



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2021  
Publication : 29 mars 2021

Public  
GrecoRC4(2021)4

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires, des  
juges et des procureurs

## DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

ITALIE

Adopté par le GRECO lors de sa 87<sup>e</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 22-25 mars 2021)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le présent Deuxième Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités italiennes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport du quatrième cycle d'évaluation (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport du quatrième cycle d'évaluation consacré à l'Italie a été adopté lors de la 73<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (21 octobre 2016) et rendu public le 19 janvier 2017 avec l'autorisation des autorités italiennes (GrecoEval4rep(2016)2).
3. Le Rapport de conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 81<sup>e</sup> réunion plénière (7 décembre 2018) et rendu public le 13 décembre 2018 avec l'autorisation des autorités italiennes (Greco RC-IV (2018) 13F). Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités italiennes ont soumis un rapport de situation décrivant les nouvelles mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ledit rapport, reçu le 16 octobre 2020, a servi de base à l'élaboration de ce Deuxième Rapport de conformité.
4. Le GRECO avait demandé à l'Espagne (s'agissant des assemblées parlementaires) et à la République de Saint-Marin (s'agissant des institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. Rafael VAILLO, au titre de l'Espagne, et M. Eros GASPERONI, au titre de la République de Saint-Marin. Les intéressés ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger ce Deuxième Rapport de conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Dans le Rapport du quatrième cycle d'évaluation, le GRECO avait adressé 12 recommandations à l'Italie. Dans le Rapport de conformité, il était parvenu à la conclusion que les recommandations viii et xii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, que la recommandation ix avait été traitée de manière satisfaisante, que les recommandations i, iv, v, vii et xi avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations ii, iii, vi et x n'avaient pas été mises en œuvre. Les sections qui suivent évaluent la conformité aux recommandations en suspens.

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

#### **Recommandation i.**

6. *Le GRECO recommande : le renforcement du cadre d'intégrité des parlementaires, notamment par le biais de : (i) l'insertion formelle du Code de conduite dans le Règlement de la Chambre des députés ; (ii) son affinement sur la base de consignes détaillées relatives à ses dispositions ; et (iii) l'établissement d'un régime efficace de mise en œuvre et de responsabilité.*
7. Dans le Rapport de conformité, le GRECO avait pris acte des mesures prises par le Comité consultatif sur la conduite des députés pour promouvoir un climat de confiance et d'accompagnement de la mise en œuvre du Code de conduite au sein de la Chambre. Il concluait cependant à la nécessité de faire davantage pour appliquer efficacement le Code et instaurer le régime de responsabilité correspondant, une tâche impliquant nécessairement l'intégration formelle de ce texte dans le Règlement intérieur de la Chambre. Le GRECO avait également noté que le Sénat n'avait pas encore adopté son propre Code. En conséquence, le GRECO avait estimé que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.

8. Les autorités italiennes ont communiqué la mise à jour suivante sur la base d'informations fournies par la Chambre des députés : en ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le Comité consultatif sur la conduite des députés a engagé une discussion pour préparer une proposition de modification du Règlement intérieur de la Chambre. Un projet en ce sens, présenté par la présidence du Comité, attend d'être examiné par la commission compétente. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le Comité consultatif sur la conduite des députés a communiqué des orientations supplémentaires concernant le Code de conduite, notamment à propos des déclarations financières. À la lumière de l'expérience acquise dans ce domaine, ainsi que des incertitudes et des doutes s'étant fait jour en matière d'interprétation de la portée de l'obligation de déclaration financière, il est prévu d'élaborer des lignes directrices ciblées et de revoir à terme les formulaires de déclaration. Des travaux sont menés en ce sens et le résultat devrait être examiné plus avant par la Commission électorale.
9. Le Règlement intérieur du Sénat, tel qu'il a été modifié en 2017, prévoit expressément l'adoption d'un Code de conduite, ainsi que l'introduction de règles visant spécifiquement les activités de lobbying. Ces deux questions font actuellement l'objet d'un examen et seront ensuite soumises à l'approbation du Conseil de la présidence du Sénat.
10. Le GRECO note à propos du premier volet de la recommandation que la formalisation du Code de conduite n'a toujours pas été menée à terme. En ce qui concerne le deuxième volet, il prend acte de l'approche constructive du Comité consultatif sur la conduite des députés pour faire progresser la mise en œuvre dudit Code. Ses conseils – certes précieux, voire, dans une certaine mesure, conformes au deuxième volet de la recommandation ii – ne concernent toutefois pour l'instant que certaines dispositions particulières tandis que l'élaboration de lignes directrices ciblées est toujours en cours.
11. En ce qui concerne le troisième volet de la recommandation, tant la mise en œuvre efficace du Code que l'instauration effective du régime de responsabilité qu'il institue exigent la formalisation de ses dispositions par le biais d'une insertion dans le Règlement intérieur de la Chambre des députés. Le GRECO rappelle ses préoccupations relatives à la nécessité d'élargir l'éventail des sanctions non pénales pour conduite moralement contestable en tenant compte de la spécificité du mandat parlementaire (voir les paragraphes 45 et 75 du Rapport du quatrième cycle d'évaluation). Dans un registre différent et à propos de la responsabilité pénale, le GRECO tient à signaler que, dans un arrêt rendu récemment par le tribunal de Milan, un ancien parlementaire membre de la délégation italienne à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a été reconnu coupable de l'infraction de corruption (pour avoir accepté un pot-de-vin en échange de sa voix) et condamné à quatre ans d'emprisonnement. Rappelons qu'en 2018 l'APCE elle-même a établi en son sein un Groupe d'enquête indépendant concernant les allégations de corruption, lequel a produit un rapport (disponible uniquement en anglais).
12. Enfin, le Sénat doit encore s'engager dans la même voie afin de promouvoir une forte éthique d'intégrité parmi ses membres, lesquels ne sont toujours tenus par aucun Code de conduite.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

14. *Le GRECO recommande : (i) que l'adoption de règles claires et exécutoires en matière de conflit d'intérêts des parlementaires, y compris par le biais de l'élaboration d'un régime d'inéligibilité et d'incompatibilité reposant sur l'organisation rationnelle, en un*

*corps homogène, de dispositions actuellement éparpillées entre plusieurs textes ;  
(ii) que le processus de vérification de l'inéligibilité / incompatibilité soit plus rationnel afin de le rendre plus efficace et rapide.*

15. Dans le Rapport de conformité, le GRECO avait déploré l'absence de poursuite des initiatives concrètes prises par la législature précédente dans le but d'homogénéiser et de rationaliser les règles en matière de conflits d'intérêts. Compte tenu du fait qu'aucune amélioration notable n'avait été portée à sa connaissance dans ce domaine, le GRECO avait considéré cette recommandation comme non mise en œuvre.
16. Les autorités italiennes mentionnent aujourd'hui un projet de loi censé modifier radicalement la Loi n°215/2004 sur les conflits d'intérêts, lequel est actuellement examiné par la Chambre des députés (C. 702 Fiano, C. 1461 Macina et C. 1843 Boccia)<sup>1</sup>. Le projet de loi s'applique aux titulaires de fonctions électives, y compris les parlementaires, et contient notamment une définition de la notion de conflit d'intérêts. Il prévoit des cas supplémentaires d'inéligibilité et d'incompatibilité pour les parlementaires ainsi que des règles plus strictes à leur égard, notamment des dispositions particulières applicables aux sénateurs et aux conseillers régionaux. Outre des règles générales d'incompatibilité (par exemple, l'exercice d'une activité professionnelle ou d'un travail indépendant de quelque nature que ce soit, même non rémunéré et même exercé à l'étranger), le projet introduit des incompatibilités dites financières (toute personne nommée par le gouvernement et qui possède — fût-ce par l'intermédiaire de membres de sa famille — 2 % d'une société travaillant avec le secteur public, dans la publicité, les médias ou l'énergie, doit placer ses actifs dans une fiducie sans droit de regard [*blind trust*] dont le conseil comprend un représentant de l'État). En outre, selon le projet, l'Autorité italienne de la concurrence (*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* - AGCM) jouira de pouvoirs importants dans ce domaine. Elle devra notamment, sur la base du formulaire de déclaration de patrimoine déposé par chaque parlementaire, évaluer si l'intéressé tombe sous le coup d'une incompatibilité générale. Le cas échéant, l'AGCM devra inviter le parlementaire concerné à choisir entre deux propositions conçues pour mettre fin au conflit sous peine d'être démis de son mandat. En plus de ces responsabilités en matière d'enquête mentionnées ci-dessus, l'AGCM sera également investie de pouvoirs de sanction. Il est prévu de confier à l'Autorité nationale anticorruption (ANAC) le contrôle du respect des règles relatives aux incompatibilités financières.
17. Le processus de vérification de l'inéligibilité/incompatibilité est effectué par la chambre respective (Commission électorale) et aucun retard ou obstacle n'est survenu à leur égard au cours de la présente législature. Lesdites autorités s'attendent en outre à une accélération supplémentaire du processus pour les futures législatures, dans la mesure où le nombre de parlementaires a été considérablement réduit (passant de 945 à 600)<sup>2</sup>.
18. Le GRECO prend note du projet de loi modifiant la Loi n°215/2004 sur les conflits d'intérêts censé simplifier les règles applicables, les durcir et renforcer leur caractère exécutoire. Le GRECO rappelle en outre que les règles existantes en matière de conflits d'intérêts et d'incompatibilité sont éparpillées dans une multitude de lois (ayant fait elles-mêmes l'objet de modifications) et que ce défaut de codification complique leur compréhension et leur application pratiques. Le GRECO note que des améliorations sont attendues dans ce domaine : d'une part, parce que, à la suite d'une récente réforme législative, le nombre de parlementaires a été réduit ; et

---

<sup>1</sup> Session parlementaire du 6 octobre 2020. En vertu de son article 22, le projet de loi devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

<sup>2</sup> Modification introduite à la suite du referendum constitutionnel de septembre 2020 et de la Loi constitutionnelle connexe n° 1/2020 entrée en vigueur le 5 novembre 2020.

d'autre part, parce que le projet de Loi sur les conflits d'intérêts, en cours d'examen, renforce le processus de vérification en conférant à l'Autorité italienne de la concurrence (AGCM) et à l'Autorité nationale anticorruption (ANAC) des pouvoirs de surveillance importants dans ce sujet. Le GRECO espère que les réformes prévues donneront des résultats concrets dès la législature actuelle et exhorte les autorités à accélérer le processus.

19. Au vu de l'évolution récente de la situation, le GRECO conclut que la recommandation ii est partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

20. *Le GRECO recommande l'élaboration d'un ensemble solide de restrictions visant les dons, les cadeaux, les marques d'hospitalité, les faveurs et autres avantages accordés aux parlementaires et garantissant l'intelligibilité et l'application correcte du futur système.*
21. Dans le Rapport de conformité, le GRECO avait pris note de l'intention des autorités d'aller plus loin dans la réglementation de l'acceptation par les parlementaires de cadeaux, marques d'hospitalité, faveurs et autres avantages, y compris en lien avec l'obligation pour les intéressés de déclarer leurs frais de déplacement, de logement et autres dépenses couvertes par autrui. Cependant, faute de progrès tangibles dans ce domaine, il était parvenu à la conclusion que la recommandation iii n'était pas mise en œuvre.
22. Les autorités italiennes se réfèrent aujourd'hui à une nouvelle proposition présentée par le Comité consultatif sur la conduite des députés, laquelle élargit la portée du Code de conduite et énonce des règles détaillées concernant les dons, cadeaux, marques d'hospitalité, faveurs et autres avantages accordés aux intéressés, y compris en lien avec l'obligation de déclarer leurs frais de déplacement, de logement et autres dépenses couvertes par des tiers<sup>3</sup>. Cette proposition a été approuvée et fait actuellement l'objet d'un examen par le Bureau de la Chambre des députés.
23. Le GRECO se réjouit de constater que la législature actuelle est en train d'élaborer un régime plus solide applicable aux cadeaux et autres avantages. Un projet en ce sens a été préparé, mais attend toujours d'être adopté. Le GRECO invite instamment les autorités à poursuivre leur action dans ce domaine, notamment en tenant compte de l'avis du Comité consultatif sur la conduite des députés. Il faudrait par ailleurs veiller à ce que les rédacteurs du Code de conduite du Sénat accordent également l'attention requise à cette question.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iv.**

25. *Le GRECO recommande : (i) qu'une étude soit menée afin d'identifier les restrictions qu'il pourrait être nécessaire d'appliquer aux anciens membres du Parlement après la cessation de leurs fonctions afin de prévenir les conflits d'intérêts ; et (ii) que les restrictions ainsi envisagées soient introduites si nécessaire.*
26. Dans le Rapport de conformité, le GRECO s'était félicité de l'introduction de restrictions — applicables aux anciens parlementaires après la cessation de leurs fonctions — concernant l'exercice d'activités de lobbying, tout en exhortant les autorités à envisager sérieusement toutes les autres situations pouvant survenir

---

<sup>3</sup> Rappelons que le Comité consultatif avait déjà présenté une proposition lors de la législature précédente, mais que celle-ci n'avait pas été approuvée par le Bureau (voir également le Rapport de conformité du quatrième cycle d'évaluation sur l'Italie, paragraphe 18).

après la fin du mandat des intéressés et susceptibles de générer des conflits d'intérêts. Le GRECO avait donc considéré cette recommandation comme partiellement mise en œuvre.

27. Les autorités italiennes mentionnent aujourd'hui le projet de Loi sur les conflits d'intérêts (C. 702 Fiano, C. 1461 Macina et C. 1843 Boccia) qui impose aux anciens parlementaires une interdiction d'un an, à compter de la fin de leur mandat, d'exercer des activités commerciales ou d'occuper un poste dans des entreprises privées/publiques, sauf autorisation préalable de l'AGCM. Cette autorisation doit être délivrée dans le mois suivant la demande à condition que l'AGCM ait pu constater l'absence de conflit d'intérêts. En cas d'infraction à la disposition relative à la période d'attente, l'AGCM peut infliger une amende d'un montant compris entre deux et quatre fois la valeur de l'avantage économique tiré de l'activité ou de la fonction interdite.
28. Le GRECO se félicite de l'attention prêtée à cette recommandation et du fait que le projet de loi pertinent inclut une disposition concrète imposant une période d'attente aux parlementaires dans des situations (autres que l'exercice d'activités de lobbying) pouvant générer des conflits d'intérêts. Le GRECO prend note de la discussion en cours sur la durée adéquate de la période d'attente dans le contexte italien et encourage les autorités à poursuivre leur réflexion sur cette question afin de garantir l'efficacité des dispositions pertinentes. Une carrière professionnelle ne pouvant pas, en règle générale, se composer uniquement d'une succession de mandats parlementaires, les membres du Parlement devraient se voir offrir des possibilités équitables de chercher un emploi à l'extérieur. Cela dit, une approche équilibrée s'impose pour éviter des situations où le mandat parlementaire, et par là même le processus législatif, pourrait être exploité par une personne à des fins personnelles en vue de garantir son emploi à l'extérieur (notamment dans le secteur privé) après la cessation de ses fonctions d'élu. Le GRECO note également que des solutions institutionnelles ont été proposées dans ce domaine, à savoir la désignation de l'AGCM comme l'organe responsable de l'application des exigences applicables en matière de période d'attente. Cela dit, les projets de loi modifiant la législation en vigueur attendent toujours d'être adoptés.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

30. *Le GRECO recommande de renforcer les règles applicables aux relations que les députés entretiennent avec des lobbyistes et d'autres tierces parties cherchant à influencer le processus législatif, notamment en donnant des consignes précises sur la question et en garantissant l'efficacité de leur contrôle et de leur application. Il recommande l'application de mesures analogues aux sénateurs.*
31. Dans le Rapport de conformité, le GRECO avait pris acte des mesures prises pour réglementer le lobbying à la Chambre des députés, notamment par l'établissement d'un registre des lobbyistes. Selon le GRECO, cette mesure avait permis de résoudre un aspect du problème, à savoir celui ayant trait aux lobbyistes eux-mêmes. Le GRECO avait insisté sur le besoin d'élaborer des consignes ciblées exposant clairement aux députés la manière de dialoguer avec les lobbyistes et la conduite que l'on attend d'eux. De plus, le GRECO avait instamment appelé le Sénat à réglementer lui aussi cette question. Le GRECO avait conclu que la recommandation v était partiellement mise en œuvre.
32. Les autorités italiennes rappellent qu'en vertu de la Décision n°208/2017 sur le lobbying à la Chambre des députés, toute personne physique/morale représentant des intérêts collectifs doit être inscrite dans un registre public des lobbyistes. Cette

mesure s'applique également aux anciens membres du Parlement (ou du gouvernement) nourrissant l'intention d'exercer des activités de lobbying, les intéressés étant en outre tenus d'observer une période d'attente d'un an à compter de la fin de leur mandat pour pouvoir procéder à cette formalité. Les personnes physiques/morales inscrites au registre doivent par ailleurs produire chaque année un rapport décrivant les activités qu'elles ont déployées au cours des 12 mois précédents.

33. Les autorités ont également fourni des informations à jour sur la mise en œuvre de la Décision mentionnée plus haut. En particulier, conformément à une directive du Collège des questeurs publiée en 2019, les lobbyistes sont tenus de communiquer dans leurs rapports annuels les noms des députés qu'ils ont rencontrés (et non pas uniquement des indications génériques). Fin juillet 2020, 393 personnes physiques agissant à titre individuel ou pour le compte de personnes morales et 231 personnes morales étaient enregistrées. Quant aux sanctions, en 2019 et 2020 des peines ont été infligées à 11 personnes morales et 3 personnes physiques exerçant des activités de lobbying qui n'avaient pas respecté l'obligation de soumettre un rapport annuel ou qui avaient soumis un rapport non formellement vérifié.
34. Les autorités admettent néanmoins qu'une loi complète réglementant le lobbying fait toujours défaut. Cela dit, des propositions législatives en ce sens sont en cours d'élaboration<sup>4</sup>. Dans le cadre du processus de rédaction des textes concernés, la Commission des affaires constitutionnelles procède encore à des activités de recherche.
35. Le Sénat mentionne l'adoption, en 2017, de Lignes directrices pour les consultations promues par cette assemblée, lesquelles définissent les canaux de participation des citoyens et des parties prenantes aux procédures réglementaires et administratives. De même, le Sénat renvoie à un outil Web élaboré dans le cadre de la législature précédente en vue de permettre la consultation d'experts.
36. Le GRECO prend note des informations communiquées à propos des progrès de la mise en œuvre de la Décision n° 208/2017 sur le lobbying à la Chambre des députés. Tout en reconnaissant la valeur desdites informations, le GRECO rappelle la nécessité d'élaborer des consignes ciblées exposant clairement aux députés la manière de dialoguer avec les lobbyistes et la conduite à observer. Le GRECO relève en outre que le Sénat doit encore élaborer ses propres règles en matière de lobbying. Même si, dans le Rapport de conformité, le Sénat a mentionné une proposition à l'étude (émanant du sénateur *Nencini* et visant l'établissement d'un registre des lobbyistes au Sénat), aucune information actualisée n'a été communiquée sur ce point, la Chambre haute préférant mentionner des exemples de consultation du public et d'experts, c'est-à-dire des activités ne correspondant pas strictement aux exigences de la recommandation v. Le GRECO comprend que d'autres actions dans ce domaine pourraient être menées dans le contexte de l'adoption en cours d'un cadre juridique complet sur le lobbying. Les circonstances s'y prêtent, car la question reste d'actualité dans l'agenda parlementaire.
37. Le GRECO conclut que la recommandation v demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

38. *Le GRECO recommande la mise en place de mesures concrètes en vue de soutenir l'introduction de règles claires d'intégrité parlementaire, notamment sous la forme d'activités renforcées en matière de formation spécialisée.*

---

<sup>4</sup> C. 196 Fregolent, C.721 Madia et C. 1827 Silvestri.

39. Dans le Rapport de conformité, le GRECO avait appelé de ses vœux des mesures supplémentaires de nature à soutenir la mise en œuvre du Code de conduite. Il avait relevé que le simple fait de distribuer le Code à chaque nouvelle législature ne saurait s'interpréter comme une mesure suffisamment proactive pour atteindre cet objectif et conclu que la recommandation vi n'était pas mise en œuvre.
40. Selon les autorités italiennes, le Comité consultatif s'est penché sur la question dans le cadre de plusieurs réunions tenues au cours de la présente législature et étudie actuellement le lancement d'activités de formation destinées aux députés et portant sur des sujets relevant de sa compétence.
41. Le GRECO regrette l'absence de progrès tangibles en ce qui concerne la mise en œuvre de cette recommandation, tant de la part de la Chambre des députés que du Sénat, et conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

#### *Prévention de la corruption des juges et des procureurs<sup>5</sup>*

##### **Recommandation vii.**

42. *Le GRECO recommande d'adopter : (i) une politique délibérée de prévention et de détection des risques de corruption et de conflits d'intérêts au sein des juridictions fiscales ; (ii) des mesures appropriées en vue de renforcer le contrôle des compétences professionnelles et de l'intégrité des membres des tribunaux fiscaux, notamment en introduisant un système d'évaluation périodique et de formation continue dans le domaine de la déontologie, de la conduite escomptée, de la prévention de la corruption et des questions connexes ; (iii) une série de normes/code de conduite assorties de commentaires explicatifs et/ou d'exemples pratiques.*
43. Dans le Rapport de conformité, le GRECO avait salué les mesures prises pour renforcer le contrôle des compétences professionnelles et de l'intégrité des membres des juridictions fiscales ainsi que pour augmenter les ressources mises à leur disposition. Le GRECO avait pris acte également de l'adoption de mesures adéquates en vue d'accroître les possibilités pour les membres des juridictions fiscales d'acquérir une formation sur les questions d'intégrité, tout en insistant sur la nécessité d'intégrer ladite formation à programme régulier et continu. Le GRECO avait considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre et demandé que des mesures supplémentaires soient adoptées pour mieux se conformer à ses trois volets.
44. Selon les autorités italiennes, le Conseil de la présidence de la justice fiscale (*Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria* ou CPGT) a mené plusieurs actions de prévention, de contrôle et d'exécution afin de renforcer le professionnalisme et l'intégrité des membres des juridictions fiscales. Tout d'abord, les autorités se réfèrent au Code de conduite des juges fiscaux qui a été publié en 2015 et dont le caractère exécutoire est assuré par des dispositions disciplinaires énoncées dans un règlement distinct de la CPGT (Résolution n° 2980/2015).
45. Plus récemment, le CPGT actuel (mis en place en 2018 et qui devrait exercer ses fonctions jusqu'en 2022) a adopté au début de son mandat la Résolution n° 7/2019. Ce texte applique des critères organisationnels plus rigoureux à la composition des juridictions fiscales. La Résolution fixe également de nouveaux critères en matière d'attribution des affaires (y compris en appel) dans le triple but : (i) d'améliorer l'objectivité du processus, (ii) d'éviter les conflits d'intérêts et (iii) de rationaliser davantage le travail (à savoir que les chambres devenues inactives en raison de

---

<sup>5</sup> Pour rappel, en Italie, les procureurs et les juges appartiennent au même ordre professionnel : celui des « magistrats ».



transferts de personnel, d'une réduction de la charge de travail ou d'une éventuelle diminution du nombre de nouvelles affaires doivent être fermées). La Résolution prévoit également l'élaboration de plans visant à résorber le retard pris dans l'examen des affaires, une rotation périodique des membres des juridictions fiscales et le respect d'exigences supplémentaires de transparence et de reddition de comptes aux présidents des mêmes juridictions. Toute défaillance d'un membre d'une juridiction fiscale en matière de gestion des affaires (par exemple en ce qui concerne le prononcé des jugements en temps utile ou la fixation des dates d'audience) a des conséquences sur la nomination, la confirmation à des fonctions supérieures et le transfert de l'intéressé et peut donner lieu à des sanctions disciplinaires.

46. Les autorités affirment en outre qu'il appartient aux présidents des tribunaux de signaler dûment aux présidents des tribunaux régionaux (*Commissioni Regionali*) toute irrégularité dans ce domaine. Cette démarche est supposée faciliter la détection précoce des fautes professionnelles. En outre, la Résolution n° 5/2019 fournit un ensemble de lignes directrices aux présidents des tribunaux régionaux concernant la manière dont ceux-ci doivent s'acquitter de leurs responsabilités en matière de supervision. Elle comprend des règles visant à normaliser les pratiques sur le territoire national (s'agissant par exemple d'un retard dans le prononcé du jugement, à savoir l'infraction disciplinaire la plus courante, ou du dépôt d'une plainte). Le CPGT considère qu'il s'agit d'une mesure précieuse pour assurer la cohérence de l'évaluation des irrégularités judiciaires en cas de plaintes.
47. En ce qui concerne les inspections, les autorités se réfèrent à un nouvel ensemble de règles en vigueur depuis deux ans, lequel non seulement vise à accélérer les inspections, mais aussi à approfondir les conclusions tirées à la fois dans le cadre des inspections régulières et extraordinaires. Ces règles permettent d'identifier les signaux d'alerte et présupposent une coordination avec d'autres organes répressifs (dont la police fiscale et le parquet) en matière de partage des données pertinentes. Des détails ont été fournis concernant les affaires disciplinaires et les sanctions imposées en 2018-2019, ainsi que les inspections effectuées.
48. La numérisation des procédures devant les juridictions fiscales est obligatoire depuis juillet 2019. Selon les autorités, il s'agit d'un outil important pour améliorer la transparence des procédures, depuis la présentation des observations des parties jusqu'au stade du procès et du prononcé de la décision. Plus récemment, le ministère des Finances a promulgué les 6 et 11 novembre 2020 des décrets réglementant eux aussi les procédures applicables à la tenue d'audiences en distanciel.
49. Les autorités fournissent également des données détaillées concernant les activités de formation déployées par la Commission compétente (c'est-à-dire la *Commissione Formazione e Aggiornamento*). Cette formation combine un enseignement théorique et l'analyse de la jurisprudence pertinente. Les sessions sont dispensées par la Commission seule ou en collaboration avec la Cour suprême de cassation, l'École supérieure de la magistrature et plusieurs universités italiennes.
50. Enfin, en ce qui concerne les procédures d'évaluation, les autorités indiquent qu'elles sont effectuées périodiquement pour les juges fiscaux qui exercent des fonctions de direction (chefs de bureau). Elles ont une incidence sur les processus de renouvellement des nominations. En outre, les juges fiscaux sont soumis aux procédures d'évaluation qui sont établies pour eux en tant que juges ordinaires, juges des cours des comptes, avocats, etc.
51. Le GRECO se félicite de l'approche multidimensionnelle adoptée par le CPGT pour prévenir et détecter les risques de corruption et de conflit d'intérêts au sein des juridictions fiscales, conformément au premier volet de la recommandation, lequel peut être désormais considéré comme mis en œuvre. Il s'agit là en effet d'un effort

louable dans un secteur qui a connu des irrégularités récurrentes (le Rapport d'évaluation du quatrième cycle faisait déjà référence à des dispositifs de corruption dans ce domaine et d'autres cas ont aussi été révélés au public ces dernières années).

52. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO salue également les efforts de la Commission de la formation. S'agissant de l'introduction d'un système d'évaluation périodique, celui-ci est officiellement en place pour les postes de direction et, dans une certaine mesure, pour des autres membres des commissions fiscales, notamment pour les magistrats, qui sont soumis à une évaluation quadriennale. Pour les autres membres (non-magistrats), un tel système d'évaluation régulière ne semble pas totalement homogène ou systématique et c'est un domaine où les autorités pourraient souhaiter prendre des mesures supplémentaires à l'avenir.
53. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, les autorités se réfèrent, pour la première fois, à un code de conduite de la juridiction fiscale, qui a été publié en 2015. Le GRECO a déjà noté, dans le Rapport du quatrième cycle d'évaluation, qu'il y avait un régime d'incompatibilité rigoureux et un cadre disciplinaire pour les membres des tribunaux fiscaux, et il se félicite de constater maintenant que la violation des dispositions éthiques peut également conduire à des mesures disciplinaires, prévoyant ainsi l'application du Code. En ce qui concerne l'élaboration de commentaires explicatifs et/ou d'exemples pratiques, les autorités expliquent que cela se fait dans le cadre de la formation, ce qui est également un développement bienvenu. Étant donné qu'il s'agit d'un domaine qui continue d'être d'actualité - car des cas de corruption impliquant des membres de tribunaux fiscaux ont été découverts ces dernières années - le GRECO encourage les autorités à réévaluer la possibilité d'émettre des directives écrites fondées sur l'apprentissage expérientiel (c'est-à-dire en tenant compte de l'expérience recueillie au cours des sessions de formation et aussi à la lumière des constatations sur les incidents réels/récurrents de manquement professionnel découlant de cas disciplinaires). La publication de telles directives peut bien servir davantage d'outil de prévention précieux pour rappeler aux membres des tribunaux fiscaux leurs obligations déontologiques et aider à résoudre les dilemmes éthiques potentiels qu'ils peuvent rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions.
54. Enfin, le GRECO note que quatre projets de loi différents sur la réforme de la justice fiscale ont été déposés en 2019-2020. L'élément commun de ces propositions consiste à privilégier le renforcement de l'indépendance desdites juridictions, ainsi que la professionnalisation et la spécialisation (et, par la suite, la rémunération correspondante) de leurs membres. Le GRECO note que, plus récemment, un projet de Loi sur la réforme de la justice fiscale a été élaboré (voir le document économique et financier approuvé par le Parlement le 15 octobre 2020). Il s'agit d'une nouvelle avancée prometteuse sur ce front. Les autorités peuvent vouloir tenir le GRECO informé de leur progrès.
55. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de façon satisfaisante.

#### **Recommandation x.**

56. *Le GRECO recommande : (i) d'inscrire dans la loi l'incompatibilité entre l'exercice simultané de la fonction de magistrat et celle de membre de gouvernement local ; et plus généralement (ii) de traiter la question de l'engagement des magistrats dans la vie politique sous tous ses aspects sur le plan légal, en raison de son impact sur les principes fondamentaux d'indépendance et d'impartialité (réelles ou perçues) du système judiciaire.*

57. Dans le Rapport de conformité, le GRECO avait pris note du projet de loi renforçant les exigences pesant sur les magistrats en matière de participation à des activités politiques, tout en soulignant plusieurs lacunes en la matière. De plus, en l'absence de tout résultat tangible, il avait été contraint de conclure que la recommandation x n'était pas mise en œuvre.
58. Les autorités italiennes mentionnent un projet de Loi sur la réforme du système judiciaire, approuvé par le Conseil des ministres le 7 août 2020, lequel doit être encore examiné par le Parlement (AC 2681, chapitre III, articles 12 à 19)<sup>6</sup>. Ce texte introduit trois changements fondamentaux (par rapport à la situation décrite dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle) : (i) il est interdit d'exercer simultanément des fonctions judiciaires et politiques ; (ii) tout magistrat se présentant à des élections doit prendre un congé spécial sans solde, lequel sera prolongé pendant tout le mandat de l'intéressé au cas où celui-ci serait élu ; (iii) les modalités du retour des juges dans l'appareil judiciaire sont renforcées.
59. Plus particulièrement, le projet de loi prévoit qu'un magistrat ne peut pas être élu à certains postes politiques nationaux et locaux<sup>7</sup> dès lors qu'il exerce des fonctions judiciaires dans la circonscription en cause ou y a exercé de telles fonctions au cours des deux années précédant l'élection. Le magistrat en cause ne peut pas non plus être élu s'il n'a pas pris un congé sans solde d'au moins deux mois. Toujours selon le même projet de loi, les magistrats qui occupent ou réintègrent des fonctions au sein de l'administration nationale, régionale ou locale (à l'exception des municipalités de moins de 5 000 habitants), doivent prendre un congé sans solde et être déployés en dehors de l'appareil judiciaire pendant toute la durée de leur mandat.
60. S'agissant des modalités du retour des magistrats dans l'appareil judiciaire après leur participation à des élections, le projet de loi prévoit que ceux n'ayant pas réussi à obtenir un mandat ne peuvent — pendant une période de deux ans — se voir de nouveau confier des fonctions judiciaires ni dans la circonscription où ils se sont présentés comme candidats ni dans le district où ils exerçaient de telles fonctions avant de briguer un mandat politique. Cette interdiction devient absolue et s'applique pendant trois ans dès lors que le magistrat en cause est un juge d'instruction, un juge de l'enquête préliminaire ou un procureur ayant exercé un mandat exécutif ou semi-exécutif.
61. Un magistrat ayant exercé des fonctions politiques (y compris dans une municipalité de plus de 100 000 habitants) pendant au moins un an ne peut plus exercer de fonctions judiciaires ni occuper un poste autonome au sein du gouvernement. Un magistrat ayant exercé des fonctions locales dans une municipalité de plus de 5 000 et de moins de 100 000 habitants peut réintégrer ses fonctions judiciaires à l'expiration de son mandat, à condition de travailler pendant au moins trois ans dans un autre district que celui dans lequel il exerçait précédemment. Toujours en vertu du projet de loi, un magistrat ayant occupé des fonctions de haut niveau (au sein d'une instance nationale ou régionale) ne peut plus se porter candidat à des fonctions exécutives pendant au moins deux ans à compter de la fin de son mandat.
62. Le GRECO prend note du projet de loi sur la réforme du système judiciaire, lequel établit une ligne de démarcation plus stricte entre les fonctions judiciaires et politiques, tant en ce qui concerne le départ d'un magistrat en vue de remplir un mandat politique/exécutif que le retour de l'intéressé dans l'appareil judiciaire. Le GRECO note que la participation directe des juges à la vie politique reste une question

---

<sup>6</sup> Le projet de loi a été présenté à la Chambre des députés le 28 septembre 2020 et son examen par la commission compétente a débuté le 14 octobre de la même année.

<sup>7</sup> Membre du Parlement, président ou membre d'un gouvernement régional, conseiller régional ou provincial, maire d'une municipalité de plus de 100 000 habitants.

d'actualité (par ailleurs controversée) en Italie, ce qui souligne la nécessité de mettre en œuvre efficacement et sans délai la recommandation x.

63. Le projet de loi n'ayant toujours pas été adopté, le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xi.**

64. *Le GRECO recommande de renforcer le contrôle des déclarations de patrimoine des magistrats, notamment en garantissant une vérification plus approfondie de ces déclarations et par suite en sanctionnant les infractions identifiées.*
65. Dans le Rapport de conformité, le GRECO s'était félicité du lancement de plusieurs initiatives visant à mettre en œuvre cette recommandation (rappels adressés par le CSM aux juges et aux procureurs concernant leur obligation de déclaration de patrimoine, décision d'instaurer un mécanisme de contrôle systématique des déclarations soumises par les magistrats, possibilité de revoir le système afin de permettre l'accès du public aux déclarations soumises). Toutefois, compte tenu de la nécessité de renforcer ces initiatives en pratique, le GRECO avait conclu que la recommandation xi était partiellement mise en œuvre.
66. Les autorités italiennes signalent aujourd'hui que le Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura* ou CSM) a adopté en 2018 une Résolution instaurant un mécanisme de contrôle systématique (par le biais de vérifications aléatoires) des déclarations de patrimoine soumises par les magistrats. Une note faisant part de cette initiative a été postée sur le site Web du CSM pour informer les magistrats.
67. Le 15 novembre 2019, le Conseil supérieur de la magistrature a adopté la Circulaire n° P.19146 relative au registre des actifs des magistrats ordinaires (*Circolare sull'anagrafe patrimoniale dei magistrati*) dont les dispositions annulent et remplacent les règles antérieures datées de 1998. La Circulaire contient des dispositions détaillées sur la procédure de remplissage et de soumission des déclarations de patrimoine (laquelle porte également sur les avoires du conjoint et des enfants habitant sous le même toit, à condition qu'ils aient donné leur consentement) et précise les données pertinentes. De même, un nouveau mécanisme a été mis en place pour permettre aux magistrats de soumettre leur déclaration de patrimoine en ligne. Il est également loisible aux magistrats intéressés d'autoriser le CSM à obtenir directement les documents pertinents auprès de l'administration fiscale (*Agenzia delle Entrate*). La Circulaire comprend un guide expliquant en détail la procédure d'insertion des données requises.
68. Des délais spécifiques ont été fixés pour le respect de cette obligation. Ils diffèrent selon que l'obligation est imposée à un magistrat nouvellement entré en fonction (déclaration initiale à déposer dans les trois mois suivant sa nomination), à un magistrat déjà en fonction (déclarations périodiques, trois mois après le préavis d'approbation de la lettre circulaire et, les années suivantes, un mois après tout changement de la situation patrimoniale) ou à un magistrat en fin de mandat (trois mois après le préavis de cessation). Le Conseil a également veillé à la diffusion rapide, à tous les présidents de cours d'appel et aux procureurs principaux, d'une lettre rappelant l'obligation de déclaration de patrimoine pesant sur les magistrats.
69. Le contrôle concret du respect des exigences en matière de déclaration du patrimoine incombe au CSM qui procède à des vérifications aléatoires sur une base annuelle. L'objet de cette surveillance n'est pas seulement de veiller au respect de l'obligation, mais également de procéder à une vérification croisée en comparant lesdites déclarations aux déclarations d'impôt sur le revenu des magistrats.

70. Le GRECO se félicite des mesures prises par le Conseil supérieur de la magistrature pour détailler la procédure de remplissage et de soumission des déclarations de patrimoine des magistrats ainsi que pour établir un mécanisme de contrôle et de supervision systématique des formulaires de déclaration remplie par les intéressés. Le système prévoit également des mesures en cas de non-respect des exigences de divulgation financière, comme un avertissement et sa mention éventuelle dans le dossier du magistrat.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **III. CONCLUSIONS**

72. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Italie a traité ou mis en œuvre de façon satisfaisante cinq des douze recommandations formulées dans le Rapport du quatrième cycle d'évaluation.** Parmi les autres recommandations, six ont été partiellement mises en œuvre et une n'a toujours pas été mise en œuvre.
73. Plus spécialement, les recommandations viii, xi et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations vii et ix ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, iii, iv, v et x ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.
74. Les deux Chambres doivent encore procéder à la formalisation de leurs Codes de conduite respectifs. Cela dit, le Comité consultatif sur la conduite des députés continue à donner des avis et à formuler des propositions concrètes en vue de promouvoir la mise en œuvre du Code de conduite de la Chambre basse. Certaines initiatives ont également été présentées pour structurer et rationaliser les règles et les procédures de conformité concernant les conflits d'intérêts. Bien que des travaux soient en cours sur différents fronts (par exemple, les règles sur les incompatibilités, les cadeaux et autres avantages ou le lobbying), il conviendrait d'arriver à des résultats tangibles. Le Sénat doit encore s'engager dans la même voie afin de promouvoir une forte culture d'intégrité parmi ses membres. Plus de quatre ans après l'adoption du Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur l'Italie, les résultats dans ce domaine ont, dans l'ensemble, progressé assez lentement et une action plus résolue serait nécessaire pour donner suite à l'ensemble des recommandations formulées à propos des parlementaires.
75. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, des mesures ciblées ont été adoptées afin de renforcer le régime de déclaration financière des magistrats. De même, des mesures multidimensionnelles ont été prises pour prévenir et détecter les risques de corruption et les conflits d'intérêts au sein de la juridiction fiscale et pour améliorer la formation sur les questions liées à l'intégrité. Un projet de loi a été élaboré en vue de réglementer plus strictement la participation des magistrats à la vie politique - il s'agit d'une réforme attendue depuis longtemps, qui concerne une question particulièrement sensible en Italie, et nécessite donc une action plus résolue.
76. L'Italie doit intensifier davantage sa réponse aux recommandations du GRECO restées en suspens. Compte tenu du fait que sept recommandations (sur douze) n'ont toujours pas été mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9, de son Règlement intérieur, invite le Chef de la délégation italienne à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, iv, v, vi et x le 31 mars 2022 au plus tard.

77. Enfin, le GRECO invite les autorités italiennes à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.