2.136,75	25.641,00	902,50	10.830,00	3.039,25	36.471,00
Maréchal Major	2.098,59	25.183,13	902,50	10.830,00	3.001,09	36.013,13
Maréchal Chef	2.037,54	24.450,53	863,80	10.365,60	2.901,34	34.816,13

Maréchal Ordinaire	1.999,39	23.992,65	836,98	10.043,76	2.836,37	34.036,41
Maréchal	1.904,00	22.847,96	810,72	9.728,64	2.714,72	32.576,60
Brigadier-Chef avec Qualification spéciale	1.999,39	23.992,65	833,08	9.996,96	2.832,47	33.989,61
Brigadier-Chef avec 4 ans d'ancienneté	1.919,26	23.031,11	833,08	9.996,96	2.752,34	33.028,07
Brigadier-Chef	1.896,37	22.756,39	833,08	9.996,96	2.729,45	32.753,35
Brigadier	1.854,39	22.252,73	786,21	9.434,52	2.640,60	31.687,25
Vice-Brigadier	1.781,90	21.382,76	782,53	9.390,36	2.564,43	30.773,12
Appuntato principal avec Qualification spéciale	1.854,39	22.252,73	712,20	8.546,40	2.566,59	30.799,13
Appuntato principal avec 5 ans d'ancienneté	1.785,71	21.428,55	712,20	8.546,40	2.497,91	29.974,95
Appuntato principal	1.778,08	21.336,98	712,20	8.546,40	2.490,28	29.883,38
Appuntato	1.709,40	20.512,80	651,70	7.820,40	2.361,10	28.333,20
Carabiniere principal	1.655,98	19.871,78	605,36	7.264,32	2.261,34	27.136,10
Carabiniere	1.606,38	19.276,54	571,26	6.855,12	2.177,64	26.131,66

### SALAIRES ET ALLOCATIONS MENSUELLES OFFICIERS GENERAUX ET SUPERIEURS

RANG	SALAIRES		INDEMNITE MENSUELLE	
	MONTANTS EFFECTIFS AU 1er JANVIER 2022 (D.P.C.M. 25 July 2022 + 0.45%)		MONTANTS REEVALUES AVEC EFFET AU 1er JANVIER 2022 (D.P.C.M. 25 July 2022 + 0.45%)	
	MONTANT BRUT MENSUEL	MONTANT BRUT ANNUEL 12 paiements mensuels	MONTANT BRUT MENSUEL	MONTANT BRUT ANNUEL 12 paiements mensuels
Lieutenant Général	€ 4.256,13	€ 51.073,56	€ 1.395,61	€ 16.747,32
Major Général	€ 3.482,50	€ 41.790,00	€ 1.338,04	€ 16.056,48
Brigadier Général	€ 2.976,68	€ 35.720,16	€ 1.229,77	€ 14.757,24
Colonel avec 23 ans d'ancienneté en tant qu'officier	€ 2.976,68	€ 35.720,16	€ 1.229,77	€ 14.757,24
Colonel	€ 2.296,02	€ 27.552,24	€ 1.057,96	€ 12.695,52
Lieutenant-Colonel avec 23 ans d'ancienneté en tant qu'officier	€ 2.976,68	€ 35.720,16	€ 1.229,77	€ 14.757,24
Lieutenant-Colonel avec 18 ans d'ancienneté en tant qu'officier	€ 2.296,02	€ 27.552,24	€ 1.057,96	€ 12.695,52
Lieutenant-Colonel avec 13 ans d'ancienneté en tant qu'officier	€ 2.048,82	€ 24.585,84	€ 1.057,96	€ 12.695,52
Lieutenant-Colonel	€ 1.674,95	€ 20.099,40	€ 1.057,96	€ 12.695,52
Major avec 23 ans d'ancienneté en tant qu'officier	€ 2.976,68	€ 35.720,16	€ 1.229,77	€ 14.757,24
Major avec 23 ans d'ancienneté en tant qu'officier	€ 2.048,82	€ 24.585,84	€ 1.057,96	€ 12.695,52
Major < 13 ans en tant qu'officier + 3 ans d'ancienneté	€ 1.544,88	€ 18.538,56	€ 876,81	€ 10.521,72
Major < 13 ans en tant qu'officier	€ 1.499,90	€ 17.998,80	€ 876,81	€ 10.521,72

231. Au sein de la Guardia di Finanza, il existe trois grades de début de carrière distincts, auxquels sont associés les traitements annuels bruts suivants (sur la base de 13 traitements mensuels par an) :

- Agent : 28 413,69 € ;
- Adjudant : 35 415,08 € ;
- Sergent : 38 796,90 €.

232. Le traitement annuel brut varie principalement en fonction de l'ancienneté (qui donne lieu à une indemnité de fonction) et de l'avancement de la carrière. L'évaluation périodique

n'a pas d'incidence directe sur le traitement, tandis que la fonction effectivement exercée peut déterminer l'éligibilité à des indemnités accessoires supplémentaires.

233. Les informations relatives aux traitements sont disponibles par l'intermédiaire du Journal officiel, dans lequel est publiée la réglementation qui détermine les éléments de rémunération. La bonne allocation des indemnités au personnel est contrôlée par les moyens suivants :

- l'utilisation de l'application informatique « IP1Web », qui empêche le personnel d'introduire des demandes d'indemnités sans les accompagner d'éléments justificatifs ;
- le contrôle par la chaîne de commandement et les organes de contrôle interne ;
- les inspections administratives et comptables par échantillonnage effectuées périodiquement par le Service national de comptabilité générale.

### **Conflits d'intérêts**

#### **Police nationale**

234. Des dispositions générales pour la prévention des conflits d'intérêts sont énoncées dans le décret législatif n° 165/2001 contenant des règles générales relatives à l'emploi dans l'administration publique (applicable aux membres des forces de police), qui précise que les affectations doivent éviter les situations de conflits d'intérêts (article 53.5). La loi n° 241/1990 relative aux procédures administratives dispose que « les responsables des procédures et des services compétents pour adopter des avis, des évaluations techniques, des actes intervenant au cours de la procédure et des dispositions finales doivent s'abstenir d'exercer ces activités en cas de conflit d'intérêts et doivent signaler tout conflit d'intérêts, y compris les conflits potentiels » (article 6-bis).

235. Le plan national anticorruption de l'ANAC donne la définition suivante : un « conflit d'intérêts survient lorsqu'un agent néglige son devoir de servir l'intérêt général pour favoriser des intérêts concurrents qui sont directement ou indirectement liés à cet agent. Il s'agit donc d'une situation qui présente un risque pour l'administration publique concernée, indépendamment du comportement inadéquat qui pourrait en résulter ». De la même manière, le plan de prévention de la corruption et de promotion de la transparence du ministère de l'Intérieur pour la période 2022-2024 énonce la précision suivante : « il y a conflit d'intérêts si, dans le cadre d'une procédure administrative, la responsabilité d'une activité donnée est confiée à un agent ayant des intérêts personnels ou représentant les intérêts d'un tiers, dont la recherche entraîne nécessairement une atteinte à l'intérêt général. Par conséquent, si un agent est confronté à une telle situation, il existe un risque que l'intérêt général soit sacrifié à des intérêts privés ».

236. Plusieurs dispositions légales et réglementaires visent à prévenir les conflits d'intérêts en prévoyant des obligations, des interdictions et des infractions spécifiques applicables aux policiers. On peut à ce titre citer la loi de coordination n° 121/1981 (articles 67, 68, 72 et suivants, article 81 et article 82) et le règlement de l'administration de la sécurité publique (articles 10, 12, 13 et 24), ou encore les règles relatives aux incompatibilités et à la discipline, qui sont présentées ci-dessous. En outre, diverses dispositions relatives à la suspension de

fonctions ou à la mutation d'office visent à prévenir les conflits d'intérêts liés à des mandats administratifs et politiques.

237. Il y a plusieurs circonstances dans lesquelles le personnel de la Police nationale est tenu de signaler des conflits d'intérêts, notamment lorsqu'un agent est nommé membre d'un jury de concours. Les cadres doivent déclarer l'absence de toute incompatibilité lors de leur prise de fonction, puis renouveler cette déclaration une fois par an (article 20 du décret législatif n° 39/2013). Enfin, les autorités indiquent que selon l'interprétation qui est systématiquement donnée de toutes les dispositions du règlement de l'administration de la sécurité publique susmentionné, les agents ont un devoir général d'équité et d'impartialité dans l'exécution des missions de police, associé au comportement adéquat qui est attendu d'eux et qui consiste à informer leurs supérieurs de l'existence de tout conflit d'intérêts éventuel qui pourrait compromettre l'exercice impartial de leurs fonctions. Les procédures actuellement appliquées pour résoudre les conflits d'intérêts sont notamment des injonctions de cesser les activités interdites, des mutations pour incompatibilité ou des mises en examen et des suspensions à titre préventif dans l'attente qu'une action pénale ou disciplinaire soit engagée.

238. L'EEG note, comme elle l'a fait pour les PHFE, que les dispositions relatives aux conflits d'intérêts sont réparties entre différentes normes, ce qui nuit à leur visibilité globale et à leur facilité d'application. Les autorités évoquent deux définitions différentes et des obligations et interdictions portant sur divers aspects des conflits d'intérêts. L'EEG observe que la Police nationale n'a pas fait référence, ni dans ses réponses écrites ni lors des discussions sur place, aux dispositions des codes de conduite, qu'il s'agisse du code de conduite national des employés du secteur public ou du code de conduite des employés du ministère de l'Intérieur, qui contiennent pourtant des dispositions en la matière applicables à son personnel. Cela pourrait indiquer que ces instruments ne sont pas utilisés dans la Police nationale, ce qui donne encore plus de pertinence à la recommandation relative à l'adoption d'un code de conduite spécifique (voir paragraphe 181). Par ailleurs, il n'y a pas d'obligation générale, imposée aux agents de la Police nationale, de signaler les conflits d'intérêts ad hoc à leur supérieur. Les autorités affirment que l'existence d'une telle obligation peut être déduite d'une interprétation systématiquement donnée de toutes les dispositions du règlement de l'administration de la sécurité publique. Cependant, cette obligation n'est expressément énoncée nulle part. L'EEG estime que cette lacune pourrait être comblée dans le code de conduite dont l'adoption est recommandée ci-dessus.

### Carabinieri

239. Les dispositions régissant les situations spécifiques de conflits d'intérêts sont énoncées dans les textes suivants : le code de conduite national des employés du secteur public, aux articles 6 (déclaration des intérêts financiers et des conflits d'intérêts), 7 (obligation d'abstention) et 14 (contrats et autres actes de négociation) ; le code de conduite des employés du ministère de la Défense, aux articles 5 (conflits d'intérêts) et 6 (obligation d'abstention) ; la loi n° 241/1990 relative aux nouvelles règles applicables aux procédures administratives et au droit d'accès aux documents administratifs, à l'article 6-bis ; le décret législatif n° 165/2001 relatif aux règles générales applicables à l'organisation du travail dans l'administration publique, à l'article 35-bis (prévention de la corruption dans la formation des

commissions et l'attribution des postes) ; le décret législatif n° 36/2023 ; le code des marchés publics, aux articles 16 (conflits d'intérêts) et 93 (comité de sélection) ; le code de procédure civile, à l'article 51 (abstention du juge). Les articles 51 et 52 du code de procédure civile, qui portent sur la nécessité de s'abstenir dans des situations impliquant son conjoint ou des parents jusqu'au quatrième degré, sont généralement appliqués dans tous les domaines d'activité de l'administration publique, car ils sont étroitement liés à l'exercice transparent et correct des fonctions publiques. En outre, des dispositions spécifiques sur les incompatibilités s'appliquent au personnel militaire et sont décrites ci-dessous. Il convient également de mentionner la nécessité de déclarer l'absence de conflit d'intérêts au sein des comités constitués dans le cadre des procédures de mise en concurrence publique et les dispositions spécifiques visant à éviter les conflits d'intérêts dans les procédures disciplinaires.

240. Les agents qui estiment être exposés à un risque de conflit d'intérêts ou se trouver dans une situation de conflit d'intérêts doivent communiquer rapidement par écrit à leur chef de service les raisons pour lesquelles ils doivent s'abstenir de participer à l'adoption de certaines décisions ou à certaines activités. Le chef de service est tenu de présenter rapidement à l'agent une décision motivée sur les modalités et la période d'abstention (article 6 du code de conduite des employés du ministère de la Défense). Enfin, les membres du personnel militaire, en vertu de l'article 748 du TUOM, alinéa 5, doivent aussi déclarer sans délai à leur commandement ou à leur corps tout changement d'état civil et de situation familiale, ainsi que les événements auxquels ils ont été associés et qui pourraient avoir des répercussions sur l'exercice de leurs fonctions.

#### Guardia di Finanza

241. Il convient de mentionner la loi n° 190/2012 relative à la lutte contre la corruption, qui souligne la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts, même potentiels, dans l'accomplissement des missions confiées aux agents publics, en imposant à ces derniers l'obligation de s'abstenir d'agir en cas de conflit d'intérêts et de le signaler à leur supérieur hiérarchique.

242. Comme les Carabinieri, la Guardia di Finanza fait référence aux dispositions du TUOM, qui exige que chaque membre du personnel militaire déclare avec diligence les événements auxquels il a été associé et qui pourraient avoir des répercussions sur l'exercice de ses fonctions, ainsi qu'au code de conduite national des employés du secteur public.

243. Parmi les dispositions internes spécifiques adoptées par la Guardia di Finanza, on peut citer son code de déontologie et des circulaires annuelles relatives à la planification des affectations des agents (voir paragraphe 273).

244. Le tableau récapitulatif ci-après indique le nombre d'agents qui ont déclaré, dans les formulaires de planification annuelle, avoir au moins un parent qui exerce des activités commerciales, industrielles ou professionnelles ou au moins un parent membre de la Guardia di Finanza, sur l'ensemble du territoire national.

	SESSO	SCHEDE PRESENTATE	INCOMPATIBILITÀ			
			PARENTI CON ATTIVITÀ COMMERCIALI	% SUL TOTALE	PARENTI NEL CORPO	% SUL TOTALE
2022	M	2541	1485	58,4%	930	36,6%
	F	326	194	59,5%	172	52,8%
	<b>Totale</b>	<b>2867</b>	<b>1679</b>	<b>58,6%</b>	<b>1102</b>	<b>38,4%</b>
2021	M	2579	1478	57,3%	933	36,2%
	F	297	183	61,6%	156	52,5%
	<b>Totale</b>	<b>2876</b>	<b>1661</b>	<b>57,8%</b>	<b>1089</b>	<b>37,9%</b>
2020	M	2622	1436	54,8%	904	34,5%
	F	290	169	58,3%	148	51,0%
	<b>Totale</b>	<b>2912</b>	<b>1605</b>	<b>55,1%</b>	<b>1052</b>	<b>36,1%</b>
2019	M	2514	1415	56,3%	883	35,1%
	F	277	165	59,6%	138	49,8%
	<b>Totale</b>	<b>2791</b>	<b>1580</b>	<b>56,6%</b>	<b>1021</b>	<b>36,6%</b>
2018	M	2623	1421	54,2%	851	32,4%
	F	256	149	58,2%	107	41,8%
	<b>Totale</b>	<b>2879</b>	<b>1570</b>	<b>54,5%</b>	<b>958</b>	<b>33,3%</b>

### Interdiction ou restriction de certaines activités

#### *Cadeaux et marques d'hospitalité*

245. Les agents de la Police nationale ne peuvent pas accepter de cadeaux ni d'autres avantages – que ce soit pour eux-mêmes ou pour des tiers – à l'exception de ceux qui sont de faible valeur et qui sont octroyés de manière tout à fait occasionnelle dans le cadre de rapports et d'usages de courtoisie ordinaires, pas même de la part de leurs subordonnés, directement ou indirectement. En tout état de cause, les policiers ne peuvent pas solliciter de cadeaux ni d'autres avantages, même de faible valeur, en compensation ou en récompense de l'exécution de leurs missions de police (article 4 du code de conduite national des employés publics). Une interdiction similaire, énoncée à l'article 3 du code de conduite des employés du ministère de la Défense, s'applique au personnel des Carabinieri.

246. L'article 7 du code de déontologie de la Guardia di Finanza reprend cette interdiction d'accepter des cadeaux ou d'autres avantages, à l'exception de ceux qui sont de valeur modeste et qui sont octroyés de manière occasionnelle dans le cadre de rapports de courtoisie ordinaires et d'usages locaux ou internationaux. À cet égard, le montant de référence utilisé est 150 €, mais les interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que le contexte dans lequel un cadeau est offert importe aussi et que, selon les cas, certains cadeaux d'une valeur inférieure à ce montant doivent être refusés. L'article 7 prévoit en outre l'interdiction d'offrir des cadeaux dépassant les usages de courtoisie normaux, si ces cadeaux sont ou semblent être liés à des mesures qui concernent le donateur ou dans lesquelles il a ou semble avoir un intérêt. Les cadeaux et autres avantages reçus en dehors des cas autorisés par cet article doivent être restitués ou remis à l'administration pour qu'ils soient utilisés à des fins institutionnelles ou caritatives.

## *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

### Police nationale

247. La réglementation applicable (Statut des fonctionnaires, décret présidentiel n° 3/1957 articles 60 et suivants ; décret présidentiel n° 335/1982 relatif au personnel de la Police nationale exerçant des fonctions de police, article 50 ; décret législatif n° 165/2001 relatif aux règles générales applicables à l'organisation du travail dans l'administration publique, article 53.7) interdit l'exercice de plusieurs fonctions publiques, d'activités non liées aux fonctions de police, d'activités commerciales ou industrielles ou de toute autre profession, de fonctions dans le secteur public ou privé ou de missions dans des entreprises à but lucratif, sauf sur autorisation de l'administration.

248. Les demandes d'autorisation relatives à l'exercice d'activités accessoires doivent être adressées au chef de service de l'agent, qui les transmet au service des ressources humaines de la Police nationale. L'administration vérifie l'absence d'incompatibilité ou de conflit d'intérêts, même potentiels, avec les fonctions du policier. Les activités autorisées sont celles qui ont un caractère occasionnel et les autorisations sont délivrées pour une période maximale d'un an. Les autorisations sont publiées dans la section « Administration transparente » du site web de la Police nationale. Des contrôles périodiques ou une surveillance des activités autorisées sont effectués par le service dont dépend l'agent.

249. Cette interdiction ne s'applique pas aux fonctions exercées au sein de coopératives créées par des fonctionnaires (coopératives de construction de maisons pour les membres, par exemple), à condition que l'adhésion à une coopérative n'implique pas l'exécution de tâches de gestion directe de l'entité juridique correspondante. Par ailleurs, l'interdiction ne s'applique pas dans d'autres cas prévus par des dispositions spéciales, tels que les fonctions d'enseignement, la publication d'articles, etc.

250. Les postes d'encadrement dans les trois services répressifs ne sont attribués qu'après vérification de l'absence de causes d'incompatibilité et de facteurs qui empêcheraient la mutation, tels que prévus par la loi<sup>42</sup>. À cette fin, les personnes concernées soumettent une déclaration attestant cette absence de contre-indication<sup>43</sup>, qui doit être renouvelée chaque année. En outre, les cadres ont l'obligation de déclarer rapidement tout changement qui pourrait affecter l'exercice de leurs fonctions et entraîner d'éventuelles situations d'incompatibilité.

### Carabinieri

251. Les articles 894 à 898 du COM prévoient des dispositions spécifiques pour les activités accessoires du personnel militaire : « L'exercice de fonctions militaires est incompatible avec l'exercice de toute autre profession, sauf dans les cas prévus par des dispositions particulières. Il est également incompatible avec l'exercice d'un emploi, d'une activité

---

<sup>42</sup> Articles 3-14 du décret législatif n° 39/2013.

<sup>43</sup> Un avis émis le 3 décembre 2015 par l'ANAC a précisé qu'il était nécessaire que les agents de la Police nationale produisent les déclarations visées à l'article 20 du décret législatif n° 39/2013.

industrielle ou commerciale, de fonctions d'administrateur, de conseiller, de commissaire aux comptes ou de toute autre fonction assimilée, rémunérée ou non, dans une entreprise à but lucratif. »

252. D'après une circulaire du ministère de la Défense (circulaire M\_D GMIL 04\_0396572 du 31 juillet 2008), toute activité non professionnelle rémunérée ne peut être exercée qu'avec l'autorisation préalable de la Direction générale du personnel militaire. Pour être autorisées, les activités :

- doivent être compatibles avec la dignité du grade et les devoirs liés à ses fonctions, ainsi qu'avec le prestige des institutions militaires et l'image de l'administration publique ;
- ne doivent pas créer de conflit d'intérêts, même potentiel, avec les activités/tâches des Carabinieri ;
- doivent être exercées en dehors des heures de service ;
- doivent être exercées sans continuité ni assiduité, et sans engagement excessif en matière de temps, de manière à ne pas affecter la capacité de travail et les performances de l'agent dans ses fonctions et à lui garantir une récupération physique et psychique adéquate les jours qu'il consacre à ces activités ;
- doivent être uniquement isolées et occasionnelles, ou consister en des prestations ponctuelles, bien définies et circonscrites dans le temps.

253. Au cours des quatre dernières années, l'Arme des Carabinieri a délivré 226 autorisations d'exercer des activités accessoires et en a refusé 23. Les activités généralement autorisées sont de nature littéraire, éducative ou pédagogique, ou sont des activités de conseil auprès des tribunaux. Les revenus perçus dans le cadre de ces activités doivent être déclarés. L'exercice d'activités caritatives doit également être déclaré mais n'est pas soumis à autorisation.

254. En ce qui concerne les intérêts financiers, la qualité d'associé dans une société à but lucratif, sans que l'agent n'exerce d'activité pour la société ou en son nom, n'est pas incompatible avec ses fonctions. Cette activité n'est pas soumise à autorisation. La détention d'intérêts financiers (l'achat d'un bien immobilier, par exemple) provenant d'investissements privés est également autorisée.

#### Guardia di Finanza

255. De la même manière, les incompatibilités et les activités accessoires des agents de la Guardia di Finanza sont régies par les articles 894-898 du COM et le décret législatif n° 165/2001. La circulaire n° 200000 du 20 juin 2005, qui prévoit des dispositions sur l'exercice d'activités privées non professionnelles par les membres du personnel militaire, est également applicable. La réglementation de l'exercice d'activités extraprofessionnelles dans certains cas concrets a fait l'objet de précisions et directives supplémentaires énoncées dans des circulaires spécifiques.

256. De façon générale, l'agent est lié par une obligation d'exclusivité de sa relation de travail vis-à-vis de l'administration. Toute activité extraprofessionnelle doit être autorisée, dans le respect de critères objectifs et prédéterminés. L'article 53.6 du décret

législatif n° 165/2001 recense des activités « libéralisées » (notamment la participation à des colloques et des séminaires ou à des conférences), qui ne sont pas soumises aux contraintes d'autorisation mais qui doivent faire l'objet d'une déclaration préalable.

257. La circulaire n° 200000 et les ajouts qui y ont été apportés par la suite mettent en évidence les activités interdites de manière absolue aux agents, dont les suivantes :

- l'exercice d'activités commerciales ou professionnelles ;
- l'emploi par des particuliers ;
- l'exercice de fonctions de directeur, de membre du conseil d'administration, d'auditeur ou d'autres fonctions similaires, rémunérées ou non, dans des entreprises, qu'il s'agisse de sociétés de personnes ou de sociétés de capitaux, établies dans un but lucratif ;
- la possession d'un numéro de TVA ;
- l'exercice d'activités ou d'une charge incompatibles avec l'exercice des fonctions de l'agent.

258. Il n'y a pas d'interdiction absolue de détenir des instruments financiers. Toutefois, il est déconseillé de détenir des parts majoritaires dans des sociétés, qui pourraient entraîner un contrôle direct ou indirect de la gestion d'entités à capital restreint.

259. En ce qui concerne les activités extra-institutionnelles pour la période 2018-2022, 1 964 activités ont été autorisées au total, dont 1 273 étaient rémunérées et 691 étaient non rémunérées.

		2022	2021	2020	2019	2018	TOTALE
<b>Retribuite</b>	Ufficiali di grado pari o superiore a Maggiore (2022, 2021, 2020) o a Colonnello (2019, 2018)	13	12	11	14	5	<b>55</b>
	Ufficiali fino al Grado di Capitano (2022, 2021, 2020) o a Tenente Colonnello (2019, 2018)	6	4	2	10	5	<b>27</b>
	Militari del ruolo I.S.A.F. (Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Finanziari)	225	238	211	320	197	<b>1.191</b>
	<b>Totale Retribuite</b>	<b>244</b>	<b>254</b>	<b>224</b>	<b>344</b>	<b>207</b>	<b>1.273</b>
<b>Non retribuite</b>	Ufficiali di grado pari o superiore a Maggiore (2022, 2021, 2020) o a Colonnello (2019, 2018)	21	10	29	35	40	<b>135</b>
	Ufficiali fino al Grado di Capitano (2022, 2021, 2020) o a Tenente Colonnello (2019, 2018)	9	5	8	48	54	<b>124</b>
	Militari del ruolo I.S.A.F. (Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Finanziari)	94	29	25	122	162	<b>432</b>
	<b>Totale Non retribuite</b>	<b>124</b>	<b>44</b>	<b>62</b>	<b>205</b>	<b>256</b>	<b>691</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>		<b>368</b>	<b>298</b>	<b>286</b>	<b>549</b>	<b>463</b>	<b>1.964</b>

260. Au cours de la même période, les autorités ont recensé 18 signalements d'activités extra-institutionnelles exercées sans autorisation, ce qui a permis de déceler 14 violations.

	<b>N. Segnalazioni</b>	<b>N. Violazioni</b>
<b>2022</b>	6	6
<b>2021</b>	4	3
<b>2020</b>	2	0
<b>2019</b>	2	2
<b>2018</b>	4	3
<b>TOTALE</b>	<b>18</b>	<b>14</b>

### *Restrictions après la cessation des fonctions*

261. L'article 53, paragraphe 16-ter, du décret législatif n° 165/2001 s'applique au personnel des trois services répressifs. Comme indiqué dans la partie du présent rapport consacrée aux PHFE, cette disposition interdit aux employés qui, au cours des trois dernières années de service, ont exercé des pouvoirs d'autorité ou de négociation au nom des administrations publiques, de travailler, dans les trois années suivant la fin de leur relation de travail avec l'administration, avec les bénéficiaires privés des activités de l'administration qui ont été exercées au moyen de ces mêmes pouvoirs.

262. Au sein des Carabinieri, 100 cadres sont soumis à cette disposition et le nom des responsables des achats concernés par cette interdiction est publié sur le site web de l'institution. La Guardia di Finanza demande quant à elle aux employés nouvellement embauchés de déclarer qu'ils ont pris connaissance de cette interdiction. Cette disposition est en outre mentionnée dans les appels d'offres et les documents préparatoires pour les passations de marchés.

263. Une disposition réglementaire supplémentaire s'applique au personnel de la Guardia di Finanza, à savoir l'article 63 du décret présidentiel n° 600/1973. Il précise en effet que les anciens officiers et inspecteurs ne peuvent exercer des activités liées aux questions fiscales que sur autorisation du ministère de l'Économie et des Finances après avoir effectué au moins 20 ans de service effectif, dont au moins 10 ans à exercer des activités fiscales. Toutefois, il est interdit à ces personnes d'intervenir en tant qu'assistants et représentants auprès des organismes de collecte des impôts et devant les commissions fiscales pendant une période de deux ans à compter de la date de cessation de leurs fonctions.

### *Contacts avec les tiers et utilisation abusive d'informations confidentielles*

264. Les agents des services répressifs sont soumis aux dispositions générales de confidentialité applicables lors des enquêtes pénales préliminaires (article 329 du code de procédure pénale). La violation de cette confidentialité peut constituer une révélation d'informations relevant du secret de la procédure pénale (article 379 bis du code pénal) ou une révélation d'informations relevant du secret professionnel (article 326 du code pénal). Le secret professionnel des agents publics est défini à l'article 15 du décret présidentiel n° 3/57. En outre, en vertu de l'article 722 du décret présidentiel n° 90/2010, tout membre des forces militaires doit observer strictement le secret qui s'applique à l'exercice de ses fonctions.

265. Le décret du Premier ministre n° 5/2015, qui traite des dispositions relatives à la protection administrative du secret d'État et des informations classifiées et à diffusion exclusive, a créé une autorité nationale de sécurité, dirigée par le président du Conseil des

ministres, qui s'appuie sur le Département des informations pour la sécurité (DIS), en tant qu'organe national de sécurité. À cet égard, un organe de sécurité central a été créé au siège général des Carabinieri, auquel sont rattachés des organes de sécurité périphériques qui effectuent des tâches de protection et de sauvegarde des informations classifiées. L'autorité nationale de sécurité et le DIS ont publié des directives en 2006 et en 2019, qui décrivent les procédures de gestion et de transmission des informations classifiées par voie électronique.

### *Utilisation abusive des ressources publiques*

266. L'utilisation inadéquate des ressources publiques engage la responsabilité pénale et fiscale des agents (loi n°20/1994, décret-loi n°174/2016, article 532 du COM et articles 452 à 454 du TUOM). L'autorité compétente pour établir la responsabilité fiscale est la Cour des comptes. Les Carabinieri et la Guardia di Finanza ont publié un manuel sur la responsabilité administrative concernant ces questions.

### **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

267. Dans les trois services répressifs, les agents ayant des responsabilités managériales doivent faire une déclaration pour communiquer les éléments suivants :

- l'acte de nomination ou la proclamation, indiquant la durée de l'exercice des fonctions ou du mandat électif ;
- le curriculum vitae au format européen ;
- les rémunérations de toute nature liées à l'exercice des fonctions ;
- les montants des déplacements liés aux fonctions et des missions financés par des fonds publics ;
- les informations relatives à l'exercice d'autres fonctions, au sein d'organismes publics ou privés, et les rémunérations y afférentes versées à quelque titre que ce soit ;
- toute autre mission dont les frais sont couverts par des fonds publics, en indiquant la rémunération versée ;
- le total des émoluments perçus qui sont à la charge des finances publiques.

268. Cette obligation s'applique à 21 cadres administratifs supérieurs au sein de la Police nationale et à 40 cadres ayant des tâches et des fonctions liées aux marchés publics au sein des Carabinieri, pour lesquels les données sont publiées en ligne<sup>44</sup>. Elle s'applique à 25 officiers supérieurs, ayant également des tâches liées à la gestion des marchés publics, au sein de la Guardia di Finanza.

269. Pour les cadres de la Police nationale et de la Guardia di Finanza, en vue de donner suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle (arrêt 20 adopté en 2019), un décret présidentiel doit déterminer les responsables concernés, pour lesquels ces informations doivent être publiées. Ce décret a été élaboré par le ministre de l'Administration publique mais n'a pas encore été approuvé par les autres ministres compétents.

---

<sup>44</sup> <https://www.poliziadistato.it> sous la section "administration transparente", puis "personnel"; <https://www.carabinieri.it/in-vostro-aiuto/amministrazione-trasparente/amministrazione-trasparente-arma-dei-carabinieri/personale/titolari-di-incarichi-dirigenziali/Incarichi-dirigenziali>

270. Le personnel des Carabinieri et de la Guardia di Finanza a en outre l'obligation de faire une déclaration d'intérêts en ligne dans le cadre de la gestion des rotations périodiques. Chez les Carabinieri, un premier système s'applique aux officiers et un second au personnel militaire appartenant aux autres catégories.

271. Les officiers des Carabinieri doivent effectuer chaque année une déclaration en ligne pour l'année suivante, en indiquant dans quels lieux (régions administratives) ils souhaiteraient être affectés, quelle est la composition de leur famille, s'ils possèdent des biens immobiliers sur le territoire national, où résident leurs parents jusqu'au 3<sup>e</sup> degré et quelle est leur profession, s'ils connaissent une situation particulièrement difficile ou s'ils ont des besoins spécifiques à titre personnel ou concernant les membres de leur foyer et s'ils sont disponibles pour exercer des fonctions à l'étranger. Dans ce contexte, l'agent est tenu de signaler toute situation d'incompatibilité ou de conflit d'intérêts en rapport avec les domaines indiqués. Ces données sont utilisées dans le cadre du dispositif annuel de mutation.

272. La planification annuelle des mutations sur demande est également gérée électroniquement pour les inspecteurs, les brigadiers, les *appuntati* et les agents carabinieri. Par l'intermédiaire d'une plateforme web, environ 5 000 demandes de mutation sont transmises chaque année, les conditions requises sont vérifiées, une note cumulative est attribuée (sur la base de l'ancienneté et des fonctions, du lieu d'exercice des fonctions, des performances, de la volonté d'assumer le commandement d'une formation, de la situation personnelle ou familiale, notamment de la nécessité de prendre soin d'un proche – ainsi que d'une éventuelle situation sur le plan disciplinaire ou pénal) et, enfin, un classement final est établi, sur la base duquel des mesures sont prises en matière d'emploi.

273. Le contrôle des informations fournies par les militaires dans leurs demandes de rotation et de mutation est effectué, au sein de chaque corps, par les commandements compétents pour valider les informations saisies. Les déclarations fausses ou incomplètes sont passibles de sanctions pénales ou disciplinaires.

274. Dans la Guardia di Finanza, les officiers doivent fournir des informations sur toute relation matrimoniale, de parenté ou d'alliance, jusqu'au deuxième degré en ligne directe ou jusqu'au quatrième en ligne collatérale, ainsi que sur toute situation de cohabitation ou de relations similaires de parenté ou d'alliance avec d'autres militaires servant dans la Guardia di Finanza et avec des personnes qui exercent des activités industrielles, commerciales ou professionnelles, qui occupent des fonctions dans des entités économiques privées (directeur général, membre du conseil d'administration, membre du comité d'audit, etc. ) ou qui se trouvent dans une autre situation ayant en tout état de cause un lien avec l'emploi ou l'exercice des fonctions de l'agent (parents détenant des intérêts importants dans une société, par exemple). Les membres du personnel sont également tenus d'établir une déclaration spécifique concernant l'existence éventuelle de situations d'incompatibilité environnementale dans les circonscriptions territoriales où ils sont affectés ou demandent à être employés. Ces situations sont réglées, après évaluation par les autorités hiérarchiques compétentes, par l'adoption de mesures spécifiques en matière d'emploi destinées à prévenir ou à résoudre les conflits d'intérêts.

275. En outre, l'ensemble du personnel militaire est tenu d'informer l'administration de l'entité dont il dépend des rémunérations perçues pour des activités accessoires, afin que ces informations soient ensuite communiquées au Département de l'administration publique (article 53, paragraphe 12, du décret législatif n° 165/2001). Ces données sont publiées sur le site web institutionnel de l'administration concernée, et cette publication est périodiquement contrôlée par le RPCT du ministère de la Défense et l'Organisme indépendant d'évaluation.

276. Les autorités indiquent que le taux de conformité des informations soumises/publiées et des déclarations imposées par la réglementation est de 100 % et qu'aucune sanction n'a été constatée ni infligée aux agents des services répressifs.

## **Mécanismes de surveillance**

### *Surveillance et contrôle internes*

#### Police nationale

277. Le Service central d'inspection (ci-après SCI) mène des activités d'inspection ciblant les services centraux et locaux. Il favorise et coordonne en outre les opérations d'audit interne menées par les chefs de chaque service de police auprès de leurs employés. L'inspection interne vise à évaluer la régularité, la légalité et l'exactitude de l'action administrative et de la gestion des actifs et de la comptabilité des services de la Police nationale.

278. Le SCI est dirigé par un préfet ou par un directeur général de la sécurité publique et est composé des entités suivantes :

- le service des affaires internes, comptant 14 agents : à la demande du ministre ou du chef de la police, il recueille des informations et enquête sur l'exécution ou la mise en œuvre de leurs ordres ou directives ; il contrôle la bonne exécution des autres activités relevant de la compétence des services et organes centraux et périphériques de l'administration de la sécurité publique, notamment en ce qui concerne l'efficacité des services et la bonne gestion de leurs actifs ; il exerce des fonctions d'inspection et de contrôle auprès des employés ;
- le service des affaires générales, comptant 14 agents : il est chargé de la gestion des affaires générales et de la planification des activités d'inspection, en coordination avec le service d'inspection et de contrôle ;
- le service d'inspection et de contrôle, comptant 13 agents : il est chargé d'enquêter sur les activités d'inspection, qu'elles soient ordinaires ou extraordinaires ; il évalue la performance globale des services centraux et périphériques de l'administration de la sécurité publique ; il vérifie la mise en œuvre adéquate et uniforme des procédures administratives et opérationnelles par les services centraux et périphériques de l'administration de la sécurité publique ;
- le service de contrôle de la sécurité sur le lieu de travail, comptant 12 agents : il exerce des activités de surveillance de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail dans les services du département et les services centraux et périphériques de l'administration de la sécurité publique.

279. Le SCI exerce des activités d'inspection par l'intermédiaire du corps d'inspection, qui est composé de six inspecteurs généraux au maximum, ayant le grade de *dirigente superiore* de la Police nationale. Le corps d'inspection opère sous l'autorité directe et sur instruction du directeur du Service central d'inspection. Les inspecteurs généraux sont nommés par le chef de la police parmi les directeurs de la Police nationale. Ils bénéficient d'une formation spécialisée.

280. Les contrôles internes sont structurés en trois niveaux :

- les contrôles de premier niveau, qui relèvent de la responsabilité du chef de chaque unité organisationnelle interne et des divisions territoriales ;
- les contrôles de deuxième niveau, confiés aux directeurs occupant une position hiérarchique élevée dans les formations territoriales, qui sont effectués au moins une fois tous les deux mois et communiqués au SCI ;
- les contrôles de troisième niveau, réalisés au moyen d'inspections « ordinaires », qui tiennent compte des résultats des inspections de deuxième niveau.

281. En outre, des inspections extraordinaires peuvent être ordonnées pour faire la lumière sur des faits signalés dans des plaintes, des informations provenant de sources ouvertes ou des constatations provenant des archives des services, qui nécessitent une enquête spécifique et ciblée. Dans ce genre de cas, la vérification ne tient pas compte des résultats des contrôles préalables, mais vise à établir des faits, des situations ou des comportements illicites ou inadéquats, qui pourraient donner lieu à l'adoption de mesures disciplinaires ou d'autres mesures organisationnelles à l'encontre de la personne responsable, ou encore à un signalement à l'autorité judiciaire.

### Carabinieri

282. Le corps des Carabinieri applique un système de contrôle interne pluraliste, qui garantit une autonomie totale des évaluations par les différents niveaux de commandement, ce qui augmente la possibilité de déceler des comportements portant atteinte à l'intégrité de l'administration.

283. Le référent en matière de lutte contre la corruption et de transparence des Carabinieri (RACT, placé directement sous l'autorité du chef d'état-major adjoint) est assisté d'une unité de soutien qui est notamment chargée :

- de vérifier la mise en œuvre effective et l'adéquation du plan de prévention de la corruption et de promotion de la transparence ;
- de promouvoir les activités de cartographie, d'évaluation et d'atténuation des risques aux niveaux central et périphérique, ainsi que la mise à jour des fiches correspondantes ;
- de contrôler la rotation effective des affectations dans les services présentant les risques les plus grands ;
- de vérifier l'application adéquate des autres mesures de prévention de la corruption ;
- de contrôler la bonne exécution des obligations de publication sur le site internet ;
- de collaborer avec le service des relations publiques pour garantir la bonne mise en œuvre de la législation relative à la liberté d'information.

284. En outre, le RPCT du ministère de la Défense veille au respect des dispositions relatives à l'impossibilité de mutation et à l'incompatibilité, notamment en engageant des procédures de vérification de telles situations, en déclarant la nullité des affectations qui ne peuvent être confiées et en sanctionnant, le cas échéant, les responsables de la nomination frappée de nullité.

285. Le service de contrôle et d'innovation, placé sous l'autorité du commandant adjoint, est notamment chargé :

- de vérifier la linéarité de l'activité institutionnelle de toutes les lignes organisationnelles des carabiniers. Le service, sur la base d'études et d'analyses tirées des données personnelles, opérationnelles et logistico-administratives disponibles, ainsi que des indications reçues de sources d'information externes qualifiées, élabore un plan de contrôle pour les départements ;
- de coordonner et d'intégrer, à cette fin, les activités des équipes de vérification mises en place dans les commandements supérieurs, en faisant rapport aux commandants adjoints de ces commandements ;
- de rendre compte tous les six mois des résultats des activités menées au commandant général et d'envoyer chaque année des résumés spécifiques aux commandements supérieurs, complétés par d'éventuelles lignes d'action visant à résoudre les problèmes critiques détectés ;
- d'établir, à la fin de chaque audit dans les départements, un rapport de synthèse des activités menées visant à identifier les leçons identifiées et les enseignements tirés.

286. En outre, chaque commandant a le devoir d'exercer un contrôle pour déceler les situations de dysfonctionnement de l'administration et pour garantir l'efficacité et l'intégrité des institutions, en effectuant des inspections et des visites dans les services. Les commandants ont l'obligation d'engager une procédure disciplinaire s'ils constatent des faits susceptibles de constituer une infraction disciplinaire. Des équipes de vérification des commandements supérieurs sont activées, en liaison fonctionnelle avec le service de contrôle et d'innovation.

### Guardia di Finanza

287. Le contrôle interne est assuré par la chaîne de commandement. Plus précisément, la direction de l'administration effectue, entre autres : une supervision des comptes des fonctionnaires délégués ; l'examen et le contrôle des actifs de l'organisation administrative territoriale du corps, conformément aux règles émises par le bureau central du budget du ministère de l'économie et des finances ; des visites dans les départements administratifs du corps, afin de fournir une assistance, une coopération et des conseils au personnel des unités techniques directement impliqué dans les activités de gestion administrative et comptable. La direction de la planification stratégique et du contrôle : soutient les décisions des lignes de commandement, en diffusant une culture du contrôle ; détecte les déviations et les non-conformités des activités, convient de mesures correctives avec les responsables des processus correspondants et contrôle la mise en œuvre de ces mesures ; vérifie la bonne exécution des obligations de publication du corps ; et soutient le RPCT dans le contrôle de la

mise en œuvre et de l'efficacité des mesures anticorruption prévues dans le plan de prévention de la corruption et de transparence.

#### *Surveillance et contrôle externes*

288. Il n'existe pas d'organe de contrôle externe spécifique ayant compétence à l'égard des services répressifs. Toutefois, en matière pénale, c'est le ministère public qui supervise les actions des trois services répressifs. Ce faisant, il peut ordonner des enquêtes sur des comportements criminels, en s'appuyant sur l'une des forces pour enquêter sur une autre.

#### *Système de traitement des plaintes*

289. Tout citoyen peut déposer gratuitement une plainte relative au comportement d'un carabiniere directement auprès de ses supérieurs ou du service des relations publiques, qui se mettra en rapport avec les commandements compétents pour effectuer les vérifications nécessaires. Les plaintes concernant le comportement du personnel de la Guardia di Finanza peuvent être adressées à tout service de cette Arme, ou au numéro de téléphone d'utilité publique 117.

290. Si la plainte concerne des faits de nature pénale, ils doivent être directement signalés à l'autorité judiciaire ou au commandement de l'un des services répressifs. Dans ce dernier cas, la plainte est ensuite transmise à l'autorité judiciaire. Une procédure pénale est obligatoirement ouverte si les conditions prévues par la loi sont réunies, sous la responsabilité d'un juge d'instruction. Les plaintes peuvent être déposées anonymement, puis elles sont transmises à l'autorité judiciaire.

291. En cas de soupçon d'infraction de corruption commise par un agent des services répressifs, il est possible de faire un signalement à l'ANAC, même anonymement, cette dernière étant compétente en matière de lutte contre la corruption pour tous les organes de l'administration publique.

### **Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte**

#### *Obligations de signalement*

292. Les agents des services répressifs, en tant qu'officiers et agents de police judiciaire, sont tenus de signaler au procureur de la République toute infraction dont ils ont connaissance dans l'exercice ou du fait de leurs fonctions (article 347 du code de procédure pénale). Tout manquement à cette obligation est constitutif de l'infraction d'omission d'acte lié aux fonctions de l'agent (article 328 du code pénal). Les agents des services répressifs qui ne signalent pas une infraction sont en outre passibles de la sanction disciplinaire de blâme et, dans les cas les plus graves, d'une suspension pour une période maximale de six mois (article 16 des dispositions d'application du code de procédure pénale).

293. En outre, le personnel de la Police nationale est tenu de signaler à sa hiérarchie tout événement significatif intervenu pendant leur service, ainsi que toute infraction disciplinaire dont ils pourraient avoir connaissance (article 27.1.c du règlement de service de

l'administration de la sécurité publique). Les agents des Carabinieri et de la Guardia di Finanza, en tant que militaires, ont l'obligation générale de signaler à leur supérieur tout comportement répréhensible ou activité illicite dont ils auraient connaissance, notamment tout élément qui pourrait affecter l'exercice de leurs fonctions (articles 722.1.c, 748.5.b et 729.2 du TUOM). Tout manquement à cette obligation entraîne des conséquences sur le plan pénal ou disciplinaire.

### *Protection des lanceurs d'alerte*

294. En Italie, la possibilité que des lanceurs d'alerte dénoncent certains faits a été instaurée par la loi n° 190/2012 relative à la corruption. En 2014, l'ANAC a été chargée de recueillir ces signalements. Une réforme adoptée en 2017 a établi des distinctions entre les secteurs public et privé. Par adoption du décret-loi n° 24 en mars 2023, l'Italie a transposé la directive européenne 2019/1937 en droit national. Ce décret est entré en vigueur le 15 juillet 2023, mais ses dispositions d'application devaient encore être adoptées au moment de la visite sur place.

295. Le nouveau dispositif de protection des lanceurs d'alerte ne fait pas de distinction entre les secteurs public et privé. Il s'applique à toutes les entités de l'administration publique et aux personnes morales de droit privé comptant au moins 50 employés. Les nouvelles dispositions imposent la création de canaux de signalement sûrs à la fois au sein des organisations, privées ou publiques, et auprès des autorités publiques. En outre, le nouveau dispositif ne s'applique pas seulement aux employés et aux travailleurs indépendants, comme le précédent, mais aussi à toutes les personnes liées au lanceur d'alerte, par exemple ses collègues. Les protections accordées aux lanceurs d'alerte comprennent la confidentialité, la protection contre les représailles et la discrimination, ainsi que l'immunité de responsabilité. L'ANAC encourage l'utilisation de plateformes informatiques cryptées pour protéger leur confidentialité.

296. Dans le système précédent, les destinataires des signalements étaient les RPCT au sein de l'organisation concernée, l'ANAC ou les autorités judiciaires. Selon le nouveau dispositif, l'ANAC sera le seul canal externe pour communiquer ces signalements. À la différence du modèle appliqué précédemment, les signalements de lanceurs d'alerte peuvent désormais être rendus publics directement sous certaines conditions. L'ANAC traitera également les signalements faisant état de mesures de rétorsion, d'atteintes à la confidentialité et de dissimulation de signalement par des entités, avec la possibilité d'infliger des amendes allant jusqu'à 50 000 €. Elle a en outre le pouvoir de sanctionner les lanceurs d'alerte reconnus coupables par un tribunal d'avoir volontairement fait circuler des informations non fondées.

297. Depuis 2014, l'ANAC a observé une croissance exponentielle des signalements et des mesures de rétorsion. Elle a reçu 529 signalements en 2021, un chiffre en baisse de 14,95 % par rapport à l'année précédente en raison de la pandémie et des mesures de télétravail. En 2022, 352 signalements lui ont été communiqués. Environ 66 % des signalements transmis en 2021 ont été obtenus par l'intermédiaire de plateformes informatiques. Ces signalements concernaient principalement le secteur des marchés publics, la gestion des ressources publiques ainsi que de nombreux cas de dysfonctionnements de l'administration, avec des

répercussions pénales telles que l'abus de fonction. De 2019 à 2022, l'ANAC a infligé des sanctions dans sept cas de mesures de rétorsion.

298. Les trois services répressifs ont mis en place des mesures de protection des lanceurs d'alerte conformément au cadre juridique précédent. Au moment de la visite sur place, il n'a pas été clairement indiqué dans quelle mesure ces systèmes devraient être mis à jour à la suite de l'entrée en vigueur du décret-loi n° 24. Des canaux de signalement internes cryptés étaient en place et en service, avec des informations complètes et des liens disponibles sur le site internet de chaque autorité. La Police nationale a déclaré avoir fourni des informations complètes à l'ensemble de son personnel sur le cadre de protection des lanceurs d'alerte, mais elle n'a pas communiqué de chiffres sur les signalements reçus. Les Carabinieri ont déclaré avoir recueilli six signalements de lanceurs d'alerte depuis 2019. Quant à la Guardia di Finanza, elle a reçu deux signalements depuis 2018. En fonction des faits en question, les signalements peuvent donner lieu à une enquête interne – la Guardia met en place des équipes ad hoc à cette fin – ou être transmis au ministère public.

299. L'EEG n'a pas été en mesure d'évaluer les éventuels changements dans la pratique en matière de protection des lanceurs d'alerte à la suite de l'adoption du décret-loi transposant la directive de l'UE. Les représentants de la société civile et les universitaires avaient un avis globalement positif du dispositif de protection avant l'entrée en vigueur du décret-loi, dispositif selon lequel toutes les administrations publiques devaient prévoir des initiatives de sensibilisation à l'intention de leur personnel. Les interlocuteurs de l'EEG ont toutefois souligné qu'il était important de maintenir ces initiatives pour sensibiliser le personnel à la nécessité de signaler tout acte répréhensible et à l'utilité des règles de protection des lanceurs d'alerte. L'EEG rappelle également que le GRECO n'a cessé de souligner qu'il est primordial de sensibiliser à ces questions les agents et employés des services répressifs à tous les niveaux, pour rompre la « loi du silence » qui pourrait régner de manière informelle dans les organisations hiérarchiques. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande de mener régulièrement des activités spécifiques de formation et de sensibilisation aux mesures de protection des lanceurs d'alerte à tous les niveaux de la hiérarchie et des chaînes de commandement des services répressifs.**

## **Procédures répressives et sanctions**

### *Responsabilité disciplinaire*

#### Police nationale

300. Les procédures disciplinaires sont régies par le décret présidentiel n° 737/1981 relatif aux sanctions disciplinaires contre le personnel de l'administration de la sécurité publique et à la réglementation des procédures y afférentes. Chaque supérieur hiérarchique est compétent pour contrôler le comportement du personnel qui lui est subordonné<sup>45</sup> afin de déceler les infractions, de notifier l'accusation à l'intéressé et de transmettre les documents pertinents à l'autorité de sanction qui, pour les sanctions mineures, est le chef de service.

---

<sup>45</sup> Les comportements devant faire l'objet de sanctions disciplinaires peuvent aussi être décelés chez des membres du personnel qui ne lui sont pas directement subordonnés. Dans ce cas, il est nécessaire d'en référer au supérieur hiérarchique direct de l'employé concerné.

301. Pour les infractions plus graves, une enquête est menée, avec l'intervention d'organes ad hoc désignés par le chef de service pour engager des procédures disciplinaires. La composition de ces organes varie en fonction du type de sanction et du grade de la personne mise en cause<sup>46</sup>. Outre des représentants de l'administration, ils comprennent des représentants du personnel désignés par les syndicats les plus représentatifs au niveau provincial ou national, en fonction du grade de la personne. Les droits de la défense sont garantis tout au long de la procédure. Les organes ad hoc émettent obligatoirement un avis avant le prononcé de la peine. La personne habilitée à imposer des sanctions pour de telles infractions est le chef de la police.

302. Les sanctions prévues sont, par ordre de gravité, les suivantes : l'avertissement verbal peut être infligé par tout supérieur ; l'avertissement écrit, l'amende et le blâme peuvent être infligés par le chef de service ; la suspension et la révocation, ainsi que les sanctions pécuniaires pour les officiers, ne peuvent être infligées que par le chef de la police. Les sanctions les moins graves peuvent faire l'objet d'un recours hiérarchique auprès du chef de la police, tandis que les plus graves peuvent être contestées en formant un recours ordinaire devant le juge administratif ou un recours extraordinaire devant le chef de l'État.

#### Carabinieri et Guardia di Finanza

303. Tout acte, toute déclaration ou tout comportement contraire au serment ou aux devoirs principaux des militaires constitue une infraction disciplinaire. L'action disciplinaire n'exclut pas l'engagement en parallèle de la responsabilité pénale, civile ou administrative-comptable pour les mêmes faits. Elle est obligatoire pour les fautes graves et tout supérieur hiérarchique est tenu de signaler les faits susceptibles de présenter un caractère disciplinaire (article 1397 du COM). La procédure disciplinaire est prévue par le COM, deux procédures et ensembles de sanctions différents étant applicables en fonction de la gravité des faits : la violation des devoirs fondamentaux entraîne des sanctions disciplinaires de l'État (article 1357 du COM), tandis que la violation de la relation de service est soumise à des sanctions disciplinaires du corps (article 1358 du COM).

304. Les sanctions infligées par le corps sont les suivantes : avertissement oral, réprimande écrite, arrêts jusqu'à sept jours ou arrêts de rigueur jusqu'à 15 jours. Les sanctions infligées par l'État sont les suivantes : suspension disciplinaire de fonctions pour un à douze mois ; suspension disciplinaire de grade pour un à douze mois ; mise à la retraite d'office pour faute disciplinaire grave ou violation grave des devoirs militaires ; perte du grade par révocation. Pour les délits de détournement de fonds, d'extorsion et les différents cas de corruption, l'article 4 de la loi n° 97/2001 prévoit, en cas de condamnation, même non définitive, une suspension de fonctions obligatoire.

305. La décision d'engager une procédure disciplinaire – au nom du corps ou de l'État – et d'infliger des sanctions appartient au supérieur hiérarchique habilité à évaluer le comportement des militaires – commandant de la formation, commandant du corps, commandant interrégional ou autorité équivalente, commandant général ou ministre, selon

---

<sup>46</sup> Conseil de discipline central et provincial (article 16 du décret présidentiel n° 737/1981).

le type de sanction et le grade du militaire concerné. Les procédures disciplinaires pour l'État comprennent une enquête formelle menée par un enquêteur, qui rédige un rapport sur l'affaire à l'intention de l'autorité chargée de prononcer la sanction. Dans les cas les plus graves, le supérieur est assisté par un organe collégial (conseil de discipline) constitué au cas par cas, qui exprime un avis obligatoire (mais non contraignant) sur la sanction d'arrêts de rigueur. Pour la révocation, l'organe collégial doit se prononcer à la majorité absolue sur l'application de cette sanction. Cette décision est contraignante si l'autorité, après une première conclusion, en demande une seconde. Les droits de la défense sont garantis au cours de la procédure par l'exercice du droit de l'accusé d'être assisté d'un avocat, de consulter le dossier, de produire des mémoires en défense, de demander de nouvelles enquêtes ou de nouveaux témoignages ainsi que la suspension de la procédure. La procédure prévoit également la possibilité de déléguer l'action disciplinaire à un autre supérieur en cas de conflit d'intérêts de l'officier chargé de prononcer la sanction. Les décisions disciplinaires peuvent faire l'objet d'un recours hiérarchique, d'un recours judiciaire ou d'un recours extraordinaire devant le Président de la République.

306. Les représentants des deux forces ont informé l'EEG que des informations provenant des affaires disciplinaires sont utilisées à des fins de formation, après les avoir anonymisées. Ces informations figurent également dans les rapports annuels sur le plan de prévention de la corruption et de promotion de la transparence, qui sont publiés et communiqués à l'ensemble du personnel.

#### *Immunités et procédures pénales*

307. Les agents des services répressifs ne bénéficient d'aucune immunité ni d'aucun privilège en matière de procédure. Au contraire, le code pénal prévoit des circonstances aggravantes spécifiques pour les infractions commises par des agents publics associées à un abus de pouvoir ou à une violation de leurs devoirs. Les agents des Carabinieri et de la Guardia di Finanza, en raison de leur statut militaire, sont également soumis aux codes pénaux militaires de paix et de guerre. Lorsque leur comportement peut entraîner l'engagement de leur responsabilité pour des infractions de droit commun et des infractions militaires, l'article 13 du code pénal dispose qu'ils peuvent être soumis à des procédures ordinaires et pénales distinctes pour les mêmes faits.

#### *Statistiques*

308. Les statistiques des cinq dernières années concernant les sanctions imposées aux membres de la Police nationale sont les suivantes :

Officiers de police	
Sanction infligée	Nombre
Révocation	2
Suspension de fonctions	11
Blâme	5
Amende	33

Avertissement écrit	57
Avertissement oral	42
<b>TOTAL</b>	<b>150</b>

<i>Ispettori</i>	
<b>Sanction infligée</b>	<b>Nombre</b>
Révocation	21
Suspension de fonctions	73
Blâme	33
Amende	265
Avertissement écrit	436
Avertissement oral	138
<b>TOTAL</b>	<b>966</b>

<i>Sovrintendenti, Assistenti et Agenti</i>	
<b>Sanction infligée</b>	<b>Nombre</b>
Révocation	153
Suspension de fonctions	293
Blâme	183
Amende	1 527
Avertissement écrit	2 986
Avertissement oral	737
<b>TOTAL</b>	<b>5 879</b>

<b>Officiers</b>	
<b>Types d'infractions</b>	<b>Nombre</b>
Article 416 CP (association de malfaiteurs) Article 319 CP. (corruption pour la réalisation d'un acte contraire aux obligations de l'agent) Article 321 CP (sanction du corrupteur) Article 326 CP (révélation et utilisation d'informations relevant du secret professionnel) Article 615-ter CP (accès abusif à un système informatique ou télématique)	<b>1</b>
<b>Sanction infligée</b>	<b>Nombre</b>
Suspension de fonctions à titre conservatoire	<b>1</b>

<b>Sergents</b>	
<b>Types d'infractions</b>	<b>Nombre</b>
Article 314 CP (détournement de fonds)	<b>17</b>
Article 317 CP (extorsion)	<b>7</b>
Article 318 CP (corruption pour la réalisation d'un acte dans l'exercice des fonctions de l'agent)	<b>9</b>
Article 319 CP (corruption pour la réalisation d'un acte contraire aux obligations de l'agent)	<b>10</b>
Article 319-ter CP (corruption relative à des actes judiciaires)	<b>1</b>
Article 314 CP (détournement de fonds)	<b>17</b>
Article 317 CP (extorsion)	<b>7</b>
<b>Sanction infligée</b>	<b>Nombre</b>
Révocation	<b>1</b>
Suspension de fonctions	<b>9</b>
Blâme + amende	<b>1</b>
Avertissement écrit	-
Avertissement oral	-

<i>Sovrintendenti, Assistenti et Agenti</i>	
<b>Types d'infractions</b>	<b>Nombre</b>
Article 314 CP (détournement de fonds)	<b>17</b>
Article 317 CP (extorsion)	<b>7</b>
Article 318 CP (corruption pour la réalisation d'un acte dans l'exercice des fonctions de l'agent)	<b>9</b>
Article 319 CP (corruption pour la réalisation d'un acte contraire aux obligations de l'agent)	<b>10</b>
Article 319-ter CP (corruption relative à des actes judiciaires)	<b>1</b>
<b>Sanction infligée</b>	<b>Nombre</b>
Révocation	<b>24</b>
Suspension de fonctions	<b>11</b>
Amende	<b>4</b>
Avertissement écrit	<b>2</b>
Avertissement oral	<b>3</b>

309. Tableau des affaires de corruption impliquant des agents des Carabinieri au cours des cinq dernières années :

ANNÉE	GRADE (*)	INFRACTION			Décision	EXAMEN DISCIPLINAIRE		
		Abus de fonction	Corruption	Extorsion		Sanction du corps	Suspension disciplinaire d'emploi/ de fonctions/ de grade	Réduction de grade
2018	OF-4	X			acquittement			
	OF-2			X	acquittement	Avertissement		
	OF-1		X		condamnation		12 mois	
	OF-3	X			acquittement			
2019	OF-2		X		acquittement			
	OF-5	X			acquittement			
	OF-5		X		prescription			X
2020	OF-3		X		acquittement			
	OF-2			X	acquittement			
	OF-3		X		condamnation			X
	OF-5	X			prescription			
2021	OF-5	X			acquittement			
	OF-4		X		acquittement			
	OF-3	X			extinction		12 mois	
	OF-4	X			acquittement	Avertissement		
	OF-8	X			acquittement			
	OF-6		X		acquittement			
2022	OF-5	X			acquittement			
	OF-3		X		condamnation			X
	OF-2	X			acquittement			

(\*) Voir les tableaux comparant les grades dans les armées des États membres de l'OTAN : <https://fr.wikipedia.org/wiki/NATO>.

310. Données relatives aux sanctions disciplinaires pour les années 2018-2021 :

SANCTIONS INFLIGÉES		OFFICIERS	ADJUDANTS	BRIGADIERS	APP. ET CAR.	TOTAL
C O R P S	AVERTISSEMENT ORAL	11	204	73	358	646
	AVERTISSEMENT ECRIT	5	166	39	362	572
	SEVERE AVERTISSEMENT ECRIT	2	29	6	41	78
	<b>TOTAUX</b>	<b>18</b>	<b>399</b>	<b>118</b>	<b>761</b>	<b>1296</b>
E T A T	SUSPENSION DE FONCTIONS	4	16	8	48	76
	MISE A LA RETRAITE POUR VIOLATION	0	0	0	1	1
	PERTE DE GRADE PAR REVOCATION	2	10	3	38	53
	<b>TOTAUX</b>	<b>6</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>87</b>	<b>130</b>
<b>TOTAUX 2018</b>		<b>24</b>	<b>425</b>	<b>129</b>	<b>848</b>	<b>1426</b>

SANCTIONS INFLIGÉES		OFFICIERS	ADJUDANTS	BRIGADIERS	APP. ET CAR.	TOTAL
C O R P S	AVERTISSEMENT ORAL	12	215	90	412	729
	AVERTISSEMENT ECRIT	4	201	86	379	670
	SEVERE AVERTISSEMENT ECRIT	5	23	8	60	96
	<b>TOTAUX</b>	<b>21</b>	<b>439</b>	<b>184</b>	<b>851</b>	<b>1495</b>
E T A T	SUSPENSION DE FONCTIONS	6	45	13	89	153
	MISE A LA RETRAITE POUR VIOLATION	–	–	–	0	0
	PERTE DE GRADE PAR REVOCATION	5	25	5	62	97

	<b>TOTAUX</b>	<b>11</b>	<b>70</b>	<b>18</b>	<b>151</b>	<b>250</b>
	<b>TOTAUX 2019</b>	<b>32</b>	<b>509</b>	<b>202</b>	<b>1002</b>	<b>1745</b>

<b>SANCTIONS INFLIGÉES</b>		<b>OFFICIERS</b>	<b>ADJUDANTS</b>	<b>BRIGADIERS</b>	<b>APP. ET CAR.</b>	<b>TOTAL</b>
<b>CORPUS</b>	AVERTISSEMENT ORAL	12	160	71	336	579
	AVERTISSEMENT ECRIT	6	171	72	288	537
	SEVERE AVERTISSEMENT ECRIT	2	25	17	49	93
	<b>TOTAUX</b>	<b>20</b>	<b>356</b>	<b>160</b>	<b>673</b>	<b>1209</b>
<b>ÉTAT</b>	SUSPENSION DE FONCTIONS	4	41	15	80	140
	MISE A LA RETRAITE POUR VIOLATION	–	–	–	2	2
	PERTE DE GRADE PAR REVOCATION	3	6	10	37	56
	<b>TOTAUX</b>	<b>7</b>	<b>46</b>	<b>25</b>	<b>119</b>	<b>197</b>
<b>TOTAUX 2020</b>		<b>27</b>	<b>402</b>	<b>185</b>	<b>792</b>	<b>1406</b>

<b>SANCTIONS INFLIGÉES</b>		<b>OFFICIERS</b>	<b>ADJUDANTS</b>	<b>BRIGADIERS</b>	<b>APP. ET CAR.</b>	<b>TOTAL</b>
<b>CORPUS</b>	AVERTISSEMENT ORAL	6	169	88	278	541
	AVERTISSEMENT ECRIT	8	153	75	271	507
	SEVERE AVERTISSEMENT ECRIT	1	18	14	36	69
	<b>TOTAUX</b>	<b>15</b>	<b>340</b>	<b>177</b>	<b>585</b>	<b>1117</b>
<b>ÉTAT</b>	SUSPENSION DE FONCTIONS	6	26	11	76	119
	MISE A LA RETRAITE	–	–	–	0	0

<b>A T</b>	POUR VIOLATION					
	PERTE DE GRADE PAR REVOCATION	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>65</b>	<b>83</b>
	<b>TOTAUX</b>	<b>9</b>	<b>36</b>	<b>16</b>	<b>141</b>	<b>202</b>
<b>TOTAUX 2021</b>		<b>24</b>	<b>376</b>	<b>193</b>	<b>726</b>	<b>1319</b>

311. Au sein de la Guardia di Finanza, au cours de la période allant de 2018 à septembre 2022, 39 condamnations pénales définitives (13 au cours de l'année 2022) et 14 condamnations pour préjudice fiscal (dont 1 au cours de l'année 2022) ont été prononcées à l'encontre de militaires. La proportion de personnel ayant fait l'objet d'une condamnation au cours de la période de cinq ans examinée sur l'ensemble des effectifs (59 320 militaires au 31 décembre 2021) est donc de 0,09 %.

312. Les condamnations définitives prononcées au cours des cinq dernières années pour des faits de corruption, tant dans le domaine pénal que dans le domaine fiscal, correspondent à des faits illicites qui ont eu lieu la plupart du temps dans des contextes opérationnels, tels que des activités de contrôle fiscal ou dans l'exercice de missions de police judiciaire. Une partie des infractions constatées résulte toutefois de comportements intervenus en dehors des heures de service et sans rapport avec les activités quotidiennes des militaires condamnés (quel que soit le niveau de risque). L'existence éventuelle de liens avec la criminalité organisée n'a pas été relevée au niveau central.

## VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER

313. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse à l'Italie les recommandations suivantes :

*En ce qui concerne le gouvernement central (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. **que les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à des contrôles d'intégrité dans le cadre de leur nomination ou recrutement afin de prévenir et de gérer les conflits d'intérêts (paragraphe 34) ;**
- ii. **qu'une analyse systémique des risques de corruption et en matière d'intégrité, couvrant toutes les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif, soit effectuée régulièrement et que les mesures correctives correspondantes soient incluses dans un programme anticorruption spécifique et rendues publiques (paragraphe 48) ;**
- iii. **(i) l'adoption et la publication d'un ou de code(s) de conduite pour les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif, complété(s) par un dispositif visant à fournir des éléments d'orientation et des conseils confidentiels en matière de conflits d'intérêts et d'autres questions relatives à l'intégrité (cadeaux, contacts avec des tiers, activités accessoires, contrats avec les pouvoirs publics, traitement de l'information confidentielle et restrictions applicables après la cessation des fonctions) ; et (ii) d'y associer un mécanisme de contrôle et de sanctions crédible et efficace (paragraphe 58) ;**
- iv. **que des mécanismes internes efficaces de promotion et de sensibilisation aux questions d'intégrité soient mis en place au sein du gouvernement, y compris un conseil confidentiel et une formation régulière des personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 60) ;**
- v. **qu'un niveau approprié de consultation publique sur les projets de loi émanant du gouvernement soit effectivement garanti et que seules des exceptions spécifiques et limitées à cette règle soient possibles et clairement encadrées (paragraphe 72) ;**
- vi. **(i) d'instaurer des dispositions sur les contacts entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et tiers cherchant à influencer le travail législatif et les autres activités du gouvernement ; (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le ou les entretiens ont eu lieu et le ou les sujets abordés lors des échanges (paragraphe 74) ;**
- vii. **(i) d'adopter des dispositions et des éléments d'orientation clairs et complets pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif en matière de prévention et de gestion des conflits d'intérêts ; et (ii) d'instaurer une obligation de déclaration ad hoc pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif**

**lorsqu'un conflit émerge entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles (paragraphe 84) ;**

- viii. (i) que les membres des bureaux de collaboration directe soient autorisés à accepter ou à conserver des fonctions rémunérées ou non, des professions, des sièges au sein de conseils d'administration ou d'autres missions rémunérées uniquement après avoir reçu une autorisation écrite fondée sur une constatation minutieuse que le poste/l'activité n'entravera pas le travail ordinaire ou ne posera pas de problème de conflit d'intérêts, et (ii) que ces autorisations soient mises à la disposition du public (paragraphe 89) ;**
- ix. de veiller à ce que toutes les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à un ensemble complet de dispositions relatives aux cadeaux et autres avantages, sous la forme d'éléments d'orientation pratiques appropriés et d'une obligation de déclarer les cadeaux et autres avantages ; il faudra également veiller à ce que ces informations soient mises à la disposition du public en temps utile (paragraphe 93) ;**
- x. que le régime applicable à la période suivant la cessation des fonctions soit révisé en vue de renforcer son efficacité, et que son champ d'application soit étendu à toutes les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 97) ;**
- xi. (i) d'étendre à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif l'obligation de déclarer tous leurs intérêts financiers et de veiller à ce que ces informations soient publiées en temps utile ; et (ii) d'envisager d'inclure des informations financières sur les conjoints et les membres de la famille à charge dans les déclarations à des fins d'examen par les institutions compétentes (étant entendu que ces informations ne seraient pas rendues publiques sans le consentement des intéressés) (paragraphe 112) ;**
- xii. que toutes les déclarations soumises par les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif fassent l'objet de vérifications approfondies (paragraphe 116) ;**
- xiii. de veiller à ce que les normes établies pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif en matière de conflits d'intérêts, d'interdiction d'affectation et d'incompatibilité soient passible de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (paragraphe 127) ;**

*En ce qui concerne les services répressifs*

- xiv. que des efforts supplémentaires soient déployés dans le cadre du recrutement et des mutations internes au sein des services répressifs pour favoriser une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes à tous les grades (paragraphe 157) ;**

- xv. **(i) d'adopter et de publier un code de conduite pour la Police nationale, contenant des exemples concrets et des explications sur le comportement attendu de la part des policiers et (ii) de l'accompagner d'un mécanisme de surveillance et de contrôle efficace (paragraphe 182) ;**
- xvi. **que les principes déontologiques et les règles de conduite applicables au personnel de l'Arme des Carabinieri et de la Guardia di Finanza soient complétés par un manuel donnant des orientations pratiques, qui prenne en compte la spécificité de chacune de ces forces, la variété de leurs missions et leurs vulnérabilités (paragraphe 188) ;**
- xvii. **(i) que des dispositifs soient mis en place pour fournir au personnel des services répressifs des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité et (ii) de développer des bases de données sur les thèmes abordés par ces dispositifs, qui soient mises à la disposition de l'ensemble de leur personnel (paragraphe 195) ;**
- xviii. **que des contrôles d'intégrité soient effectués dans le cadre des changements d'affectation et des promotions et, pour les fonctions les plus exposées, à intervalles réguliers au cours de la carrière des agents des services répressifs (paragraphe 215) ;**
- xix. **de mener régulièrement des activités spécifiques de formation et de sensibilisation aux mesures de protection des lanceurs d'alerte à tous les niveaux de la hiérarchie et des chaînes de commandement des services répressifs (paragraphe 299).**

314. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de l'Italie à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2025. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de sa procédure de conformité spécifique.

315. Le GRECO invite aussi 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 cette traduction publique.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr).