

Strasbourg, 2 juillet 2009

Public
Greco Eval I/II Rep (2008) 2F

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Rapport d'Evaluation sur l'Italie

Adopté par le GRECO
lors de sa 43^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 29 juin - 2 juillet 2009)

INTRODUCTION

1. L'Italie a adhéré au GRECO le 30 juin 2007, c'est-à-dire après la fin des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation du GRECO. En conséquence, l'Italie a fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe qui a porté sur les thèmes retenus dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation (voir paragraphe 3 ci-dessous). L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») était composée de M. Alastair BROWN, Advocate Depute, Bureau de la Couronne (Royaume-Uni), M. Silvio CAMILLERI, Procureur général, Bureau du Procureur général (Malte), Mme Jane LEY, Directrice adjointe, Bureau d'éthique du Gouvernement américain (Etats-Unis d'Amérique) et M. Vjekoslav VUKOVIC, Conseiller du ministre de la Sécurité, Conseil des Ministres, ministère de la Sécurité (Bosnie-Herzégovine). L'EEG était assisté par M. Wolfgang RAU, Secrétaire exécutif du GRECO et Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO. L'EEG s'est rendue en Italie du 13 au 17 octobre 2008. Avant cette visite, les réponses aux questionnaires d'évaluation du GRECO (Greco Eval I-II (2008) 3F Eval I – Partie 1 et Greco Eval I-II (2008) 3F Eval II – Partie 2), les copies des textes de loi pertinents et divers documents d'accompagnement avaient été remis aux experts de l'EEG.
2. L'EEG a rencontré des juges, des procureurs et des officiers de police de la Brigade financière (*Guardia di Finanza*), des carabinieri (*Arma dei Carabinieri*) et de la police d'Etat (*Polizia di Stato*). En outre, l'EEG a rencontré les représentants des organisations gouvernementales suivantes : le ministère de la Justice, la présidence du Conseil des Ministres, le ministère de l'Administration publique et de l'Innovation, le ministère de l'Economie et des Finances, la Cellule de renseignement financier (CRF), le ministère des Infrastructures et du Transport, le Conseil national de l'économie et du travail, l'Autorité de supervision des contrats publics de travaux, de services et d'approvisionnement, le Parlement (les comités des immunités du Sénat et de la Chambre des députés), la Commission pour l'accès aux documents administratifs, le médiateur de Rome (*Difensore Civico*), l'administration fiscale et la Cour des comptes. Enfin, l'EEG a rencontré des membres d'organisations non gouvernementales (Transparency International), la Confédération de l'industrie italienne (*Confindustria*), la Chambre de commerce, des avocats, des notaires, des comptables privés et des commissaires aux comptes, des syndicats, des universitaires et des journalistes.
3. Conformément à l'article 10.3 de son Statut, le GRECO a convenu de ce qui suit :
 - Le Premier Cycle d'Evaluation traite des thèmes suivants:
 - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens des organes nationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption¹** : Principe Directeur 3 (ci-après « PDC 3 ») : autorités responsables de la prévention, de l'instruction, des poursuites et de la sanction des infractions pénales de corruption ; statut juridique, pouvoirs, moyens pour l'obtention des preuves, indépendance et autonomie) ; Principe Directeur 7 (ci-après « PDC 7 ») : personnes ou entités spécialisées et responsables de la lutte contre la corruption et moyens mis à leur disposition) ;
 - ❖ **Étendue et portée des immunités²** : Principe Directeur 6 (ci-après « PDC 6 ») : immunités au regard de l'instruction, des poursuites et de la sanction d'une infraction pénale de corruption) ; et

¹ Thèmes I et II du Premier Cycle d'Evaluation.

² Thème III du Premier Cycle d'Evaluation.

- le Deuxième Cycle d'Evaluation traite des thèmes suivants :
 - ❖ **Produits de la corruption**³ : Principes Directeurs 4 (ci-après « PDC 4 » : saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (ci-après « PDC 19 » : liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 19.3, 19.13 et 19.23 de cet instrument ;
 - ❖ **Administration publique et corruption**⁴ : Principes Directeurs 9 (ci-après « PDC 9 » : administrations publiques) et 10 (ci-après « PDC 10 » : agents publics) ;
 - ❖ **Personnes morales et corruption**⁵ : Principes Directeurs 5 (ci-après « PDC 5 » : personnes morales) et 8 (ci-après « PDC 8 » : législation fiscale) complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19.2 de la Convention.

L'Italie a signé la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) du Conseil de l'Europe. Toutefois, aucun de ces instruments n'a encore été ratifié.

4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses aux questionnaires et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour principal objectif d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités italiennes pour satisfaire aux obligations qui découlent des dispositions énoncées au paragraphe 3. Le rapport présente – pour chaque thème – une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations formulées par le GRECO à l'intention de l'Italie pour que ce pays améliore son niveau de conformité aux dispositions concernées.

I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE ANTICORRUPTION MENÉE EN ITALIE

a. Description de la situation

Perception de la corruption

5. Selon une étude sur le phénomène de la corruption en Italie, effectuée en 2007 par le Haut commissariat contre la corruption, la corruption est largement répandue dans l'administration publique où elle est encouragée par des particularités de l'appareil administratif italien, telles que des régimes de recrutement et de promotion qui pâtissent d'un certain manque de clarté et d'efficacité. L'étude du Haut commissariat cite également d'autres travaux de recherche qui soulignent qu'en Italie, la corruption est profondément ancrée dans différents secteurs de l'administration publique, dans la société civile ainsi que dans le secteur privé : le paiement de pots-de-vin semble être une pratique courante pour obtenir des licences et des autorisations, des contrats publics, des arrangements financiers, faciliter l'obtention de diplômes universitaires, pratiquer la médecine, conclure des accords dans le milieu du football, etc⁶.

³ Thème I du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁴ Thème II du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁵ Thème III du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁶ Il Fenomeno della Corruzione in Italia. 1° Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione, décembre 2007.

6. Une autre étude du Haut commissariat contre la corruption, rendue publique en juin 2006, reconnaît qu'il y a lieu de penser qu'il existe des liens entre la corruption et la criminalité organisée, en particulier au niveau local et dans les régions du Sud de l'Italie (région du *Mezzogiorno*). De même, certains secteurs de l'administration publique sont plus touchés que d'autres, notamment ceux dans lesquels les agents publics exercent une influence relativement forte sur les décisions de nature économique. L'étude met en évidence des secteurs de l'administration publique où le risque est particulièrement élevé, notamment, dans l'urbanisme et l'environnement (comme en témoignent les activités de gestion des déchets en particulier dans la région de Naples), la passation des marchés publics (avec des fonds nationaux, ainsi que des fonds structurels et de cohésion de l'UE), les secteurs de la santé, de la justice (une augmentation de 65% des affaires de corruption ayant donné lieu à une déclaration a été enregistrée dans le milieu judiciaire entre 2005 et 2006), etc⁷.
7. L'indice 2008 de Transparency International place l'Italie au 55ème rang sur 180 pays (et au 26^{ème} rang des 31 pays européens), avec une note de 4,8 sur 10 (comparé à 5,2 sur 10 dans l'indice 2007)⁸. Transparency International a ouvert un Chapitre en Italie depuis 1996.

Principales initiatives en matière de lutte contre la corruption

8. L'Italie ne possède pas de programme coordonné spécialement dédié à la lutte contre la corruption. Cependant, les autorités ont fait état de toute une série de mesures qui semblent avoir eu un impact sensible dans ce domaine, comme l'instauration de la responsabilité administrative des personnes morales (des sanctions sont prévues pour les sociétés ayant commis des infractions, ainsi que des mesures pour encourager la mise en place de dispositifs de prévention de la corruption/d'éthique reposant sur l'auto-réglementation), la création d'un service spécialisé dans la lutte contre la corruption, etc.
9. Le Haut commissariat contre la corruption, en particulier, a été créé en 2003 et a commencé à fonctionner en 2004. Le Haut commissariat était chargé d'une triple mission : 1) le contrôle régulier des instruments juridiques et des pratiques administratives en matière de prévention et de lutte contre la corruption ; 2) l'identification des domaines sensibles ; 3) l'évaluation du degré de vulnérabilité de l'administration publique à la corruption et aux comportements criminels associés. Il était, en outre, habilité à mener des enquêtes administratives (*ex officio* ou à la demande d'un organe de l'administration publique), élaborer des analyses et des études sur le problème de la corruption et contrôler les procédures contractuelles et les procédures de dépenses aux fins d'empêcher les détournements de fonds publics. En juin 2008, dans le cadre d'un plan gouvernemental défini pour rationaliser les dépenses publiques et restructurer l'organisation de l'administration, le Haut commissariat contre la corruption a été supprimé, avec effet à compter du 25 août 2008⁹. En application d'un décret du Premier Ministre, les fonctions du Haut commissariat contre la corruption ont été, le 2 octobre 2008, transférées au Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), au sein du ministère de l'Administration publique et de l'innovation – Département de l'administration publique (sous la tutelle de la présidence du Conseil des Ministres).

⁷ Studio su i Pericoli di Condizionamento della Pubblica Amministrazione da parte della Criminalità Organizzata, juin 2006.

⁸ Transparency International, Indice de perception de la corruption 2008, Union européenne et Europe de l'Ouest.

⁹ Article 68(6) du décret-loi n°112 du 25 juin 2008 portant suppression du Haut commissariat contre la corruption, du Haut commissariat contre la contrefaçon et le piratage et de la Commission pour le placement de personnes relevant des organes militaires de l'OTAN.

Législation pénale

10. L'Italie a signé, sans toutefois les avoir encore ratifiées, la Convention pénale sur la corruption et la Convention civile sur la corruption (STE n° 173 et n° 174 respectivement) du Conseil de l'Europe. L'Italie est partie à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Elle n'a pas encore ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption¹⁰.
11. La corruption d'un agent public ou d'une personne responsable d'un service public constitue une infraction pénale en vertu des articles 321 et 322 (corruption active) et des articles 318 et 319 (corruption passive) du Code pénal. La corruption active et passive est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 3 ans (actions licites) et de 2 à 5 ans (actions illicites : omission ou report d'actions ayant un rapport avec la fonction ou d'actions contrevenant aux obligations officielles), respectivement. Dans les deux cas, les sanctions applicables peuvent être réduites d'un tiers si l'offre ou la promesse d'un avantage indu est rejetée. La peine pour corruption passive en rapport avec des actions illicites est alourdie si l'infraction de corruption est commise dans l'exercice de fonctions judiciaires (article 319-ter, Code pénal) ou si elle entraîne l'attribution de services publics, de rémunérations, de pensions ou de contrats avec l'administration publique (article 319-bis, Code pénal). En ce qui concerne le régime de prescription applicable à ce type d'infraction, le système a été révisé en 2005 et a eu pour effet d'allonger le délai de prescription de certaines infractions de corruption et de le raccourcir pour d'autres. Ainsi, le délai de prescription des infractions de corruption passive concernant des actions liées aux fonctions a été porté de 5 à 6 ans, tandis que celui des infractions de corruption passive aggravée en rapport avec des actions judiciaires a été porté de 15 à 20 ans. Par ailleurs, le délai de prescription des infractions de corruption passive en relation avec des actions contrevenant aux obligations officielles a été réduit, passant de 10 à 5 ans, tandis que le délai de prescription des infractions de corruption passive simple en rapport avec des actions judiciaires a été réduit, passant de 10 à 8 ans.
12. Par ailleurs, la législation italienne incrimine le délit de "concuSSION", c'est-à-dire le fait qu'un agent public abuse de ses fonctions ou de son autorité pour obliger ou inciter une personne à lui verser ou à lui promettre – à lui ou ou à une tierce partie - une somme induue. Cette infraction est passible d'une peine de 4 à 12 ans d'emprisonnement de l'agent public, (article 317, Code pénal). Quand des cas de "concuSSION" se produisent, la personne qui a fait l'objet de l'extorsion est considérée comme une victime. Le délai de prescription concernant cette infraction a été réduit, passant de 15 à 12 ans.
13. Le paiement de pots-de-vin dans le secteur privé est visé à l'article 2635 du Code civil (tel que modifié par le décret-loi n° 61/2002) qui prévoit une peine maximale de trois ans d'emprisonnement pour les administrateurs, les directeurs généraux, les directeurs chargés de l'établissement du bilan, les commissaires aux comptes et les syndics qui, ayant reçu ou accepté la promesse d'un avantage quelconque, agissent ou s'abstiennent d'agir en violation de leurs devoirs, si cela porte préjudice à la personne morale. La même peine est applicable à ceux qui donnent ou promettent l'avantage aux personnes susmentionnées. La sanction est doublée lorsqu'il s'agit d'une société cotée en Bourse. L'infraction ne donne pas lieu à une sanction d'office, mais sur plainte de la victime¹¹.

¹⁰ Les autorités ont indiqué qu'une Chambre du Parlement a approuvé une loi permettant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption.

¹¹ Après la visite sur place, les autorités ont évoqué d'autres dispositions traitant du paiement de pots-de-vin dans le secteur privé, notamment les articles 170 à 172 du décret royal n° 1265/1934 (infractions de *comparaggio* ou paiements indus à des

14. Le trafic d'influence n'est pas considéré comme une infraction pénale en Italie¹².
15. L'incrimination du blanchiment d'argent est établie par les articles 648-bis et 648-ter du Code pénal (pour les détails, voir le paragraphe 78).
16. La loi italienne a instauré la responsabilité administrative des personnes morales pour les infractions de corruption d'un agent public en 2001 (décret-loi n° 231/2001) et de blanchiment d'argent en 2006 (loi 146/2006 et article 25-octies du décret-loi n° 231/2007), respectivement – pour de plus amples détails, voir les paragraphes 164 à 171. En vertu de l'article 4 du décret-loi n° 231/2001, les personnes morales peuvent être tenues responsables d'infractions de corruption commises à l'étranger, pour autant que i) leur principal bureau soit enregistré sur le territoire italien ; ii) l'Italie puisse exercer sa compétence pénale à l'égard de l'infraction commise à l'étranger ; iii) l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise n'exerce pas déjà des poursuites contre cette infraction ou n'a pas déjà statué à son endroit.
17. Les règles qui régissent les juridictions pénales sont énoncées dans les articles 6 à 10 du Code pénal. Généralement, elles concernent les compétences sur les actions commises, en tout ou en partie, sur le territoire italien, les actions commises à l'étranger par des ressortissants italiens a) quand l'infraction est passible d'une peine minimale de trois ans d'emprisonnement ; b) tous les autres cas sont laissés à la libre appréciation du ministère de la Justice, à la requête ou à la plainte de la victime. Des règles spéciales de compétence sont applicables aux infractions à l'égard de l'administration publique. En particulier, en vertu de l'article 7(4) du Code pénal, l'Italie est compétente lorsqu'un citoyen italien ou un étranger est victime d'infractions commises par des agents publics qui se rendent coupables d'un abus de pouvoir ou manquent à leurs obligations. Cette disposition est applicable que l'infraction ait été commise pour partie ou entièrement à l'étranger. La double incrimination n'est pas requise pour établir les compétences à l'égard d'une infraction qui a été commise à l'étranger. En ce qui concerne l'extradition, conformément à l'article 13(4) du Code pénal, un citoyen italien ne peut être extradé qu'en application d'un traité international de caractère bilatéral ou multilatéral (par exemple, Convention européenne d'extradition, STE n° 024).
18. La participation à la criminalité organisée constitue une circonstance aggravante quand il s'agit d'organisations de type mafieux (article 7(1) du décret-loi 152/1991), et une infraction distincte d'association de malfaiteurs en vertu des articles 416 et 416-bis du Code pénal. La participation à une organisation criminelle est passible d'une peine de 3 à 7 ans d'emprisonnement. Une organisation criminelle est définie comme une association structurée de plus de deux personnes (parfaitement conscientes de leur participation), établie dans le temps afin de mettre en œuvre un projet criminel et au sein de laquelle les activités criminelles sont réparties entre les différents associés ; il faut donc que soient réunis les éléments de continuité des activités criminelles, d'organisation structurée minimale de l'association et de prise de conscience de ses membres¹³. La peine est plus sévère quand l'organisation criminelle est de type mafieux (le terme de "mafia" est défini à l'article 416-bis du Code pénal) ; auquel cas elle peut aller jusqu'à 12 ans

médecins), l'article 356 du Code pénal (fraude dans les marchés publics), l'article 233 de la loi sur les faillites et l'article 1^{er} de la loi 401/1989 (fraude dans le sport).

¹² Après la visite sur place, les autorités ont évoqué l'infraction de *millantato credito*, visée à l'article 346 du Code pénal, et fait observer qu'une telle infraction couvrirait les cas de trafic d'influence passif.

¹³ Cass. Sezz.I, 22 septembre 2006, d'Attis ; Cass. Sez.V, 24 septembre 1998, Bugio et al. ; Cass. Sezz.I, 31 mai 1995, Barchiesi et al.

d'emprisonnement (si l'auteur de l'infraction joue un rôle de premier plan ou est à l'origine de l'organisation).

19. Les statistiques suivantes montrent les condamnations pour infractions de corruption pendant la période 1996-2006¹⁴ :

Corruption d'agents publics		Détournement de fonds		Abus de fonction		Concussion	
Année	Nbre condamnations	Année	Nbre condamnations	Année	Nbre condamnations	Année	Nbre condamnations
1996	1159	1996	608	1996	1305	1996	555
1997	991	1997	508	1997	920	1997	271
1998	1002	1998	470	1998	839	1998	329
1999	584	1999	447	1999	470	1999	225
2000	988	2000	547	2000	336	2000	291
2001	345	2001	417	2001	166	2001	195
2002	495	2002	389	2002	113	2002	194
2003	272	2003	484	2003	229	2003	159
2004	239	2004	325	2004	115	2004	195
2005	342	2005	332	2005	96	2005	112
2006	186	2006	210	2006	45	2006	53

b. Analyse

20. Malgré la volonté manifeste des juges et du ministère public de traiter efficacement des affaires de corruption, les interlocuteurs de l'EEG (issus de la société civile et d'institutions gouvernementales) sont nombreux à partager le sentiment que la corruption est un phénomène courant et généralisé qui touche la société italienne dans son ensemble. Cette perception se retrouve dans un certain nombre d'études scientifiques qui analysent, entre autres, des données empiriques concernant plusieurs affaires et leur répartition (par secteur d'activité et par région), ainsi que les tendances en matière de corruption. Les données recueillies par les chercheurs donnent à penser que la corruption ne se limite pas à un seul domaine d'activité ou territoire ; en Italie, de nombreux secteurs sont touchés par ce problème. L'Italie a connu un nombre élevé d'affaires de corruption impliquant des personnalités politiques de premier plan, des responsables publics de rang élevé et des dirigeants des milieux d'affaires. Cela étant, plusieurs initiatives ont été lancées au cours des décennies passées pour endiguer le phénomène. En fait, après l'essor post-industriel des années 1960 et 1970, l'Italie a traversé une période d'expansion économique qui a donné lieu à des malversations dans la conduite des affaires privées et publiques, à des luttes de pouvoir et à la corruption politique. Le système s'est effondré au début des années 1990, après qu'ait éclaté le scandale notoire des pots-de-vin (*Tangentopoli*, ou *ville des pots-de-vin*) et les enquêtes anti-corruption « mains propres » (*Mani Pulite*) dirigées par des juges et procureurs déterminés et engagés. Cela a été un tournant dans la lutte contre la corruption avec des changements sensibles ; cette opération a traduit le réveil de la société civile qui, ne voulant plus supporter les coûts sociaux et économiques de la corruption, a soutenu les initiatives officielles en faveur de la légalité et de la transparence dans les affaires publiques.
21. Un vaste arsenal de lois a été adopté (notamment dans les années 1990) pour mettre en place un cadre de répression de la corruption, y compris l'incrimination de nouvelles formes d'infractions impliquant des agents publics (lois 86/1990 et 181/1992 portant modification des

¹⁴ Il Fenomeno della Corruzione in Italia. 1^o Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione, décembre 2007.

dispositions du Code pénal relatives aux infractions à l'égard de l'administration publique), l'instauration de la responsabilité des entreprises qui répondent également des infractions de corruption, un régime spécial de confiscation pour les infractions de paiement de pots-de-vin, un dispositif d'interdiction professionnelle empêchant les personnes condamnées de soumissionner aux appels d'offre publics, etc. ; qui plus est, la réglementation est durcie quand les infractions sont commises en rapport avec la criminalité organisée (crimes de type mafieux). Les statistiques fournies par les autorités italiennes sur les condamnations pour infractions en relation avec la corruption (voir le paragraphe 19), illustrent l'accélération, au cours des années 1990, des enquêtes anticorruption qui ont été menées en grand nombre et permis de sanctionner effectivement les infractions ; elles mettent aussi en évidence un fort recul du nombre des condamnations dans la décennie actuelle. L'interprétation de ces statistiques donne matière à discussion, mais l'EEG a appris que des préoccupations se sont faites jour ces dernières années en ce qui concerne les défis nouveaux de la lutte contre la corruption, y compris les techniques inédites et plus complexes utilisées par les criminels pour contourner la législation existante, les poursuites souvent frappées de forclusion, etc. De ce point de vue, si la législation répressive en vigueur (et les efforts conséquents des magistrats pour la faire appliquer) ont pu avoir un impact décisif au moment de son adoption, il semblerait que des solutions et des arrangements de long terme plus élaborés soient à présent nécessaires, parmi lesquels la conception de mécanismes plus performants de prévention de la corruption.

22. Sur le front de la prévention, les mesures instaurées sont, de l'avis de l'EEG, plus timides ; il faut déployer plus d'efforts pour lancer concrètement un vaste programme anticorruption. Cela demande une stratégie à long terme et un engagement politique soutenu ; le combat contre la corruption doit devenir une affaire de culture et pas seulement de lois. En répondant aux questionnaires d'évaluation, les autorités ont cité la création du Haut commissariat, en 2003, comme une réalisation majeure du dispositif de prévention. Le Haut commissariat a été supprimé au cours de l'été 2008 et ses missions transférées au Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT) récemment créé au ministère de l'Administration publique et de l'innovation, et qui s'est fixé comme objectif prioritaire d'élaborer l'initiative dite pour la transparence. L'EEG note que l'"Initiative pour la transparence" s'est, jusqu'à présent, intéressée principalement à l'efficacité du secteur public et, plus particulièrement, aux problèmes de faible productivité, à l'absentéisme et à la qualité de service. Bien que ces domaines ne soient pas à négliger, il serait utile d'engager une réflexion plus large sur l'élaboration de modèles d'intégrité/anti-corruption au sein de l'administration publique (pour les recommandations propres à ce domaine, se reporter au Thème V, paragraphes 141 à 156). C'est la raison pour laquelle l'EEG veut espérer que le SAeT sera en mesure d'agir, non seulement en tant qu'entité de coordination des diverses activités anti-corruption des pouvoirs publics, mais aussi pour promouvoir une politique anticorruption concertée, globale et efficace et qu'une telle politique occupera la place essentielle qu'elle mérite incontestablement dans le cadre de la réforme en cours pour renforcer l'intégrité et la transparence du service public.
23. L'EEG prend acte, en outre, de la participation et de l'engagement concrets du secteur privé, qui fait montre d'autocritique, dans la lutte contre la corruption. Elle note avec une satisfaction particulière les initiatives prises, par exemple, par la Confédération de l'industrie italienne (*Confindustria*) et les Chambres de commerce – que l'EEG a rencontrées lors de sa visite sur place – parmi lesquelles, notamment la promotion de codes d'éthique et de mécanismes de contrôle interne par les entreprises italiennes ; la mise en œuvre de politiques menaçant d'exclusion les membres qui paient à la mafia une somme d'argent en contrepartie d'une protection (appelée *'pizzo'*) ; l'élaboration de programmes de formation et de matériels d'information concernant les risques de corruption et les moyens de les prévenir, etc. Ces efforts

pour assainir les transactions commerciales doivent être soutenus et encouragés ; les mécanismes d'information mutuelle et d'échanges d'expériences doivent être renforcés entre les secteurs public et privé afin de consolider leurs activités et faire connaître leurs réalisations au grand public. À cet égard, l'EEG veut souligner que, dans un climat généralisé de méfiance du public et d'immobilisme teinté de scepticisme quant à l'efficacité de la lutte contre la corruption, il est essentiel d'informer les citoyens des mesures adoptées et des résultats obtenus ; de même, les politiques anti-corruption ne seront efficaces que si les agents publics, à tous les niveaux, participent au processus et reçoivent des renseignements précis sur les mécanismes anticorruption intéressants mis en place. L'EEG recommande **que le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT) ou d'autres autorités compétentes élaborent et présentent publiquement, avec la participation de la société civile, une politique anti-corruption qui prenne en considération la prévention, la détection, l'investigation et les poursuites d'affaires de corruption, et prévoie d'en contrôler et d'en évaluer l'efficacité.**

24. L'Italie a signé, sans l'avoir ratifiée, la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n° 173, ci-après « la Convention »). Il a été indiqué à l'EEG que la législation permettant à l'Italie de ratifier cet instrument est en cours d'examen au Parlement, mais ses interlocuteurs ne peuvent indiquer à quel moment le processus devrait être achevé. Étant donné que l'Italie a signé la Convention et préparé une législation permettant sa ratification, la seule véritable question qui se pose en la matière concerne le calendrier. Dans ces circonstances, tout en s'interdisant de formuler des recommandations, l'EEG encourage l'Italie à terminer, aussi vite que possible, le processus législatif qu'elle a engagé afin que la Convention puisse être ratifiée à bref délai.
25. L'EEG constate qu'un certain nombre d'éléments concernant l'incrimination des infractions de corruption prévus dans le Code pénal nécessitent d'être aménagés afin de faire en sorte que la législation italienne soit pleinement conforme à la Convention. Par exemple, le trafic d'influence ne constitue pas une infraction. A propos du paiement de pots-de-vin dans le secteur privé, des vues divergentes ont été exprimées lors de la visite sur place (ainsi que dans les premières réponses aux questionnaires d'évaluation remis par les autorités italiennes) sur la question de savoir si cette infraction est effectivement érigée en crime dans la législation italienne. A la lecture de la principale disposition citée dans ce domaine, à savoir l'article 2635 du Code civil sur l'abus de confiance, l'EEG a noté plusieurs insuffisances importantes. A titre d'exemple, cette disposition ne vise qu'un nombre réduit de personnes (les titulaires de postes à responsabilités, mais aucun autre membre ou employé de l'entreprise) et sa portée est limitée aux affaires de pots-de-vin qui portent préjudice à l'entreprise. L'EEG entend souligner que l'incrimination de toutes les formes de corruption, conformément aux règles internationales, enverrait un signal clair au public et à la communauté internationale que la corruption n'est pas tolérée en Italie. L'EEG rappelle que la transposition et la mise en oeuvre de la Convention sont examinées en profondeur dans le cadre du troisième cycle d'évaluation du GRECO, auquel l'Italie sera soumise ultérieurement. C'est pourquoi et conformément à une pratique établie, le GRECO s'abstient de formuler des recommandations sur ce sujet à ce stade.
26. L'EEG observe en outre, selon certains interlocuteurs rencontrés lors de la visite sur place, que la législation anti-corruption italienne se ressent de la multiplicité des textes de loi qui est source de confusion (les dispositions relatives à la corruption sont éparpillées dans le Code pénal, le Code civil, le droit des sociétés, le droit fiscal, etc.) ; ils appellent de leurs vœux une rationalisation de ces textes en les regroupant dans une source de droit unique. D'autres considèrent que ce domaine ne pose pas de problème. Tout en reconnaissant que l'organisation législative est une question du ressort exclusif du Gouvernement italien, considérant le fait que l'Italie a signé la

Convention pénale sur la Corruption (STE 173) et qu'elle est en train de légiférer afin d'adhérer à ladite Convention, l'EEG recommande **de réexaminer la législation existante et nouvelle qui doit garantir la conformité de la loi italienne aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), afin de faire en sorte que les professionnels et les magistrats puissent la consulter et l'utiliser avec la facilité voulue.**

II. INDEPENDANCE, SPECIALISATION ET MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES ORGANES NATIONAUX ENGAGES DANS LA PREVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Services répressifs luttant contre la corruption

Police

27. La police est chargée du maintien de l'ordre public et de la sécurité ; elle a des pouvoirs de prévention et d'investigation. En Italie, différentes forces de police sont habilitées à instruire les infractions de corruption, parmi lesquelles, notamment :
- l'Arma dei Carabinieri (qui dépend du ministère de la Défense) est un corps de police militaire doté d'une compétence globale pour exécuter toutes les missions liées à l'application de la loi sur l'ensemble du territoire national ; son fonctionnement est celui d'un organe répressif et d'un corps d'armée ;
 - la Polizia di Stato (qui dépend du ministère de l'Intérieur) remplit ses missions de sécurité publique principalement dans les grands centres urbains. Au niveau central, elle est organisée en plusieurs directions spécialisées dans différents domaines criminels, parmi lesquels, notamment, la criminalité organisée (Direction centrale de lutte contre la criminalité), le terrorisme (Direction centrale de la police anti-terroriste) et la lutte contre la mafia (Direction d'investigations anti-mafia) ;
 - la Guardia di Finanza (qui dépend du ministère de l'Economie et des Finances) remplit deux types de missions : a) elle assure les tâches essentielles de prévention, d'instruction et de déclaration des délits économiques et financiers ; b) elle s'acquitte, conjointement avec l'Arma dei Carabinieri et la Polizia di Stato, des tâches de maintien de l'ordre public et assure la défense politique et militaire aux frontières. Un mécanisme spécial de déclaration des soupçons de corruption à la Guardia di Finanza a été mis en place à l'échelon national ; il consiste en un service d'assistance téléphonique, le "117", et d'un Bureau de relations avec le public auquel les citoyens peuvent faire part de leurs soupçons ; les informations recueillies par le biais de ces deux canaux sont immédiatement transmises au quartier général de la Guardia di Finanza.
28. Les trois types de police ont élaboré leurs propres mécanismes de contrôle interne et codes d'éthique.
29. Dès réception d'informations concernant la commission d'une infraction criminelle, l'une ou l'autre des forces de police susmentionnées est tenue de transmettre ces informations au procureur possédant la compétence territoriale pour l'affaire concernée.
30. Le procureur compétent peut choisir la force de police à laquelle il confiera l'investigation. À cet effet, des sections spéciales de police judiciaire ont été créées auprès de chaque Bureau du Procureur (BP). Les officiers de police membres de ces sections ne peuvent être relevés de leurs fonctions qu'avec l'accord du procureur principal compétent.

La magistrature : le Ministère public et les juges

31. En Italie, le principe de l'unité du système judiciaire s'applique, ce qui signifie que les juges et les procureurs constituent un seul et même corps d'agents publics, à savoir celui des magistrats (*magistrati*), avec une structure de carrière commune. Le système judiciaire est organisé en sous-divisions géographiques établies sur une base administrative. Les compétences reposent sur le principe de territorialité (les procureurs/juges sont chargés d'engager les poursuites/de statuer sur les délits liés à la région où ils exercent leurs fonctions).
32. Les magistrats (juges et procureurs) sont assujettis aux principes d'indépendance et de sécurité du mandat, tels qu'inscrits dans la Constitution (articles 104 et 107, respectivement) ; d'autres règles concernant l'indépendance et l'impartialité indispensables de l'autorité judiciaire figurent, notamment, dans les lois 12/1941, 511/1946 et 195/1958, telles qu'amendées. En particulier, la Constitution vise à garantir l'indépendance de la justice par rapport au pouvoir exécutif, en confiant à un corps de magistrats indépendant et autonome, à savoir le Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura*)¹⁵, la compétence exclusive de nommer, assigner, muter, promouvoir et assurer la discipline des magistrats (article 105 de la Constitution). Les magistrats sont sélectionnés par le biais de concours nationaux ; il n'est pas nécessaire d'avoir une expérience professionnelle pour s'y présenter. Les promotions sont accordées en fonction de critères associant ancienneté et mérite.
33. L'exercice, par les magistrats, d'activités extra-judiciaires est soumis à certaines restrictions (par exemple, restrictions à l'exercice d'activités d'arbitrage, à un emploi dans le secteur privé, etc). Le Conseil supérieur de la magistrature doit accorder une permission pour toute activité que le magistrat entend exercer ; l'autorisation pertinente doit être accordée sous réserve que la tâche particulière soit compatible avec les obligations officielles et qu'elle ne porte pas atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du magistrat. En vertu de la loi 127/1997, les magistrats sont tenus de divulguer leurs revenus et leur patrimoine au Conseil supérieur de la magistrature.
34. Les pouvoirs disciplinaires incombent à la chambre de discipline du Conseil supérieur de la magistrature. La Constitution confère également au ministère de la Justice le pouvoir d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre des magistrats, le cas échéant (article 107 de la Constitution). Toutefois, les enquêtes y afférentes ne peuvent pas être menées par le ministère, car elles relèvent de la compétence du Procureur général auprès de la Cour de cassation. En outre, la fonction de procureur en charge des affaires disciplinaires est réservée aux magistrats du Parquet général. Les manquements à la discipline et les sanctions correspondantes sont régis de manière exhaustive par le décret-loi 109/2006, tel qu'amendé. Il est possible de faire appel de la décision définitive du Conseil supérieur de la magistrature devant la Chambre civile de la Cour de cassation.
35. Le Conseil supérieur de la magistrature organise des formations initiales, en cours d'emploi et continues. La durée des cours de formation est variable (de 3 à 10 jours) ; les intervenants comprennent, notamment, des universitaires, des avocats, des magistrats, des agents publics et des fonctionnaires internationaux. La formation a pour objet de tenir les magistrats informés des faits nouveaux en matière d'amendements législatifs, de débats de doctrine, etc. En particulier,

¹⁵ Composition du Conseil supérieur de la magistrature : deux tiers des membres sont des magistrats élus par leurs pairs (par le biais de l'association judiciaire), un tiers est élu par le Parlement parmi des professeurs de droit et des avocats possédant au moins 15 ans d'expérience professionnelle. La Constitution dispose, par ailleurs, que le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République, celui de la Cour suprême de cassation et le Procureur général de la Cour de cassation.

des séminaires, auxquels ont assisté 100 magistrats en tout, se sont tenus autour du sujet de la corruption (incrimination des affaires de corruption, techniques spéciales d'investigation, coopération internationale, etc). Une Ecole supérieure de la justice, chargée d'élaborer les séances de formation, a été créée en vertu du décret-loi 26/2006 ; elle n'a toutefois pas encore ouvert ses portes.

36. L' Association nationale des magistrats a élaboré un Code de conduite ; les dispositions de ce code relatives à l'éthique ne sont pas juridiquement contraignantes.

Ministère public

37. Les procureurs sont chargés d'encadrer la police chargée d'effectuer des enquêtes (article 109 de la Constitution ; articles 56 et 327 du Code de procédure pénale). Le système pénal national repose sur le principe de la légalité des poursuites (article 112 de la Constitution).
38. Le Bureau du Procureur (BP) est dirigé par un Procureur général ; les procureurs sont nommés dans des tribunaux de différents niveaux, à savoir le tribunal de première instance, la cour d'appel et la Cour de cassation. Aux niveaux des cours de première instance et d'appel, les BP sont à nouveau divisés en bureaux locaux dirigés par un procureur principal et sous-divisés en groupes de travail. Les BP de grande taille sont encouragés à constituer des groupes de travail s'occupant d'infractions particulières ; par exemple, un certain nombre de BP – à savoir ceux qui sont situés dans les capitales de district – ont maintenant acquis une spécialisation en ce qui concerne les infractions à l'égard de l'administration publique (42 des 49 bureaux ont mis en place des groupes spécialisés) ; les procureurs des BP de petite taille sont également invités à se spécialiser dans telle ou telle infraction (20 des 116 bureaux se sont dotés de groupes spécialisés dans les infractions à l'égard de l'administration publique). Des experts spécialisés peuvent être affectés à des enquêtes financières complexes (article 359 du Code de procédure pénale) ; c'est de fait une pratique courante en Italie en ce qui concerne la poursuite des infractions de corruption. En outre, le Conseil supérieur de la magistrature a recommandé aux procureurs de lancer d'autres initiatives pour rendre plus efficace l'instruction des affaires de corruption, y compris en traitant ces infractions en priorité.
39. L'activité des différents BP sur l'ensemble du territoire national est coordonnée sur la base de l'article 371 du Code de procédure pénale, qui fait obligation aux forces de l'ordre de coopérer, d'échanger des informations, de mettre en place des équipes d'investigation conjointes, si besoin est. Alors qu'une unité de coordination horizontale est à l'oeuvre en ce qui concerne la criminalité organisée (à savoir, la division anti-mafia de la Cour de cassation coordonne les enquêtes menées par les divisions anti-mafia du district concerné), il n'existe pas de structure de coordination équivalente pour les infractions de corruption.
40. Au sein d'un BP, les affaires sont attribuées aux procureurs de manière aléatoire. Bien qu'il existe une certaine hiérarchie administrative au sein du BP, les procureurs jouissent d'une indépendance et d'une autonomie totale pour traiter les affaires qui leur ont été assignées.

Juridictions de jugement

41. En Italie, les tribunaux suivants ont compétence en matière pénale, :
- les Tribunaux de première instance (136 au total)
 - les Cours d'appel (29 au total) sont saisies des appels aux décisions des Tribunaux de première instance.

- la Cour de cassation veille au respect et à l'interprétation correcte de la loi (elle se prononce sur des points de droit et non sur le fond de l'affaire concernée). Elle règle, par ailleurs, les litiges concernant la compétence d'une instance inférieure (pénale, civile, administrative ou militaire) pour statuer sur une affaire particulière.
42. La justice est dispensée par les juges qui oeuvrent dans les tribunaux répartis sur l'ensemble du territoire national. Le Conseil supérieur de la magistrature informe les chefs des bureaux de la composition des bureaux du district et de la manière dont il convient d'y affecter les juges. En vertu de la loi 12/1941 relative à l'autorité judiciaire (telle qu'amendée), les affaires doivent être assignées à chaque juge ou collège de juges sur la base de critères objectifs prédéterminés, approuvés par le Conseil supérieur de la magistrature. En outre, conformément à l'article 107 de la Constitution, les juges et juges d'instruction (dits G.I.P.) ne peuvent être démis, mutés ou dessaisis d'une affaire donnée sans leur assentiment et seulement dans les circonstances fixées par la loi (par exemple, les conflits d'intérêt) ; une telle décision ne peut être prise que par le Conseil supérieur de la magistrature.

Instruction des affaires de corruption : techniques d'investigation spéciales, secret bancaire et protection des témoins

Techniques d'investigation spéciales

43. Pour effectuer les enquêtes sur les infractions liées à la corruption, les forces de l'ordre peuvent avoir recours à un large éventail de moyens d'investigation spéciaux parmi lesquels les écoutes téléphoniques, l'interception de messages électroniques et de télécopies, la pose de micros, la vidéo-surveillance, le contrôle et le gel des comptes bancaires. Il est possible de faire appel à des agents infiltrés, notamment dans le cas d'infractions de blanchiment d'argent¹⁶. En règle générale, une décision judiciaire est nécessaire pour autoriser l'utilisation de techniques d'investigation spéciales ; toutefois, pour les affaires urgentes, le procureur est habilité à émettre une ordonnance provisoire autorisant ces mesures, qui doit être confirmée par le juge compétent dans les 48 heures.

Confidentialité et secret bancaire

44. L'article 329 du Code de procédure pénale prévoit la confidentialité des poursuites pénales ; en cas de stricte nécessité, ce principe général peut supporter des dérogations pour faciliter les enquêtes mais doit toujours être justifié par un ordre motivé du procureur en charge. L'article 114 du Code de procédure pénale définit les dispositions interdisant la diffusion des actes et des photos tant que les enquêtes préliminaires ou les audiences ne sont pas terminées ; il garantit en outre une protection spéciale des données personnelles et des photos des mineurs impliqués dans le procès en question.
45. Le secret professionnel ne peut pas être invoqué dans le cadre de poursuites pénales, sauf par les personnes expressément énumérées dans le Code de procédure pénale : il s'agit, notamment, des avocats, des consultants techniques, des notaires et des comptables dans la limite des actions liées à leur activité professionnelle. Toutefois, la loi oblige ces catégories d'officiers publics, non seulement à divulguer les informations, mais aussi à déclarer les cas

¹⁶ En vertu de l'article 9 de la loi 146/2006, il est possible d'avoir recours à des agents infiltrés en cas de blanchiment d'argent, d'infractions contre la personne (esclavage, prostitution infantile et pornographie, trafic d'êtres humains, etc.), d'infractions faisant intervenir des explosifs, des armes et des munitions, de passage clandestin d'immigrants, de trafic de stupéfiants et d'exploitation ou demande de prostitution d'autrui.

suspects de possible blanchiment d'argent (sauf s'ils tiennent l'information de l'un des clients qu'ils représentent dans le cadre des poursuites judiciaires).¹⁷

46. Le secret bancaire n'existe pas dans la législation italienne. En outre, conformément aux articles 248 et 255 du Code de procédure pénale, les forces de l'ordre sont autorisées à consulter les données bancaires (elles peuvent examiner et saisir/geler les comptes bancaires, les titres/les documents et les transactions). Les comptes anonymes sont interdits en Italie, les banques ont la stricte obligation de connaître l'identité de leurs clients.

Protection des témoins

47. Les mesures de protection des témoins sont énoncées dans la loi 82/1991, telle qu'amendée par la loi 45/2001. Elles englobent toute une série de dispositifs visant à protéger, non seulement les témoins, mais aussi les membres de leur famille. Ces mesures de protection comprennent notamment la protection physique, le transfert provisoire dans un lieu sûr ou le changement de résidence permanent, la dissimulation ou le changement d'identité, le maintien de l'emploi, la fourniture d'une aide financière ou sociale, l'assistance médicale et psychologique, etc. ; les mesures susmentionnées sont applicables aux infractions de corruption. La décision d'accepter une personne dans le programme de protection des témoins est prise par la Commission centrale pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de protection, sur proposition du Procureur chargé de l'affaire criminelle. Le principal critère pour l'application des mesures de protection est la menace grave qui pèse sur le témoin ou sur ses proches parents, du fait de leur témoignage. Le Service central de protection des témoins (*Servizio Centrale di Protezione*), de la Direction centrale de la police criminelle de la *Polizia di Stato*, est chargé de la mise en œuvre des programmes de protection des témoins.
48. Les déclarations faites devant la police judiciaire ou les autorités du parquet dans le cadre de l'instruction peuvent être utilisées comme éléments de preuve au procès si le témoin ne peut y être présent en raison de circonstances imprévues (article 512 du Code de procédure pénale) ou, sous réserve de certaines conditions, si le témoin réside à l'étranger (article 512-bis du Code de procédure pénale). Par ailleurs, il est possible, au stade précédant le procès et dans les circonstances décrites à l'article 392 du Code de procédure pénale (par exemple en cas de maladie, quand il s'agit de mineurs), d'interroger le témoin hors de l'enceinte du tribunal (procédure dite "d'incident probatoire"). Les éléments de preuve recueillis au cours des enquêtes préliminaires peuvent être enregistrés par des moyens audiovisuels (articles 134, 139 et 141-bis du Code de procédure pénale). Par ailleurs, il est obligatoire d'enregistrer l'interrogatoire d'une personne retenue en garde à vue ou incarcérée, si l'interrogatoire en question n'est pas mené dans le cadre d'une audience judiciaire (article 141-bis du Code de procédure pénale). Il n'est pas possible de faire appel à des témoins anonymes en Italie.
49. Une personne faisant l'objet d'une enquête pour des infractions liées à la corruption ne peut pas bénéficier d'immunités ni d'arrangements recevables.

b. Analyse

50. Les informations recueillies par l'EEG au cours de la visite ne donnent pas à penser que les personnes chargées de la prévention, de l'instruction, des poursuites judiciaires et de l'imputation d'affaires de corruption subissent des pressions politiques ou autres interventions dans le cadre de leurs activités anti-corruption. Les juges et les procureurs appartiennent à la même

¹⁷ Décret-loi 56/2004 et décrets ministériels 141, 142 et 143 du 3 février 2006.

profession, ce sont des magistrats (*magistrati*) ; ils peuvent changer librement de fonctions et jouissent du même degré d'autonomie à l'égard du gouvernement. L'indépendance de la justice est inscrite dans la Constitution qui dispose, en outre, que toutes les décisions concernant les magistrats (juges et procureurs) de leur recrutement jusqu'à leur retraite (y compris les nominations, les promotions, les mesures disciplinaires, etc.) incombent au Conseil supérieur de la magistrature, organe indépendant composé en majorité de magistrats élus par leurs pairs. L'EEG a été informée que, selon une pratique courante, des magistrats sont détachés auprès du ministère de la Justice afin de mieux tirer parti de leur savoir-faire technique et pratique dans leurs domaines de compétence (au moment de la visite de l'EEG, 60 magistrats à plein temps étaient détachés au service du ministère de la Justice). Même lorsqu'ils sont détachés au service du ministère, les magistrats restent sous l'autorité pleine et entière du Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui est des questions de discipline, de promotion, d'affectations futures ou des missions qui leur sont assignées en tant que magistrats. D'autres mesures ont été mises en place pour promouvoir l'intégrité au sein de la justice, par l'élaboration d'un Code de conduite et la mise en œuvre de séminaires sur les principes de déontologie. Enfin, certaines restrictions empêchent les magistrats d'exercer des activités extra-judiciaires ; par exemple, ils ne peuvent pas faire fonction d'arbitres (cette restriction s'applique aux magistrats ordinaires et non à ceux qui officient dans les tribunaux administratifs). En Italie, une question fait débat actuellement sur le fait de savoir s'il faut réglementer/limiter plus avant la possibilité qui est offerte actuellement aux magistrats de militer dans des partis politiques et de reprendre leurs activités judiciaires à l'issue de leur mandat en tant que représentant d'un parti (avec les conséquences qu'un tel retour a sur l'image de l'indépendance de la justice).

51. L'Italie a étoffé son expérience en matière d'investigation des affaires de corruption ; l'activité des magistrats a été particulièrement féconde au cours des années 1990 (pour les détails, voir les statistiques au paragraphe 19). De ce point de vue, les membres des forces de l'ordre rencontrés au cours de la visite sur place soulignent l'importance de certains outils mis à leur disposition pour mettre à jour les infractions de corruption comme, par exemple, les techniques d'investigation spéciales, les repentis, l'accès sans réserve aux comptes bancaires. L'EEG a appris que des projets sont en cours en vue de modifier les règles relatives aux techniques d'investigation spéciales (pour restreindre leur utilisation, la durée pendant laquelle elles le sont, leur imputation sur le budget de l'Etat, ainsi que pour mieux empêcher les fuites d'informations au cours de la phase d'investigation) ; l'EEG a néanmoins été informée que les modifications proposées n'interdiraient pas l'application de ces techniques aux infractions de corruption.
52. S'agissant de la conduite concrète de l'investigation des affaires de corruption, le procureur donne des instructions au sujet des mesures à prendre à la police dont il contrôle et supervise l'activité. Il appartient au procureur de choisir les forces de police (*Carabinieri*, *Polizia* ou *Guardia di Finanza*) qui l'assisteront dans son instruction. On trouve de plus en plus d'unités spécialisées dans le traitement des infractions envers l'administration publique (y compris les infractions de corruption) dans les bureaux des procureurs, contrairement à la situation observée au sein des forces de police. Il a été indiqué à l'EEG qu'une unité de la *Guardia di Finanza* s'occupe spécialement des infractions envers l'administration publique, mais qu'elle doit se faire aider par des officiers de la police générale car ses effectifs ne comptent qu'entre 20 et 30 agents. L'ensemble des forces de police lutte contre la corruption et tous les officiers de police sont formés pour traiter les affaires y afférentes, car la corruption est considérée comme un phénomène très répandu. En fait, à entendre la police, la corruption est généralisée en Italie et tous les officiers doivent s'en occuper. L'EEG n'est pas convaincue par l'argument avancé par certains de ses interlocuteurs, selon lequel chaque officier de police est spécialisé dans les affaires de corruption. Cela vide la notion de spécialisation de son contenu distinctif. Si tout le

monde est spécialisé, personne ne l'est. L'EEG pense que l'on pourrait certainement s'employer à renforcer la spécialisation dans ce domaine, notamment à travers l'organisation de formations spécialisées. Par conséquent, l'EEG recommande **de mettre en place un programme global de formation spécialisée à l'intention des officiers de police afin de leur inculquer des connaissances et une compréhension communes sur la façon de traiter les affaires de corruption et les infractions financières qui y sont associées.**

53. De manière plus générale, si de nombreux efforts ont été déployés pour élaborer une politique concertée de lutte contre la criminalité organisée, en particulier, de type mafieux, l'EEG note que l'on s'est moins attaché à renforcer la spécialisation et la coordination des échanges de connaissances dans le domaine de la corruption. À cet égard, il lui a été rappelé à plusieurs reprises les succès remportés par les structures horizontales de lutte contre la mafia au niveau répressif, c'est-à-dire par le Bureau anti-mafia de l'Etat (DNA, *Direzione nazionale antimafia*), sous l'égide du Procureur général près la Cour de cassation, ainsi que le Bureau national d'investigation anti-mafia (DIA, *Direzione investigativa antimafia*) et leurs sections dans les districts. Il a été indiqué à l'EEG, eu égard à l'ampleur du problème, que le développement des structures horizontales d'investigation anti-mafia s'explique par la nécessité, pour combattre la criminalité organisée, d'adopter une stratégie plus globale et plus souple qui va au-delà du principe de territorialité des compétences et de la conduite d'investigations distinctes et isolées dans tout le pays. La mise en place d'unités spécialisées horizontales a été jugée nécessaire pour intensifier et améliorer la coordination des enquêtes sur la criminalité organisée, analyser la façon d'opérer, les liens, les visées et les activités classiques des organisations criminelles. Si bien il y a une disposition générale du Code de procédure pénale (article 371) qui prévoit la liaison/coordination entre les différents bureaux du ministère public, l'EEG pense que l'utile expérience pratique acquise en matière de lutte contre les infractions de type mafieux pourrait être reproduite pour mieux guider la lutte contre la corruption. Un dispositif horizontal/de coordination anti-corruption pourrait s'avérer compléter utilement le système existant. Un tel dispositif pourrait, par exemple, permettre de recueillir des informations pertinentes sur les spécificités de l'investigation des affaires de corruption et apporter une contribution précieuse aux différentes forces de l'ordre concernées. Il pourrait, en outre, exploiter à titre permanent les données relatives aux infractions de corruption et en faciliter le partage, ainsi qu'organiser la consultation et la formation des membres des forces de l'ordre concernés. L'EEG recommande **de i) renforcer davantage la coordination entre les différentes forces de l'ordre impliquées dans l'investigation des affaires de corruption sur l'ensemble du territoire italien, y compris ii) en considérant l'intérêt (et la possibilité législative) d'élaborer un mécanisme horizontal de soutien pour aider celles-ci à mener ces investigations.**
54. L'EEG est profondément préoccupée d'apprendre, de presque tous ses interlocuteurs, qu'une proportion inquiétante du nombre total des poursuites judiciaires engagées contre des affaires de corruption n'aboutissent pas en raison des délais de prescription. Des statistiques sur cette question n'étaient pas disponibles, toutefois, il apparaît clairement que le délai de prescription de chaque affaire particulière a de fortes chances de s'écouler avant l'issue du procès, même si on dispose de preuves solides. C'est une faille importante qui réduit clairement l'efficacité et la crédibilité de la loi pénale en tant qu'instrument indispensable de la lutte contre la corruption. De plus, les sanctions perdent beaucoup de leur caractère dissuasif quand la justice est si fortement ralentie que l'accusé a de très grandes chances d'échapper à l'une et à l'autre du fait de la prescription. Les mesures liées à la condamnation, telles que la confiscation, deviennent largement théoriques si un grand nombre des affaires n'atteint jamais le stade de la condamnation. Des mesures inédites et utiles, comme la saisie préventive, sont compromises lorsqu'elles doivent être annulées avec la fin des poursuites pour cause de prescription.

55. Plusieurs explications ont été données à l'EEG pour justifier cet état de choses. Certains font observer que le principe de légalité (article 112, Constitution) joue, ce qui signifie, en Italie, que toutes les infractions ayant fait l'objet d'une déclaration et raisonnablement fondées doivent donner lieu à des poursuites pénales. Cela se traduit inévitablement par un nombre considérable d'actions en justice et certains interlocuteurs soulignent que les magistrats et leurs collaborateurs sont en effectifs insuffisants pour traiter le volume d'affaires. D'autres évoquent le fait que le système pénal italien s'efforce d'appliquer une procédure accusatoire dans le cadre de structures inquisitoires, alors qu'il est privé d'un certain nombre de particularités du système accusatoire qui contribuent à accélérer la procédure (par exemple, la liberté du procureur de décider s'il y a lieu de poursuivre une affaire, le recours limité aux appels interlocutoires, etc.). Le principe de légalité passe également pour expliquer le fait que, en Italie, les affaires de corruption peuvent concerner jusqu'à 100 prévenus dans un seul procès. D'autres indiquent que les délais de prescription ont été réduits et d'autres encore font observer que ces délais s'appliquent à l'ensemble des procédures liées à une affaire, de sorte que toutes les étapes de la procédure jusques, et y compris, la procédure devant la Cour de cassation, doivent être terminées dans les délais prescrits. L'EEG a appris que les appels peuvent être formés dans les trois juridictions, à tous les stades de la procédure, y compris contre les décisions interlocutoires. De ce fait, la Cour de cassation est appelée à traiter 50.000 affaires chaque année. En ce qui concerne un grand nombre des affaires de corruption visées, il a été indiqué à l'EEG que la Cour de cassation n'a d'autre option que de déclarer l'affaire éteinte par prescription. Ce délai, d'une durée minimale de 6 ans, peut être beaucoup plus long. Il est clair que la longueur des délais pour clôturer les affaires de corruption représente un problème particulièrement grave, notamment quand, pour conclure, l'affaire doit être classée pour des raisons de délais de prescription plutôt que par une décision sur le fond. Il a été indiqué à plusieurs reprises à l'EEG que les garanties en vigueur du système sont détournées de leur objet initial puisqu'elles permettent aux prévenus, assistés d'avocats habiles, d'avoir recours à des stratégies dilatoires pour faire trainer la procédure en longueur jusqu'à l'expiration du délai.
56. Il ressort apparemment de la description de l'arsenal de mesures appliquées par l'Italie aux affaires de corruption que le système juridique italien a en fait recours, dans la pratique (mais pas nécessairement de manière consciente ou délibérée), à tout un éventail de stratégies (dont un grand nombre font intervenir les systèmes judiciaires civil et administratif) pour compenser les difficultés rencontrées avec le système judiciaire pénal. Par exemple, il a été indiqué à l'EEG que la Cour des comptes pourrait atteindre ses objectifs de régler la question des pots-de-vins versés aux agents de l'administration publique beaucoup plus rapidement que les instances pénales et parvenir à récupérer une bien plus grande partie des fonds. L'inconvénient d'avoir recours à diverses autres solutions et procédures est, notamment, que la sanction dissuasive de l'emprisonnement qui représente souvent l'unique parade proportionnée à la corruption, ne peut être appliquée à l'issue d'une procédure civile ou administrative. Par ailleurs, les obligations auxquelles l'Italie a l'intention de se plier en vertu de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) du Conseil de l'Europe envisagent des actions au pénal. Dans un autre cas, l'attention de l'EEG a été attirée sur le fait que les procureurs, dans les faits, traitent en priorité la minorité d'affaires de corruption très importantes afin qu'il n'y soit pas mis fin pour des raisons d'extinction du délai de prescription. Cela est compréhensible mais, dans un système dans lequel seule une minorité d'affaires de corruption a des chances d'être jugée sur le fond, traiter en priorité certaines affaires revient à laisser les autres pourrir et à obtenir, en faisant trainer les choses, ce que les procureurs obtiennent ailleurs en agissant avec une plus grande détermination. L'existence d'affaires négligées dans le système doit mettre à contribution des ressources qui sont, en fait, gaspillées puisque ces affaires n'ont pas de perspectives réelles d'avancer. Plus

important encore, c'est ce niveau de corruption relativement faible dont les effets se font le plus sentir sur la vie du citoyen ordinaire qui contribue à faire régner une atmosphère de tolérance envers la corruption considérée comme une réalité devant laquelle la population se sent désarmée. S'il faut absolument faire des choix, alors l'EEG peut comprendre les raisons pour lesquelles l'on se doit de s'occuper des affaires les plus importantes présentant davantage d'intérêt. Toutefois, condamner les affaires de moindre importance à mourir de leur belle mort peut être un tribut trop lourd à payer. En ce qui concerne les peines, il semble que dans la pratique les saisies préventives, qui durent de longues années, constituent en soi une sanction et, parfois, l'unique sanction même si les biens doivent finir par être restitués.

57. L'EEG pense que les problèmes mis en évidence dans les paragraphes 54 à 56 sont très préoccupants. L'EEG note que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe suit la question difficile de la longueur excessive des procédures judiciaires ainsi que les dispositions prises par les autorités italiennes pour venir à bout de ce problème. L'EEG évoque la dernière résolution intérimaire du Comité des ministres¹⁸, qui met en avant un important arriéré d'affaires en souffrance au civil (5,5 millions de dossiers), au pénal (3,2 millions de dossiers) et en matière administrative (640.000 dossiers en première instance et 21.000 en appel), et prend note des mesures prises par les autorités pour remédier à cette situation. À ce jour, l'instruction et l'imputation des infractions pénales de corruption pouvant être gravement entravées par les problèmes décrits plus haut, l'EEG recommande, **afin d'assurer que l'on puisse arriver à une décision au fond dans les affaires de corruption et ce dans un délai raisonnable, i) d'entreprendre une étude du taux d'affaires de corruption éteintes par prescription afin de déterminer l'ampleur et les causes de tout problème tangible ayant permis cette conclusion; ii) d'adopter un plan spécial pour étudier et régler, selon un calendrier précis, les problèmes identifiés par cette étude; iii) de diffuser publiquement les résultats de cet exercice.**

III. ETENDUE ET PORTEE DES IMMUNITES

a. Description de la situation

58. Deux types d'immunités sont prévus dans la loi italienne :
- l'irresponsabilité (liberté de parole ou "*insindacabilità*") des membres du Parlement et des assemblées régionales pour les votes qu'ils émettent et les opinions qu'ils expriment dans l'exercice de leurs fonctions (articles 68 et 122(4) de la Constitution), du Président de la République pour les actions accomplies au cours de son mandat (article 90 de la Constitution), du président et des juges de la Cour constitutionnelle (loi 1/1948), et des membres du Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura*, loi 195/1958).
 - l'inviolabilité ("*improcedibilità*") protège les membres du Parlement pendant la durée de leur mandat ; ils ne peuvent être arrêtés (sauf en cas de flagrant délit « *flagrante delicto* »), leurs communications ne peuvent être interceptées ni leur correspondance saisie. L'inviolabilité ne peut être invoquée qu'en relation avec l'exécution des devoirs de leur fonction¹⁹. De ce point de vue, des poursuites peuvent être engagées pour infraction contre un parlementaire sans l'accord du Parlement ; toutefois, il faut l'accord

¹⁸ Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42.

¹⁹ Un lien fonctionnel est requis entre la conduite tenue par l'auteur de l'infraction et ses activités ou obligations (Cass., 15 juin 2007, n° 35523, Bossi).

de la chambre concernée du Parlement pour mettre un parlementaire en détention (sauf en cas de flagrant délit « *flagrante delicto* »), pour intercepter ses conversations ou communications et saisir sa correspondance personnelle (article 68(2) et (3) de la Constitution, telle qu'amendée par la loi constitutionnelle 9/1993). La procédure pertinente pour lever les immunités parlementaires est décrite en détail dans les dispositions correspondantes du règlement intérieur de la Chambre des députés et du Sénat : l'immunité d'un parlementaire peut être levée par la chambre concernée du Parlement (*Giunta delle autorizzazioni* à la Chambre des députés et *Giunta per le immunità* au Sénat, respectivement) dans un délai de 30 jours suivant la requête du juge compétent.

En application de l'article 3 de la loi 1/1948, l'immunité contre l'arrestation (autre qu'en cas de flagrant délit) peut également être octroyée aux juges de la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle est l'organe compétent chargé de se prononcer sur cette immunité. La procédure pertinente pour lever l'immunité est prévue par l'article 15 d'un règlement de la Cour constitutionnelle daté du 20 janvier 1966. Lorsqu'il reçoit la demande d'immunité, le président de la Cour constitutionnelle désigne une commission ad hoc composée de trois juges, qui doit rendre sa décision dans un délai de 30 jours. La personne poursuivie est en droit de soumettre à la commission susmentionnée une déclaration écrite exposant les détails de l'affaire et d'être entendue, si elle en fait la demande.

59. Conformément à l'article 96 de la Constitution, pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions, le Premier ministre et les autres ministres sont soumis aux juridictions ordinaires sous réserve de l'autorisation de la Chambre compétente du Parlement, en vertu des règles énoncées par la loi constitutionnelle n°1 du 16 janvier 1989. Les déclarations concernant les infractions relevant de l'article 96 de la Constitution sont soumises au procureur du tribunal compétent qui, sans autre investigation préalable, saisit un tribunal spécial appelé Tribunal des ministres, composé de trois magistrats et de trois suppléants, tirés au sort parmi l'ensemble des magistrats remplissant les conditions requises. Dans un délai de 90 jours à compter de la réception du dossier, le Tribunal des ministres procède aux investigations préliminaires et à l'audition du procureur avant de soumettre le dossier, accompagné d'un avis motivé, au Procureur général qui doit ensuite le transmettre à la Chambre compétente du Parlement, laquelle décide s'il y a lieu d'autoriser l'ouverture de poursuites contre le ministre en question.
60. Les décisions relatives à l'immunité (irresponsabilité et inviolabilité) sont soumises au contrôle juridictionnel de la Cour constitutionnelle. En vertu de l'article 134(2) de la Constitution, l'autorité judiciaire chargée de l'affaire peut contester la décision prise par le Parlement ou par l'organe compétent (pour autant que d'autres instances soient concernées) devant la Cour constitutionnelle. De telles procédures, qualifiées de « conflit d'attribution entre les pouvoirs de l'Etat » (*conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*), sont régies par les articles 37 et 38 de la loi 20/1962. La Cour constitutionnelle a le pouvoir de juger du bien-fondé de l'octroi de l'immunité dans un cas donné et de si le fondement de la décision relative à l'immunité est cohérent avec les motifs invoqués. De ce fait, elle peut annuler l'octroi de l'immunité. La Cour constitutionnelle a développé une jurisprudence concernant les conditions et exigences requises pour l'octroi de l'immunité²⁰. A cet égard, elle a souligné à maintes reprises que « les sauvegardes et garanties prévues par l'article 68 de la Constitution (immunité) visent à protéger les institutions parlementaires dans leur ensemble et non pas à créer des privilèges personnels pour les

²⁰ Voir entre autres les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : n° 420 du 4 novembre 2008 ; n° 97 du 11 avril 2008 ; n° 388 du 23 novembre 2007 ; n° 152 du 4 mai 2007 ; n° 96 du 21 mars 2007 ; n° 65 du 9 mars 2007.

sénateurs ou les députés ». En conséquence, la Cour constitutionnelle a plus d'une fois annulé l'immunité accordée par le Parlement²¹.

61. En juillet 2008, le Parlement a adopté la loi 124/2008 autorisant la suspension des poursuites pénales contre le Président, le premier ministre et les présidents des deux Chambres du Parlement pendant la période où ils sont en fonction. Cette mesure s'applique aussi aux poursuites pénales concernant des actions accomplies avant leur entrée en fonctions. Le régime de prescription des infractions concernées est, au quel cas, suspendu conformément aux règles énoncées à l'article 159 du Code pénal. La suspension des poursuites pénales n'est pas reconductible sauf dans le cas d'une nouvelle nomination pendant la durée de la même législature, et ne s'applique pas aux nominations ultérieures à une charge ou à des fonctions différentes. La suspension de la procédure n'empêche pas le juge de recevoir à titre de preuve, dans des circonstances appropriées, la déposition de certaines personnes ou de prendre certaines dispositions procédurales ne pouvant être reportées. Le responsable de haut rang concerné peut renoncer au bénéfice de la suspension. La question de la constitutionnalité de la loi 124/2008 a été soulevée devant la Cour constitutionnelle qui n'a pas encore fait connaître sa décision²².
62. Il n'y a pas de statistiques globales concernant le nombre d'actions en justice engagées contre des personnes jouissant d'immunités ou le nombre de fois où ces immunités ont été levées pour des infractions présumées en relation avec la corruption.

b. Analyse

63. Les membres du Parlement jouissent de l'immunité contre toutes poursuites judiciaires concernant les opinions qu'ils expriment ou les votes qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions (irresponsabilité). Sans l'autorisation de la Chambre concernée (des députés ou du Sénat), ils bénéficient également d'immunités contre des mesures d'arrestation ou de privation de liberté personnelle, de fouille corporelle ou de perquisition de leur domicile, d'interception de leurs conversations ou de leurs communications et de saisie de leur correspondance (inviolabilité). Cependant, aucune autorisation n'est nécessaire pour débiter une enquête préliminaire. Il a été indiqué à l'EEG qu'il est interdit de perquisitionner le domicile d'un parlementaire suspecté de corruption ou d'intercepter ses communications sans l'autorisation de l'Assemblée dont il est membre, sur proposition du Comité pertinent des immunités. Il a été indiqué à l'EEG que ce dispositif a été adopté en 1993 en vue de modifier de manière significative l'immunité totale dont jouissaient auparavant les membres du Parlement et qu'il vise à protéger la fonction des députés et leur correspondance. Pendant la visite sur place, l'EEG a appris que la condition de l'autorisation préalable représente une contrainte majeure pour l'instruction de certaines affaires de corruption et qu'elle peut faire obstacle à l'investigation

²¹ Voir entre autres les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : n° 410 du 18 novembre 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 330 du 8 juillet 2008 (immunité accordée par le Sénat) ; n° 279 du 10 juin 2008 (immunité invoquée par le Conseil régional) ; n° 171 du 15 avril 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 135 du 15 avril 2008 (immunité accordée par le Sénat) ; n° 134 du 1^{er} avril 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 97 du 11 février 2008 (immunité accordée par la Chambre des députés) ; n° 28 du 11 décembre 2007 (immunité accordée par la Chambre des députés).

²² Le 16 avril 2004, la Cour constitutionnelle a déclaré contraire à la Constitution la procédure d'immunité énoncée dans la loi 140/2003, qui prévoit l'immunité contre des poursuites judiciaires des titulaires des cinq charges principales : le Président de la République, le président du Sénat, celui de la Chambre des députés, le premier ministre et le président de la Cour constitutionnelle. Cette immunité s'applique à toutes les infractions pénales – même à celles commises avant leur entrée en fonction – et dure jusqu'à ce qu'ils quittent leurs fonctions. Les autorités ont indiqué que l'arrêt de la Cour constitutionnelle a été étroitement suivi lors de l'élaboration de la loi 124/2008.

d'infractions pénales suspectées d'avoir été commises, non seulement par des membres du Parlement, mais aussi par d'autres personnes qui leur sont associées. Il a été indiqué à l'EEG que les procureurs jugent inutile de formuler de telles requêtes parce que, ce faisant, ils révéleraient l'existence d'une enquête et en compromettraient l'issue et que, par ailleurs, de telles requêtes sont inmanquablement rejetées. Cette dernière a également appris que la question est soulevée à de rares occasions – le chiffre cité est “moins de 10” au cours de chaque législature de cinq ans à la Chambre des députés et encore moins souvent au Sénat.

64. La loi 124/2008 autorise la suspension des poursuites pénales et de l'instruction pour des actions commises avant le début de leurs fonctions ou pendant, par le Président, le premier ministre et les présidents de deux Chambres du Parlement au cours de leurs fonctions et jusqu'à la fin de leur mandat ; ils peuvent toutefois être cités par la cour à comparaître comme témoins. Ils ne peuvent être démis de leurs fonctions avant leur terme que pour violations caractérisées de la Constitution ou pour faits de haute trahison conformément à la procédure de mise en accusation visée à l'article 90 de la Constitution. La loi 124/2008 gèle la durée légale de prescription jusqu'à la fin de la période d'immunité. Le responsable de haut rang concerné peut renoncer au bénéfice de la suspension. L'EEG rappelle qu'au départ le Principe Directeur 6 mentionne la nécessité de « limiter les immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites » ou de l'imputation « des infractions de corruption à ce qui est nécessaire à une société démocratique » ; à cet égard, l'EEG nourrit de sérieuses inquiétudes concernant la mesure récente qui vise à étendre le régime d'immunité, puisque la suspension des poursuites pénales dont il est fait état plus haut constitue une immunité procédurale pour les personnes exerçant les fonctions visées et qui, bien que revêtant un caractère provisoire, déroge au principe fondamental de l'égalité devant la loi. Les autorités font valoir néanmoins que cette mesure est nécessaire pour garantir l'exercice serein des fonctions publiques²³. Passant sous silence la nécessité de cette réforme (telle que revendiquée par les autorités), l'EEG a identifié plusieurs défauts dans la loi 124/2008. Il semblerait que l'immunité soit absolue et qu'elle ne puisse être levée pratiquement en aucun cas, à la seule exception du renoncement au bénéfice de la suspension par le responsable concerné. Qui plus est, la loi ne mentionne pas les cas où l'immunité ne pourrait être invoquée, quelle que soit la circonstance, par exemple dans le cas d'infractions dépassant un certain niveau de gravité (y compris les infractions liées à la corruption), d'arrestation en situations de flagrant délit. Enfin, l'immunité n'est pas strictement limitée aux activités afférentes à l'exercice des obligations officielles ; elle couvre aussi les procédures en cours pour des actions commises avant l'entrée en fonction. L'EEG pense que l'extension des immunités dont jouissent les bénéficiaires et les failles juridiques mises en évidence ne peuvent être considérées que comme faisant obstacle à l'investigation, aux poursuites et à l'imputation des infractions liées à la corruption, qui tendent à entamer la confiance du public en l'intégrité du gouvernement. L'EEG note que l'adoption de la loi 124/2008 donne matière à controverse, suscitant d'après débats en Italie. À cet égard, la question de l'inconstitutionnalité de la loi 124/2008 se pose et la Cour constitutionnelle devrait rendre une décision sur le sujet en octobre 2009. L'EEG recommande **d'intégrer à la loi 124/2008 des dispositions permettant de lever la suspension des poursuites pénales afin de veiller à ce qu'une telle suspension n'entrave pas les poursuites effectives des infractions de corruption, par exemple en ce qui concerne les infractions pénales graves pour faits de corruption, en cas de flagrant délit ou lorsque la procédure a atteint un stade**

²³ Les autorités indiquent que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 24 du 20 janvier 2004, a notamment reconnu que la nécessité d'éviter toute intervention dans l'exercice des fonctions des plus hauts responsables italiens est une valeur qu'il importe de préserver conformément aux principes établis par la Constitution italienne. En particulier, la Cour a admis qu'une procédure pénale en cours relative à l'un quelconque des titulaires des cinq charges principales pourrait affecter l'exercice de leurs fonctions.

avancé. L'EEG comprend que l'arrêt qui sera rendu par la Cour constitutionnelle dans ce domaine aura un impact sur la mise en œuvre de la recommandation.

IV. PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

65. La loi italienne prévoit un cadre pour la confiscation, qui repose sur une triple approche :
- 1) la confiscation classique des biens tirés d'une infraction, fondée sur la condamnation (article 240 du CP) ;
 - 2) un système de confiscation fondé sur l'allègement de la charge de la preuve des personnes reconnues coupables qui ne peuvent justifier l'origine de leurs biens (article 12(6) de la loi 356/92) ;
 - 3) un système de confiscation préventive des biens en possession de personnes appartenant à une organisation de type mafieux (lois 1423/56 et 575/65).
66. L'article 240 du Code pénal prévoit la confiscation des biens employés ou destinés à être employés pour commettre une infraction, ou qui représentent les produits ou le profit d'un crime. La législation Italienne considère la confiscation comme une mesure de sûreté (dont l'objet est d'empêcher de nouvelles infractions et non pas de sanctionner l'infraction commise). Elle revêt en général un caractère discrétionnaire et peut être décidée par un tribunal quand l'auteur de l'infraction est condamné. La confiscation est néanmoins une mesure automatique dans un certain nombre de cas. En particulier, elle est obligatoire quand les biens constituent le "prix" ou le bénéfice d'un acte de corruption passive ou active d'un agent public ou d'une escroquerie (articles 322-ter et 335-bis du CP), ou quand l'infraction a été commise en liaison avec la criminalité transnationale organisée (article 11, loi 146/2006). De même, la confiscation est automatique quand les biens sont la contrepartie financière de l'infraction (c'est-à-dire le prix payé par un tiers pour commettre l'infraction), ou de la production, de l'utilisation, du transport, de la possession ou du transfert de ce qui constitue l'infraction. Dans ce dernier cas, la confiscation peut être ordonnée même en l'absence de condamnation. En outre, en vertu des lois 1423/56 et 575/65, la saisie et la confiscation de biens en possession de personnes soupçonnées d'appartenir à une organisation de type mafieux peuvent être ordonnées indépendamment d'une condamnation ou d'une instruction pénale, mais sur la base de la seule menace que la personne ou les biens en question peuvent faire peser sur la sécurité publique, lorsque la valeur des biens n'est pas en rapport avec les revenus ou l'activité économique de la personne. La mesure peut être annulée s'il est prouvé que les biens ont une origine légale.
67. La confiscation s'applique aux produits et instruments d'une infraction pénale. Il n'y a pas de définition du terme "produits", mais les autorités indiquent que, dans la pratique, le terme s'entend au sens large pour couvrir les produits directs et indirects. Les frais engagés pour s'approprier les produits d'un crime ne sont pas déductibles de l'impôt. La confiscation de biens d'une valeur équivalente aux produits de la corruption est possible en application et dans les limites de l'article 322-ter du CP ; la confiscation des biens d'une valeur équivalente est, en particulier, prévue en cas d'infractions comportant un élément lié à la criminalité transnationale organisée (article 11, loi 146/2006).

68. La confiscation de biens appartenant à des tierces parties de bonne foi ne peut être ordonnée, pour autant qu'elles ne soient pas impliquées dans la commission de l'infraction. Selon la jurisprudence italienne, telle que développée par la Cour de cassation, les tiers ne sont pas réputés être impliqués dans la commission de l'infraction lorsqu'ils sont de bonne foi. La charge de la preuve de la bonne foi incombe à la tierce partie qui doit prouver, au-delà de tout doute raisonnable, qu'elle n'était pas au courant de l'origine illicite du bien en sa possession²⁴. En outre, pour les infractions liées à la corruption, l'article 322 ter du Code pénal établit la possibilité d'ordonner la confiscation des biens auxquels « *l'auteur de l'infraction a accès* » (ce qui suppose le pouvoir de disposer des biens). Dans la pratique, cela couvre les produits de la corruption transférés aux proches parents de l'auteur de l'infraction, mais il semblerait que cela englobe éventuellement d'autres situations.
69. Il est prévu un renversement de la charge de la preuve en ce qui concerne certaines infractions, à savoir les infractions en rapport avec les stupéfiants, la criminalité organisée, le blanchiment d'argent. En particulier, lorsqu'une personne est reconnue coupable de l'une ou l'autre de ces infractions, la confiscation des fonds, des biens immobiliers ou autres en sa possession, est automatique si l'auteur de l'infraction est incapable d'en justifier l'origine ou que ces biens sont sans commune mesure avec ses revenus ou son activité économique. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de prouver que les biens découlent directement ou indirectement de la commission d'une infraction ; les biens tirés indirectement de ces produits illicites ou même d'autres types de biens (sauf quand ils appartiennent à de tierces parties) peuvent faire l'objet d'une confiscation si la personne reconnue coupable ne peut pas expliquer leur origine (article 12(6), loi 356/92).
70. Il est possible de satisfaire les réclamations correspondant au préjudice causé à une personne qui a exercé ses droits civiques dans les délais ; c'est en fait ce à quoi vise, notamment, la saisie préventive (voir le paragraphe 71 ci-après, qui donne des détails sur la saisie préventive).

Mesures provisoires

71. La saisie, en tant que mesure de sûreté provisoire, est prévue aux articles 253-255 et 321 du Code de procédure pénale (CPP). En particulier, le juge compétent (ou le procureur dans les cas urgents) peut, à tout moment au cours du processus d'instruction, ordonner la saisie de biens avant la confiscation, dans deux cas : 1) quand il est nécessaire de prévenir la commission d'une infraction – ou sa poursuite – ou quand ces biens font l'objet d'une confiscation (*saisie préventive*) ; 2) quand les biens peuvent être utilisés comme éléments de preuve dans le cadre de l'enquête (*saisie probatoire*). Cette mesure de saisie peut être exécutée sans en informer au préalable la partie concernée. Si une mesure d'investigation urgente est requise, les autorités de poursuite compétentes et les forces de police peuvent saisir les biens à titre provisoire ; ces mesures doivent être confirmées par l'autorité judiciaire dans les 48 heures (article 321(3)-ter du CPP).
72. En vertu de l'article 61 de la loi 133/2008 et de l'article 2 du décret-loi n° 143/2008, le Fonds judiciaire unique (*Fondo Unico Giustizia*) est en charge des fonds ou autres titres financiers ou de crédit saisis et confisqués. Cette institution a notamment été créée en vue de collecter l'ensemble des recettes provenant des amendes, etc., afin de les redistribuer selon les objectifs prioritaires du fonctionnement de la justice. L'administration des autres biens saisis/confisqués (biens meubles et immeubles) est confiée à l'administration italienne des domaines (*Agenzia del Demanio*), conformément à l'article 65(1) du décret-loi n° 300/1999.

²⁴ Cass. 4 novembre 2008, Castellano ; Cass. 20 mai 2008, Torre ; Cass. 21 novembre 2007, Upgrade s.r.l. ; Cass. 8 juillet 2004, Sulika.

73. Le recours à la saisie est envisagé dans le cadre de l'enquête judiciaire sur l'infraction donnée. Les autorités peuvent ouvrir une enquête spéciale en vue de l'identification, de la recherche et du gel des produits du crime et sont habilitées à demander des renseignements sur le suspect auprès de différents organismes comme, par exemple, l'administration fiscale, les banques, etc. Le juge compétent est en droit d'ordonner la saisie des documents, titres, valeurs et fonds déposés sur des comptes bancaires (article 255 du CPP) appartenant, non seulement au principal suspect, mais également à de tierces personnes (dites prête-noms) quand des motifs raisonnables portent à penser que ces biens ont été acquis dans le cadre de la commission de l'infraction, objet de l'enquête. Les forces de l'ordre peuvent utiliser d'autres techniques d'investigation pour l'efficacité des poursuites en relation avec des infractions pénales ; par exemple, la loi 172/92 autorise la livraison surveillée de fonds soupçonnés d'être liés à une opération de blanchiment d'argent. De même, la loi 146/2006 d'application de la Convention de Palerme, permet aux procureurs de poursuivre leurs enquêtes, rechercher et identifier les biens tirés des infractions commises par la criminalité transnationale organisée jusqu'au prononcé de la condamnation par les tribunaux (article 12, loi 146/2006).

Statistiques

74. Bien que les données sur le nombre d'infractions de corruption soient collectées au niveau national (voir le paragraphe 19), aucune statistique spécifique concernant le recours aux mesures provisoires et à la confiscation n'est toutefois disponible.

Entraide judiciaire : mesures provisoires et confiscation

75. La coopération judiciaire en matière de mesures provisoires et de confiscation est assujettie aux mêmes règles et mécanismes que l'entraide en matière pénale en général ; elle est donc basée sur des traités internationaux²⁵ et bilatéraux²⁶. En l'absence d'un traité ou d'une convention applicable, l'Italie exerce librement son droit de prêter assistance sur la base de la réciprocité avec l'Etat requérant (article 723 du CPP).
76. Les demandes entrantes sont transmises par le ministère de la Justice au Procureur général de la Cour d'appel doté de la compétence territoriale d'exécution de l'action requise (articles 737 et 737-bis du CPP). Les demandes sortantes sont adressées par les autorités judiciaires (parmi lesquelles les procureurs) au ministère de la Justice, qui les fait suivre par la voie diplomatique (sauf si le traité pertinent en dispose autrement). En tout 40 personnes (dont 5 magistrats) travaillent au sein du Département de la coopération internationale du ministère de la Justice, qui s'occupe de l'entraide judiciaire, des mandats d'arrêt européens, des demandes d'extradition et de la mise en œuvre des accords bilatéraux. L'Italie a ratifié la Convention d'application de l'Accord Schengen qui contient des dispositions relatives aux commissions rogatoires pour la délégation des pouvoirs de perquisition et de saisie. Cet instrument a mis en place un circuit d'échanges direct entre les autorités judiciaires italiennes et les autres Etats membres parties à

²⁵ L'Italie a ratifié et transposé dans son droit national la Convention européenne de 1959 d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n°30) et son Protocole additionnel (STE n° 99), la Convention de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n°141) et l'Accord de Schengen de 1990 et sa Convention d'application.

²⁶ L'Italie a conclu des accords bilatéraux avec l'Australie, l'Autriche, la Bolivie, le Canada, le Costa Rica, l'Allemagne, le Japon, le Liban, le Maroc, le Pérou, San Marin, la Suisse, la Tunisie, les Etats-Unis d'Amérique, le Venezuela. Tous ces accords autorisent les autorités judiciaires ainsi que les forces de police à coopérer dans le domaine de la corruption. En particulier, l'accord bilatéral signé avec la Suisse en 2001 autorise la constitution d'équipes d'investigation conjointes (article xxi), ainsi que la restitution des produits du crime en vue de leur confiscation (article viii).

l'Accord Schengen, qui permet d'accélérer la communication entre les Etats. L'Italie n'a pas encore ratifié la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne.

77. Il a été communiqué à l'EEG des statistiques couvrant la période 2000-2005 qui témoignent de la large expérience acquise par l'Italie en ce qui concerne l'entraide judiciaire en relation avec les affaires de corruption (398 commissions rogatoires sortantes et 211 commissions rogatoires entrantes, respectivement).

Blanchiment d'argent

78. L'article 648-bis du CP a érigé le blanchiment d'argent en infraction distincte, interdisant la substitution et le transfert de fonds, de marchandises ou de biens obtenus par le biais de la commission intentionnelle d'infractions pénales ; l'article 648ter du CP interdit d'employer des fonds, des marchandises ou des biens obtenus par le biais d'infractions pénales dans les activités économiques et financières sous peine de 4 à 12 ans d'emprisonnement et d'amendes pouvant se monter à 15.493 EUR. L'infraction de blanchiment d'argent suit une approche qui généralise l'infraction sous-jacente à tout crime : toute infraction pénale commise intentionnellement peut constituer une infraction principale de blanchiment d'argent. L'infraction principale de blanchiment d'argent liée à la corruption la plus courante est le versement de pots-de-vin à des agents publics dans le cadre de la passation de marchés publics et la fraude fiscale. L'auto-blanchiment (c'est-à-dire le blanchiment par les personnes qui sont les auteurs de l'infraction principale) ne constitue pas une infraction en Italie.
79. Depuis janvier 2008, l'*Unità di Informazione Finanziaria*, établie au sein de la Banque d'Italie et membre de la Commission de sécurité financière du ministère de l'Economie et des Finances²⁷, est la Cellule de renseignement financier (CRF) qui rassemble et analyse les déclarations d'opérations suspectes (DOS) avant d'en informer le Département d'investigation anti-mafia (en cas de soupçon de blanchiment d'argent en rapport avec des opérations mafieuses) et l'Unité spéciale des changes de la police financière (appelée l'unité *NSPV* de la *Guardia di Finanza*). Aussi à la demande des organes répressifs susmentionnés, la Cellule de renseignement financier peut suspendre une transaction suspecte pendant un maximum de cinq jours ouvrables. Elle n'a pas directement accès aux bases de données des forces de l'ordre; un accès indirect est possible (à travers le Département d'investigation anti-mafia et l'unité *NSPV* de la *Guardia di Finanza*) afin de permettre au CRF d'échanger des informations avec ses homologues étrangers. Le décret-loi n° 231/2007 prévoit des moyens pour renforcer la coopération et les échanges d'informations entre les forces de l'ordre et la Cellule de renseignement financier. De même, des dispositions sont prises aux fins de permettre la consultation directe de la banque de données centralisée concernant les opérations bancaires et financières, depuis le fichier fiscal. Environ 94 personnes (parmi lesquels 45 analystes financiers) travaillent à la cellule de renseignement financier, dont l'organisation interne est décrite dans le règlement du 21 décembre 2007, émis par la Banque d'Italie.
80. L'obligation de déclaration de soupçon d'opérations de blanchiment d'argent s'impose aux institutions financières (par exemple les banques, les sociétés de placement, les compagnies d'assurance), aux administrations publiques, aux sociétés non financières (par exemple les

²⁷ L'Unité d'information financière (*Unità di Informazione Finanziaria*) a remplacé l'ancien Bureau italien des changes (*Ufficio Italiano dei Cambi*), en tant qu'organe chargé des missions de lutte contre le blanchiment d'argent.

importateurs et négociants d'or et d'objets précieux, les sociétés de ventes aux enchères, les galeries d'art, les antiquaires) et aux membres d'autres professions (les comptables, les commissaires aux comptes, les notaires et les conseillers juridiques)²⁸. Ces dernières catégories de professionnels sont dispensées de leur obligation de déclaration s'agissant des informations recueillies auprès des clients qu'elles représentent dans le cadre d'une action en justice. L'inobservation de l'obligation de déclaration est sanctionnée par des amendes représentant de 1 à 40% du montant total de la transaction non signalée. Il incombe au ministère de l'Economie et des Finances d'infliger les amendes administratives pour, notamment, l'inobservation de l'obligation de déclaration : 23 procédures administratives pour manquement à l'obligation de DOS ont été enregistrées en 2007. Toute transaction faisant naître le soupçon que les fonds, les biens ou les avantages visés pourraient provenir de la commission intentionnelle d'une infraction pénale, doit être signalée au responsable de la succursale ou de l'agence de l'entité déclarante concernée qui doit transmettre immédiatement, la DOS à la cellule de renseignement financier et, si possible, avant d'effectuer la transaction en question.

Sanctions administratives imposées par le ministère de l'Economie et des Finances (chiffres de 2007)

Types d'infraction	Nbre de procédures administratives
Transfert de fonds et d'obligations au porteur	1 089
Chèques ne portant pas la mention "non-négociable" et/ou le nom du bénéficiaire	486
Obligation de réduire le solde des comptes sur livret au porteur à 12.500 EUR	7
Manquement à l'obligation de déclaration d'opération suspecte	23
Absence de déclaration au ministère de l'Economie et des Finances des manquements aux obligations énumérées à l'article 1 de la loi 197/1991	71
Total des décrets punitifs	1 106
Décrets d'acquiescement	173
Décrets de renvoi	342
Total des procédures ordonnées	1 676
Total des amendes imposées (EUR)	16 384 000

81. Pour aider les institutions déclarantes à s'acquitter de leurs obligations relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent, des directives ont été émises dans lesquelles figurent notamment des exemples de contenu de DOS, de procédures pour détecter des transactions suspectes, de mises en garde concernant les opérations financières avec des clients intervenant dans les pays énumérés sur la liste noire du GAFI, d'indicateurs d'anomalies (y compris des études de cas concrets), etc. Afin de mieux honorer ses obligations de déclaration, le secteur bancaire a élaboré un logiciel spécial (le logiciel GIANOS) qui aide à identifier et à surveiller les transactions anormales. De plus, les institutions financières sont obligées de tenir une base de données informatisée normalisée unique (*Archivio Unico Informatico*) dans laquelle toutes les transactions supérieures à 12.500 EUR sont enregistrées.
82. Le nombre de DOS reçues chaque année par la Cellule de renseignement financier a sensiblement augmenté au cours des quatre dernières années, passant de 6.813 en 2004 à 14.602 en 2008 ; la plupart des DOS ont été transmises aux forces de l'ordre compétentes aux fins d'investigation ultérieures (à titre d'exemple, sur 14.602 DOS reçues en 2008, 1.002 ont été jugées sans fondement). Les banques et la poste italienne (*Poste Italiane SPA*) sont les principales institutions déclarantes (78,5 % et 11,5 % respectivement du nombre total de DOS

²⁸ Décret-loi 56/2004 et décrets ministériels 141, 142 et 143 du 3 février 2006.

reçues en 2008), devant les autres établissements financiers (8,7 %) et les compagnies d'assurance (1 %). En 2006 et 2007, le nombre de DOS déposées par les comptables, les commissaires aux comptes et les autres membres des professions juridiques a peu à peu augmenté, pour baisser de nouveau en 2008.

Tableau 1 : nombre de déclarations d'opérations suspectes reçues au cours des 4 dernières années

Année	Institutions financières et de crédit	EPNFD	Financement du terrorisme	Montant total
2004	6 519	-	294	6 813
2005	8 579	-	478	9 057
2006	9 602	237	483	10 322
2007	11 994	216	335	12 545
(1 ^{er} semestre) 2008	6 664	54	146	6 864

Tableau 2 : déclarations d'opérations suspectes envoyées par la Cellule d'information financière à ses homologues des forces de l'ordre

Année	Blanchiment d'argent	Financement du terrorisme	Montant total
2004	6 796	333	7 129
2005	7 283	460	7 743
2006	11 099	473	11 572
2007	11 513	211	11 724
(1 ^{er} semestre 2008)	5 823	132	5 955

Tableau 3 : déclarations d'opérations suspectes faisant l'objet d'une action en justice

Année (*)	Action en justice	% du nombre total de DOS reçues
2004	321	4,7
2005	341	3,8
2006	244	2,4
2007	217	1,7
(1 ^{er} semestre) 2008	56	0,8

(*) Année de transmission des DOS à la Cellule de renseignement financier par les entités déclarantes

Tableau 4 : déclarations d'opérations suspectes écartées par la Cellule de renseignement financier comme sans fondement

Année (*)	Montant total	% du nombre total de DOS reçues
2004	108	1,6
2005	154	1,7
2006	1 722	16,7
2007	941	7,5
2008	300	4,4

(*) Année de transmission des DOS à la Cellule de renseignement financier par les entités déclarantes

b. Analyse

83. En général, la confiscation des produits et des instruments du crime est une mesure de sûreté discrétionnaire à laquelle il est possible d'avoir recours pour toute infraction impliquant l'existence

de tels objets (article 240 du CP). S'agissant des infractions de corruption (à l'exception du trafic d'influence qui ne constitue pas une infraction en Italie), la confiscation revêt un caractère automatique. Les articles 322 ter et 335-bis du Code pénal, en particulier, prévoient un dispositif de confiscation plus souple applicable aux infractions liées au versement de pots-de-vin dans le secteur public : la confiscation est automatique et la confiscation de biens d'une valeur équivalente aux produits du crime est possible. En ce qui concerne les pots-de-vin dans le secteur privé, la confiscation automatique (y compris en valeur) est prévue par l'article 2641 du Code civil. Concernant le blanchiment d'argent, la confiscation automatique (y compris en valeur) est prévue par l'article 648-ter du Code pénal. Il a été indiqué à l'EEG que la confiscation des produits du crime couvre tous les gains que le contrevenant a tirés de l'infraction ou les objets acquis au moyen de ces gains, ainsi que les économies réalisées du fait de la commission de l'infraction. Bien que le Code pénal ne mentionne pas expressément les produits indirects du crime, il est considéré que ceux-ci sont inclus, de même que les situations dans lesquelles des produits illicites ont été mêlés à des biens légitimes. Il peut être exigé de tiers de remettre les biens (ou la valeur des biens soumis à confiscation) s'ils n'ont pas agi de bonne foi. La charge de la preuve incombe à la tierce partie qui doit prouver, au-delà de tout doute raisonnable, qu'elle n'était pas au courant de l'origine illicite du bien en sa possession. Par ailleurs, une certaine répartition de la charge de la preuve est possible en relation avec certaines infractions (par exemple les infractions liées aux stupéfiants, le blanchiment d'argent) ou lorsque l'auteur de l'infraction appartient à une organisation criminelle (criminalité organisée, organisations de type mafieux). Dans de tels cas, il appartient à l'auteur de l'infraction de prouver l'origine légale de ces biens. Au cours de la visite sur place, plusieurs professionnels ont mis en avant l'importance prise par cette dernière mesure qui aide les juges à identifier les produits du crime passibles de confiscation.

84. La mesure de confiscation ne peut être appliquée qu'aux biens appartenant à des personnes reconnues coupables. La seule exception vise les cas où il est prévu une saisie *in rem* fondée sur la simple menace que la personne ou les biens en question peuvent faire peser sur la sécurité publique (à savoir, l'article 240(2) du CP et conformément aux dispositions des lois 1423/56 et 575/65 relatives aux crimes de type mafieux). L'EEG pense que la confiscation fondée sur la condamnation peut aboutir à des situations inacceptables dans lesquelles l'auteur de l'infraction est autorisé à continuer de jouir des produits de la corruption parce qu'il n'a pas été possible d'obtenir une condamnation pour des motifs de forme ou de procédure. Cela est particulièrement pertinent dans le cas de l'Italie où, comme cela a été expliqué auparavant, de nombreuses affaires risquent de ne pas aboutir à une condamnation du fait de la prescription. L'EEG recommande **d'envisager l'introduction de la confiscation *in rem* afin de faciliter davantage la saisie des produits de la corruption.**
85. En ce qui concerne la saisie et le gel des produits du crime, l'EEG observe avec satisfaction que les autorités italiennes ont à leur disposition les moyens juridiques adaptés pour saisir et geler ces produits à des stades précoces de l'enquête pénale. Elle n'a pas constaté de restriction limitant les pouvoirs de saisir et de geler les instruments et produits du crime et les discussions tenues avec les professionnels permettent de penser qu'il n'y a aucun problème particulier dans ce domaine. Cela étant, et en dépit des opinions qui se sont exprimées au cours de la visite de l'EEG sur place soulignant que, dans les faits, la confiscation/saisie est appliquée en cas d'infraction de corruption, l'absence de données statistiques globales concernant notamment le nombre d'affaires et la valeur des biens liés à la corruption ayant été confisqués/saisis dans tout le pays fait qu'il est difficile de se forger une idée précise de l'efficacité de la législation en vigueur et des actions menées concrètement par les forces de l'ordre pour saisir/confisquer les biens acquis de manière illicite provenant de la corruption. Il serait certainement utile que les autorités

italiennes examinent en détail les méthodes de travail des forces de l'ordre afin d'évaluer les problèmes/obstacles récurrents rencontrés dans la pratique (par exemple, en ce qui concerne les biens transférés à des tierces parties, les difficultés pour prouver l'origine illicite des biens, etc.) et, par là, identifier les domaines dans lesquels il pourrait être nécessaire d'apporter des améliorations supplémentaires au cadre actuel de la saisie/confiscation. Une telle évaluation demanderait des données quantitatives concernant les saisies et les confiscations qui font défaut actuellement, y compris dans le contexte de l'entraide judiciaire internationale. C'est la raison pour laquelle l'EEG recommande **de mettre en place les mesures appropriées permettant d'évaluer l'efficacité, dans la pratique, de l'activité des forces de l'ordre concernant les produits de la corruption, en particulier s'agissant de l'application des mesures provisoires et des ordonnances de confiscation ultérieure, y compris dans le cadre de la coopération internationale.**

86. En Italie, l'infraction de blanchiment d'argent est définie au sens large, selon une approche qui généralise l'infraction sous-jacente à tous les crimes. Selon les indications des autorités, dans ce domaine, toutes les infractions de corruption telles que prévues dans la législation italienne peuvent constituer des infractions principales de blanchiment d'argent, y compris la corruption active et passive dans les secteurs public et privé (le trafic d'influence n'est pas incriminé en Italie). L'infraction de blanchiment d'argent ne couvre pas le blanchiment par les personnes ayant commis l'infraction principale (auto-blanchiment) ; seul est visé le blanchiment par les personnes qui entrent ultérieurement en possession des produits. Les autorités ont indiqué que si le décret-loi n° 231/2007 couvre, à l'article 2, tous les cas d'auto-blanchiment, cette disposition est limitée au champ des mesures prévues dans ce décret. Elles ont expliqué, au cours de la visite sur place, qu'il avait été proposé des amendements au Code pénal pour combler cette lacune du dispositif et satisfaire aux recommandations émises à cet égard par d'autres instances internationales (à savoir l'OCDE et le GAFI). L'EEG se félicite de cette position.
87. Le régime de lutte contre le blanchiment d'argent en vigueur prévoit une cellule centrale de renseignement financier (CRF) qui reçoit, analyse et transmet les déclarations d'opérations suspectes (DOS) aux autorités compétentes. L'absence de déclaration est passible d'amendes administratives qui peuvent être infligées par le ministère de l'Economie et des Finances ; toutefois, l'application des sanctions correspondantes reste limitée dans ce domaine. L'EEG a été informée que l'on peut observer des retards importants – pouvant varier de quelques jours à un mois – dans la soumission à la CRF des déclarations de soupçon de blanchiment d'argent. Il en est ainsi malgré l'adoption du décret-loi n° 231/2007 d'application de la Directive 2005/60/EC du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, dont l'article 22 insiste sur le fait que de telles déclarations devraient être faites "promptement". L'EEG considère que, dans une affaire de corruption, un délai allant jusqu'à un mois pour déclarer des soupçons risque de faire perdre des occasions de recueillir des éléments de preuve et de dépister, geler et saisir les produits et instruments de la corruption. Qui plus est, ces délais apparemment prolongés font que la distinction entre l'absence de déclaration et la déclaration tardive s'estompe, ce qui pourrait réduire considérablement l'efficacité des sanctions encourues en cas de manquement à l'obligation de déclaration. Il faut aussi considérer le temps nécessaire pour entreprendre une analyse exhaustive des informations à la CRF (bien que les DOS soumises à la CRF soient examinées sans délai dès leur réception, les autorités ont fait savoir que le processus analytique complet qui s'ensuit peut demander plusieurs mois²⁹) et la nécessité d'une seconde analyse quand les renseignements sont parvenus aux forces de l'ordre, pour prendre en compte les

²⁹ Les autorités ont indiqué, après la visite sur place, qu'un système interne de classement des DOS par ordre de priorité est en cours d'élaboration pour améliorer le processus analytique.

informations qu'elles seules détiennent. Par ailleurs, il semble que la CRF reçoive peu ou pas d'information en retour de la part des forces de l'ordre concernant les suites réservées à l'analyse qu'elle a faite et transmise, et qu'elle compte plutôt sur les articles de presse pour découvrir ce qu'il est advenu des éléments apportés par ses soins. Cela semble caractériser une difficulté générale à communiquer. Les interlocuteurs des forces de police assurent ignorer les suites judiciaires des enquêtes qu'ils ont effectuées et déclarent ne pas s'y intéresser. L'absence d'information en retour est de nature, selon l'EEG, à empêcher l'amélioration des résultats des entités concernées. L'EEG recommande i) **d'insister, auprès des membres du personnel des organismes chargés de traiter ces aspects de la lutte contre la corruption, sur l'importance de faire remonter l'information concernant les déclarations d'opérations suspectes, de la coopération dans ce domaine et des effets bénéfiques que cela pourrait avoir ; ii) de prendre des mesures pour indiquer clairement à ceux qui ont l'obligation de déclarer des opérations suspectes qu'une déclaration tardive ou une absence de déclaration ne sont pas acceptables, par exemple en recourant à des mesures de sanction, le cas échéant.**

V. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions et cadre juridique

88. Le décret-loi 165/2001 relatif aux règles générales régissant le travail des agents publics donne une description détaillée de l'administration publique : *"toute administration de l'Etat y compris les écoles et les institutions, quels qu'en soient le type et le niveau, les établissements d'enseignement, les entreprises publiques à statut autonome et les administrations, les régions, les provinces, les communes, les syndicats de communes dans les zones montagneuses ainsi que leurs consortiums et associations, les institutions universitaires, les offices autonomes de logement, les Chambres de commerce, d'industrie, d'agriculture et d'artisanat et leurs associations, toute organisation publique autre qu'économique nationale, régionale et locale, les administrations, entreprises et organismes du service de santé public, l'instance représentant l'administration publique dans les négociations (ARAN) et les entités visées dans le décret-loi n°300 du 30 juillet 1999"* (par exemple l'administration fiscale, l'administration des douanes, etc) entrent dans la catégorie de l'administration publique. Il est généralement admis que cette définition doit s'entendre au sens le plus large : la liste des institutions susmentionnées n'est pas exhaustive et la notion d'administration publique est susceptible d'autres interprétations jurisprudentielles. En particulier, les autorités indiquent que la notion d'administration publique comprend toute entité, même à caractère privé, remplissant des missions publiques telles que les entreprises d'Etat. Selon le rapport annuel au Parlement sur la situation de l'administration publique du 31 décembre 2006, 3.420.729 personnes en tout travaillaient dans le service public italien (3.081.685 avec un contrat à durée indéterminée et 338.864 avec un contrat à durée déterminée, respectivement). L'administration publique italienne fait une distinction entre les fonctionnaires seniors qui ont une fonction de direction / de management (*dirigenti*) et les autres fonctionnaires (*dipendenti*). En outre, jusqu'à une date très récente, il était fait couramment appel à des consultants pour des tâches en relation avec l'administration publique ; l'un des objectifs du gouvernement en place est de limiter le recours à ce type de contrat³⁰. A cet égard, le ministère de l'Administration publique et de l'Innovation a affiché sur son site Internet une liste de consultants (avec mention du montant de leurs honoraires) à qui il avait été fait appel en 2006

³⁰ Cet objectif est inscrit dans l'article 46 de la loi 133/2008 du 6 août 2008, ainsi que dans l'article 3 (7)ⁿ de la loi 15/2009 du 4 mars 2009.

pour réaliser des projets/activités pour le compte de l'administration publique (en tout 263.089 consultants).

89. La Constitution édicte les valeurs et les principes qui doivent présider à l'action de l'administration publique, parmi lesquels l'efficacité, la loyauté, l'impartialité ainsi que la responsabilité directe des agents publics. Outre la Constitution, les principales dispositions qui régissent la compétence, l'organisation et les activités des agents publics figurent dans le Code civil, le décret-loi 165/2001 relatif aux règles générales régissant le travail des agents publics, la loi 300/1970 relative au statut du travailleur et les conventions collectives de travail pertinentes.
90. Une réforme de l'administration publique visant à, notamment, promouvoir la bonne gouvernance, renforcer l'efficacité et la responsabilisation du gouvernement ainsi qu'à développer la participation et l'autodétermination des citoyens dans la conduite des affaires publiques, lancée au début des années 1990³¹, est en cours. En mai 2008, le gouvernement a émis des directives concernant la réforme de l'administration publique qui mettent l'accent sur la nécessité d'introduire dans le service public les modèles d'efficience du secteur privé, y compris en accroissant la transparence et la responsabilisation, en encourageant la mobilité et en développant l'administration électronique (par le biais de l'interopérabilité des bases de données, des systèmes de guichet unique, des centres d'appel et des services d'assistance téléphonique, de la fourniture d'informations électroniques, etc.) ainsi qu'en simplifiant et en accélérant les procédures disciplinaires en cas de conduites répréhensibles³².

Politique de lutte contre la corruption

91. Comme cela a déjà été indiqué dans la première partie du rapport, l'Italie ne possède pas de programme concerté de lutte contre la corruption. Il n'a pas été mis en place de méthodes pour évaluer l'efficacité des mesures anti-corruption s'adressant expressément à l'administration publique.
92. Un organisme spécialisé dans la lutte contre la corruption, à savoir le Haut commissariat contre la corruption, a commencé à fonctionner en 2004, avant de disparaître en août 2008 (pour les détails, voir le paragraphe 9) ; ses missions ont été transférées au Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT) au sein du ministère de l'Administration publique et de l'Innovation. On a invoqué des mesures d'économie pour expliquer la suppression du Haut commissariat et le transfert ultérieur de ses missions au SAeT. Les effectifs du SAeT sont à présent constitués de 17 personnes (alors que le Haut commissariat en employait 57) ; le SAeT commence à passer des accords avec les autres organismes chargés des principales missions en matière de lutte contre la corruption³³. Au cours de la visite sur place, une présentation générale du SAeT a été faite à l'EEG, y compris de l'organigramme et d'une liste des tâches et des résultats attendus à courte échéance. En février 2009, après la visite de l'EEG, le SAeT a soumis son premier rapport au Parlement (il doit lui remettre des rapports trimestriels sur ses activités et ses projets). Ce document identifie un certain nombre de domaines et de tâches qui soulignent la fonction d'orientation et de coordination que le SAeT est appelé à remplir (en utilisant la méthode du réseau en étoile) auprès des différentes administrations publiques pour l'élaboration de politiques

³¹ Loi 241/1990 du 7 août 1990.

³² Les autorités ont ajouté, après la visite sur place, un document publié en décembre 2008 qui examine les principaux points de la réforme de l'administration publique, intitulé les Trente-quatre points de la réforme Brunetta de l'administration publique (*I 34 Punti della Riforma Brunetta della Pubblica Amministrazione*).

³³ Des protocoles d'accord ont été signés, entre autres, avec la Cour des comptes, le Conseil national de l'économie et du travail (CNEL), Transparency International Italie et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

ciblées de lutte contre la corruption et en faveur de la transparence. Le SAeT devrait mettre au point, chaque année, une stratégie générale de lutte contre la corruption qui dresserait le bilan des pratiques exemplaires mises en œuvre au niveau sectoriel.

Transparence

93. L'accès aux documents administratifs est réglementé principalement par la loi 241/1990 et le décret présidentiel 184/2006, qui s'applique aux instances administratives d'Etat, parmi lesquelles les organismes spécialisés autonomes, les entités publiques et les prestataires de services publics. Cette législation vaut également au niveau local ; les entités locales sont cependant habilitées à élaborer, le cas échéant, des règles supplémentaires et des mesures d'application concrètes pour organiser efficacement le droit à l'information. L'accès à l'information juridique est réservé à ceux qui justifient d'un intérêt légitime au regard de la procédure administrative concernée ; après une modification de la loi 241/1990 en 2005³⁴, la notion d'intérêt légitime peut être encore élargie pour couvrir toute personne ou instance représentant les intérêts d'un secteur de la société (*interessi diffusi*), sous réserve qu'elles aient un intérêt direct, concret et actuel dans l'affaire dans le cadre de laquelle les documents sont demandés. Les demandes d'accès aux documents doivent être motivées et adressées (par écrit ou oralement) à l'administration qui a produit le document ou l'a en sa possession. La loi 267/2000 sur les collectivités locales (TUEL) autorise quelques innovations en matière d'accès des citoyens et des conseillers locaux aux documents administratifs détenus par les autorités locales. En particulier, il n'est pas exigé de produire des éléments justifiant d'un intérêt légal et motivant la demande (article 10, loi 267/2000).
94. Les informations sollicitées doivent être fournies dans un délai maximal de 30 jours. L'article 24 de la loi 241/1990 dresse une liste d'exceptions au droit général d'accès à l'information, dont les cas dans lesquels la divulgation des informations requises porterait atteinte aux relations internationales, à la sécurité, à la politique monétaire et économique, à l'ordre public ou lorsque leur divulgation pourrait empiéter sur le droit au respect à la vie privée de tierces parties ; le refus d'acquiescer à une demande d'information doit être motivé par l'entité concernée de l'administration publique. L'accès aux documents administratifs est gratuit ; seuls les frais de photocopie ou d'expédition peuvent être facturés. Les entités de l'administration publique sont tenues de désigner des agents chargés de l'information. Qui plus est, chacune d'entre elles doit conserver une base de données des demandes d'informations, qui est connectée à une base de données nationale. La loi 241/1990 ne prévoit pas de mécanisme pour contrôler l'application effective de ces dispositions.
95. La Commission pour l'accès aux documents administratifs, qui a été mise en place en 1991 et exerce ses activités sous les auspices du premier ministre, est chargée de certaines tâches concernant la mise en œuvre du droit d'accès à l'information³⁵. En particulier, elle émet chaque année des rapports et des avis sur le nombre et le type de plaintes formulées par les citoyens qui se sont vus refuser l'accès à des informations administratives ; elle est en droit de proposer, si besoin, des textes de loi pour permettre un accès effectif à ces informations. Elle est aussi chargée d'exploiter et d'analyser la base de données nationale des demandes d'informations.

³⁴ Loi 15/2005 portant modification de la loi 241/1990.

³⁵ La Commission pour l'accès aux documents administratifs est composée de représentants du Gouvernement, de quatre membres du Parlement et de trois représentants de l'appareil judiciaire (tribunaux ordinaires et administratifs, cours des comptes) ; elle est présidée par le secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil des ministres.

96. Lorsque des demandes d'accès à des informations sont refusées, le requérant a le droit de faire appel i) auprès du tribunal administratif régional compétent, dont la décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat ; ii) auprès de la Commission pour l'accès aux documents administratifs ou du médiateur ("*difensore civico*") local/provincial/régional compétent. Le délai imparti par la loi pour conclure les appels (par le tribunal administratif régional compétent, le Conseil d'Etat ou la Commission pour l'accès aux documents administratifs, tel qu'applicable) est fixé à 30 jours à compter de la date à laquelle il a été fait appel. La possibilité de déposer une plainte auprès de la Commission pour l'accès aux documents administratifs a été instaurée par le décret 184/2006. Cette dernière est compétente pour examiner les dossiers refusés qui demandaient des informations d'administrations publiques centrales et territoriales, d'organismes publics nationaux et d'autres fournisseurs de services publics. Elle n'est pas compétente en ce qui concerne les refus de fournir des informations administratives émanant des collectivités locales, qui relèvent de la compétence du médiateur. Bien que la Commission soit habilitée à se prononcer sur la légitimité du refus opposé par un organisme de l'administration publique, elle n'a pas reçu de pouvoirs juridiques spéciaux pour obliger ce dernier à divulguer effectivement les informations demandées par une personne. Le rapport d'activité général 2007 de la Commission évoque expressément ce problème.
97. La loi 150/2000 lance une stratégie de communication à l'intention de l'administration publique en diffusant des informations concrètes aux citoyens (par exemple concernant les textes de lois, l'activité et le fonctionnement des administrations publiques, etc.). Elle fait également obligation aux services gouvernementaux et aux entités publiques d'identifier les membres de leur personnel qui sont chargés de fournir les informations et de les diffuser, et de leur dispenser une formation spéciale à cet effet. Une opération dite "de transparence" a été lancée en 2008 pour faire connaître aux citoyens le fonctionnement de l'administration publique. Le ministère de l'Administration publique et de l'Innovation a été le premier à prendre des mesures concrètes en décrivant sur son site web le fonctionnement du service public, affichant y compris les coordonnées pour contacter les agents et leurs domaines de responsabilité, les statistiques sur l'absentéisme et les performances (sur la base des évaluations personnelles), la grille des salaires des postes d'encadrement, etc. Cette initiative vise, dans l'ensemble, non seulement à renforcer la transparence, mais aussi à accroître l'efficacité au sein de l'administration publique.
98. Il appartient, par ailleurs, au ministère de l'Administration publique et de l'Innovation de notamment définir une stratégie de gouvernement électronique. En janvier 2009, une telle stratégie a été publiée pour la période 2009-2012 ; le Centre national des technologies de l'information dans l'administration publique (CNIPA) exerce une action essentielle dans ce domaine. En plus de la stratégie de gouvernement électronique élaborée au niveau national, les administrations régionales ont adopté ces dernières années une stratégie régionale en faveur de la société de l'information, généralement associée, au niveau territorial, à des plans d'action concernant le gouvernement électronique. Des Centres régionaux de compétence en matière de gouvernement électronique (21 en tout) ont été mis en place pour soutenir les efforts déployés par les gouvernements locaux et régionaux afin, notamment, de mettre en œuvre une administration électronique et moderniser leur systèmes de TI.

Contrôle de l'administration publique

Droit d'appel des décisions administratives

99. Les décisions administratives peuvent être contestées par le biais d'une procédure administrative ou judiciaire. Une action du gouvernement est susceptible de contrôle administratif si elle revêt

un caractère qui équivaut à un objectif déclaré de l'organisme public ; cela n'englobe pas les avis ou les conseils non contraignants. En particulier, les décisions de l'administration publique peuvent être mises en cause devant : i) le supérieur hiérarchique de l'organisme administratif (pour validité et licéité de la décision) ; ii) une autorité supérieure qui, sans être d'un rang plus élevé que l'autorité ayant rendu la décision, est dotée de pouvoirs de supervision/contrôle général (recours hiérarchique dit abusif, qui est expressément prévu par la loi dans certains cas et ne permet qu'un contrôle de la validité en droit) ; iii) l'autorité à l'origine même de la décision (procédure dite d'opposition, applicable dans les cas expressément prévus par la loi, permet un contrôle de la validité et de la licéité).

100. Le tribunal administratif régional compétent exerce le contrôle juridictionnel (validité et licéité) des litiges administratifs. Il est possible d'attaquer la décision de justice devant le Conseil d'Etat dans un délai de 60 jours à compter du jugement du tribunal administratif (si l'autorisation d'exercer un recours est accordée).
101. Enfin, la procédure d'appel exceptionnelle devant le Président de la République est une voie de recours générale prévue par la loi qui ne permet que de contrôler la validité en droit ; elle représente un autre mécanisme de recours devant les tribunaux. Toute autorité publique, quelle qu'elle soit, peut y avoir recours contre des décisions administratives définitives.

Médiateur

102. L'institution du médiateur (*difensore civico*) n'existe pas au niveau national mais uniquement aux niveaux local/provincial/régional. Il s'agit d'une institution indépendante nommée par le conseil local/provincial/régional ; le médiateur peut déposer une demande d'enquête, *ex officio* ou sur plainte d'un particulier (par exemple, le *Difensore Civico* de Rome, que l'EEG a rencontré au cours de la visite sur place, traite en moyenne 13.000 affaires par an). Les médiateurs s'occupent en général du contrôle des actions administratives, des plaintes relatives à l'accès du public aux documents administratifs, participent aux travaux préparatoires des lois, etc.

Audit

- Audit interne

103. Le Département de l'administration publique a commandé une étude sur les dispositifs de contrôle interne mis en place par les différents organismes publics³⁶. L'étude a révélé que ces derniers n'avaient pas tous élaboré des mécanismes de contrôle internes et que ces mécanismes étaient de types très divers³⁷.
104. Le ministère de l'Economie et des Finances est chargé de contrôler la transparence et la justification de l'emploi des fonds publics. Plusieurs instruments, tels que les bulletins mensuels, trimestriels et annuels publiés sur le site internet du ministère (www.rgs.tesoro.it), permettent d'atteindre ces objectifs.

³⁶ L'étude a été réalisée par le CISPA (*Centro interdipartimentale per l'innovazione nella pubblica amministrazione*) de l'université de Rome Tor Vergata.

³⁷ Le premier rapport du Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), qui a été soumis au Parlement en février 2009, examine cette situation et donne pour mission au SAeT, notamment, d'élaborer des directives relatives à l'audit interne afin de prévenir les affaires de corruption et les abus de confiance.

- *Audit externe : Cour des comptes*

105. La Cour des comptes est un organisme indépendant et autonome, investi de la mission de préserver les finances publiques et de garantir le respect des ordonnances juridictionnelles (article 100 de la Constitution). Elle s'efforce de réaliser ces deux objectifs en procédant à un triple audit et en exerçant des pouvoirs juridictionnels et consultatifs :
- i) la Cour des comptes a compétence pour mener un audit à priori de la légalité des actions du gouvernement et un audit à posteriori de la gestion du budget de l'Etat. Elle participe également, dans les conditions fixées par la loi, à la supervision de l'administration financière des organismes créés par l'Etat. Les chambres régionales des comptes sont chargées de contrôler et de vérifier l'utilisation des fonds publics par les organismes du secteur public dans les régions.
 - ii) L'activité juridictionnelle, quant à elle, concerne les missions administratives et comptables des agents publics, les questions de pension et de comptabilité. La Cour des comptes est compétente pour mettre en oeuvre des poursuites et condamner les agents publics ayant causé des préjudices financiers à l'administration publique par leur conduite répréhensible ou frauduleuse ; l'action de la Cour des comptes est indépendante des poursuites pénales intentées contre l'agent public en question et ne dépend pas de l'issue de ces procédures (la responsabilité administrative pouvant être reconnue dans des affaires qui n'engagent pas la responsabilité pénale).
 - iii) Enfin, la Cour des comptes est investie d'une fonction consultative : elle donne des avis sur les propositions de réglementation du gouvernement concernant la gestion des biens de l'Etat et l'activité comptable.
106. Bien qu'il n'ait pas été assigné à la Cour des comptes de mission précise dans la lutte contre la corruption, elle contribue de fait à cet objectif par le biais de son travail d'audit et de contrôle juridictionnel. De 1996 à 2006, la Cour a rendu en tout 17.576 verdicts (6.620 condamnations), en première instance. En général, les procédures juridictionnelles de la Cour des comptes durent environ 1 an et 9 mois en première instance, et 2 ans et 5 mois en appel. En 2008, elle a recouvré un montant total de 69.013.083 EUR au titre des préjudices causés à l'Etat italien du fait de la corruption au sein de l'administration publique ; en tout 185 jugements ont été prononcés contre des agents publics au titre des préjudices financiers à l'administration publique par leur conduite répréhensible ou frauduleuse³⁸.

Recrutement, carrière et mesures préventives

107. L'article 97 de la Constitution énonce les principes fondamentaux qui président à l'entrée dans le service public, basée sur les concours. Avant d'entrer en fonction, les agents publics sont tenus de remplir une déclaration personnelle indiquant qu'ils n'ont pas de casier judiciaire ; il est procédé à la vérification de la déclaration fournie par le candidat au cours du processus de recrutement. Le système d'avancement repose sur des critères associant l'ancienneté dans le service et le mérite.
108. Le mode de recrutement est différent pour les personnes qui s'acquittent de missions d'encadrement dans le secteur public (cadres dirigeants ou *dirigenti*). Les cadres dirigeants sont régis par les articles 15 et 29, titre II, chapitre II, du décret-loi 165/2001, tel qu'amendé par la loi 145/2002 ; leurs contrats sont à durée déterminée (le plus souvent, de 2 à 7 ans, renouvelable). Ils sont notamment recrutés : 1) par le biais de concours internes (pour les agents publics titulaires d'un diplôme universitaire et possédant au minimum cinq ans d'expérience) ; 2) après avoir suivi un cursus d'une durée de 15 mois organisé par l'Ecole nationale

³⁸ Cérémonie inaugurale de l'exercice 2009. Discours d'ouverture du Procureur général, le 11 février 2009.

d'administration et passé ensuite un examen ; 3) par une nomination directe dans l'administration concernée pour les personnes possédant une expérience pertinente en tant que dirigeant, en rapport avec le poste en question (dans ce dernier cas, la durée du contrat ne peut excéder 3 à 5 ans)³⁹.

109. Un certain nombre de mesures de prévention de la corruption ont été adoptées au niveau sectoriel. Par exemple, l'administration fiscale procède périodiquement à des vérifications aléatoires internes de ses effectifs, élabore des outils de gestion des risques et dirige des séminaires sur les principes éthiques ; elle impose également aux membres de son personnel au niveau de la direction, de remplir des déclarations annuelles concernant leur situation financière et des attestations confirmant l'absence d'incompatibilités avec leurs fonctions. L'administration italienne des domaines (*Agenzia del Demanio*) a mis en place, début 2008, un modèle d'organisation (voir également le paragraphe 169) incluant des mesures anti-corruption et des principes éthiques, associé à un système de formation pour éclairer la conduite de ses employés.

Formation

110. Conformément à l'article 54(7) du décret-loi 165/2001, les administrations publiques doivent pourvoir à la formation de leur personnel en matière éthique ; à cette fin, des séminaires ont été organisés concrètement (notamment à l'intention des agents publics occupant des postes d'encadrement/de direction). L'Ecole nationale d'administration est un centre de formation des agents publics ; elle dispense des cours de formation initiale et continue ; dernièrement, elle a mis au point une session pilote de formation des agents publics de haut rang, comportant des études de cas concrets qui traitent des comportements éthiques et des mesures anti-corruption dans l'administration publique. De même, l'Ecole d'économie et de finances (*Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*) qui est l'organisme de formation du ministère de l'Economie et des Finances, a dirigé plusieurs modules de formation consacrés à l'éthique dans le service public, à l'intention des agents travaillant dans des domaines exposés aux risques de corruption.

Code de conduite/de déontologie

111. Un code de conduite des agents publics, n'ayant pas force obligatoire, a été adopté à la mi-avril 2001 ; une circulaire interne résumant son contenu a été émise en juillet 2001 afin d'informer les agents publics des obligations éthiques applicables⁴⁰. Le Code de conduite contient les principes généraux qui régissent le service public (par exemple les obligations de loyauté, d'impartialité, d'efficacité et de diligence), ainsi que les dispositions particulières relatives aux cadeaux (article 3) et d'autres mesures de prévention des conflits d'intérêts (articles 5 à 7). Il ne renferme pas d'indications sur le contrôle ou les sanctions applicables en cas de violation de ses dispositions. Toutefois, en vertu de l'article 54 du décret-loi 165/2001, il incombe aux cadres dirigeants responsables au sein de chaque organisme public de superviser l'application des règles éthiques/déontologiques ; il leur appartient également d'organiser les séances de formation y afférentes, le cas échéant. Conformément à l'article 55 du décret-loi 165/2001, les

³⁹ Conformément à l'article 19 du décret-loi 165/2001, tel qu'amendé par la loi 145/2002, les administrations publiques peuvent décider de recruter à un poste de direction : a) des cadres dirigeants d'autres administrations (différentes de celle qui recrute) ; b) des personnes possédant une qualification professionnelle spécifique reconnue et une expérience de cinq ans au minimum en tant que dirigeant dans les secteurs public ou privé ; c) des personnes ayant acquis une spécialisation professionnelle particulière (cette spécialisation doit être attestée par un diplôme/doctorat universitaire, des publications scientifiques ou par une expérience professionnelle ayant requis des compétences managériales) ; et, enfin, d) des personnes issues des milieux universitaire ou de la recherche, des magistrats ou Procureurs généraux et des procureurs.

⁴⁰ Circulaire n° 2198 du 12 juillet 2001.

différents types de manquements aux principes éthiques ainsi que les sanctions applicables devront être définis par le biais des conventions collectives de travail.

112. Une directive du ministère de l'Administration publique et de l'Innovation, émise le 6 décembre 2007, rappelle que la mission assignée aux cadres dirigeants (*dirigenti*) est d'assurer le bon fonctionnement de l'administration publique, y compris en contrôlant que les dispositions du Code de conduite sont respectées et en veillant à l'application requise des sanctions disciplinaires (cette directive met l'accent, en particulier, sur la tâche qui incombe aux cadres dirigeants de veiller à l'efficacité, notamment, en réduisant l'absentéisme des agents publics).
113. Le Code de conduite des agents publics est automatiquement joint en annexe aux conventions collectives de travail pertinentes des organismes publics et est remis aux agents publics lors de leur recrutement.
114. Le Code de conduite des agents publics ne s'applique pas aux membres de l'armée/de la police, qui sont assujettis à leurs codes de discipline respectifs ; de même, les juges et les procureurs sont liés par leurs propres codes de conduite. Par ailleurs, des institutions élaborent des codes de conduite qui leur sont spécifiques en s'inspirant du Code de conduite des agents publics, afin d'adapter les règles éthiques à leur situation, à leur vulnérabilité et aux risques particuliers de corruption susceptibles de se faire jour dans l'exercice de leurs fonctions. Par exemple, le ministère de l'Economie et des Finances rédige actuellement un Code de conduite qui cite des exemples concrets d'incompatibilités et décrit les sanctions applicables en cas de manquement. De même, l'Administration des domaines (*Agenzia del Demanio*) a adopté son propre Code de conduite qui vaut non seulement pour ses employés, mais aussi pour les membres de son conseil de direction, les travailleurs indépendants, consultants et fournisseurs auxquels elle fait appel.

Conflits d'intérêts

115. En Italie, les règles applicables en matière de conflits d'intérêts varient selon les catégories d'agents publics concernés. Pour ce qui est des élus (membres du Parlement et du gouvernement), la loi 441/1982 prévoit un dispositif de divulgation de leur situation financière (déclaration de revenus et de patrimoine). Conformément à la loi 127/1997, ces règles sont également étendues aux magistrats et aux cadres dirigeants de l'administration publique (*dirigenti*). Les membres du gouvernement sont, en plus, assujettis à des règles détaillées en matière de conflits d'intérêts qui sont énoncées dans la loi 215/2004. Enfin, les agents publics sont visés par les dispositions relatives aux incompatibilités, arrêtées par le décret-loi 165/2001, et sont guidés dans leur conduite par celles énoncées dans le Code de conduite. Les règles concernant les conflits d'intérêts applicables aux différentes catégories de titulaires de charges publiques sont décrites en détail ci-après.

Élus, magistrats, cadres dirigeants de l'administration publique : loi 441/1982

116. La loi 441/1982 impose à un certain nombre d'élus l'obligation de divulguer leur patrimoine, à savoir les sénateurs et les députés, le Premier ministre, les ministres, les secrétaires d'Etat ainsi que les Conseillers (article 1 de la loi 441/1982) des assemblées régionales, provinciales et locales (si la commune compte plus de 50.000 habitants). Ces obligations s'imposent également aux présidents, vices-présidents, cadres dirigeants et directeurs généraux ayant fait l'objet d'une nomination politique ou travaillant dans des entreprises (article 12, loi 441/1982) détenues majoritairement par l'Etat (ou les régions/les communes). Enfin, la loi 127/1997 (article 17) élargit

aux magistrats (des tribunaux administratifs, militaires et des chambres des comptes) et aux cadres dirigeants de l'administration publique (*dirigenti*) l'obligation de divulguer leur situation financière.

117. Les informations concernant les biens, les sources et le niveau de revenus doivent être rendues publiques chaque année ainsi qu'en entrant dans le service public et en le quittant. Cette obligation ne s'applique pas seulement aux élus mais aussi à leurs conjoints non séparés et à leurs enfants à charge, s'ils y consentent. Les déclarations relatives aux situations financières sont publiées au Journal officiel qui est à la disposition des électeurs inscrits, sur demande (articles 8 et 9, loi 441/1982).

Membres du gouvernement

118. La loi 215/2004 relative aux règles régissant la résolution des conflits d'intérêts (dite loi *Frattini*) a instauré des règles supplémentaires pour prévenir les cas de conflits d'intérêts touchant les membres du gouvernement. L'article 1 indique les catégories d'agents publics visées par la loi, à savoir les "personnes titulaires d'une charge gouvernementale", dont le premier ministre, les ministres, les adjoints aux ministres et les membres des commissions spécialisées du gouvernement, obligeant ainsi ces derniers à se consacrer uniquement à l'intérêt public tout en s'interdisant de prendre des mesures et de participer à la prise de décisions pouvant faire naître un conflit d'intérêts.
119. L'article 2 de la loi 215/2004 interdit aux personnes remplissant des fonctions gouvernementales d'être titulaires de certains types de charges ou d'occuper certains types de postes, y compris dans des sociétés à but lucratif ou dans d'autres entreprises commerciales ; d'exercer une activité professionnelle, quelle qu'en soit le type, ou un quelconque travail à titre indépendant, dans un domaine en relation avec la fonction gouvernementale en question ; d'occuper des postes, d'être titulaire d'une charge ou d'exercer des tâches de direction ou d'autres devoirs au sein de sociétés ou d'associations professionnelles ; et d'exercer tout type d'emploi dans les secteurs privé ou public. La loi 215/2004 n'inclut pas la propriété d'une telle entreprise commerciale dans les cas de conflits d'intérêts : il est interdit aux membres du gouvernement d'occuper des fonctions de direction ou opérationnelles dans des entreprises privées mais non d'en être propriétaire.
120. Il y a conflit d'intérêts quand l'action (l'adoption d'une mesure, ou le fait de proposer une mesure) ou l'omission (le fait de ne pas prendre une mesure qui aurait dû être prise) du titulaire d'une charge publique entraîne des effets particuliers favorables au titulaire de la charge, à son conjoint ou à ses proches jusqu'au deuxième degré de parenté, aux sociétés commerciales ou autres entreprises qu'ils contrôlent, au détriment de l'intérêt public.
121. En application de l'article 5 de la loi 215/2004, les membres du gouvernement sont tenus, dans un délai de 30 jours à compter de leur entrée dans le service public, de notifier à l'Autorité italienne de la concurrence (*Autorità garante della concorrenza e del mercato*) les cas d'incompatibilités existants à la date de leur prise de fonctions. En outre, les déclarations concernant la situation financière (y compris des indications relatives aux actions de sociétés en leur possession) des membres du gouvernement ainsi que de leur conjoint ou de leurs proches jusqu'au deuxième degré de parenté, doivent être remplies auprès de l'autorité mentionnée plus haut dans un délai de 90 jours après leur entrée en fonctions. Les membres du gouvernement doivent informer l'Autorité italienne des communications chaque fois que les cas de conflits d'intérêts concernent des activités économiques dans le domaine des communications.

122. L'Autorité italienne de la concurrence est l'organisme chargé de vérifier s'il existe des incompatibilités et des conflits d'intérêts. En cas de non respect de la loi, l'Autorité peut demander à l'organisme compétent de démettre le titulaire de ses fonctions ou de lui interdire d'occuper un poste ; la suspension de la relation de travail de droit public ou privé ; la suspension de l'immatriculation dans des rôles et registres professionnels ; et/ou l'imposition d'une amende à l'entreprise privée (proportionnée à l'avantage pécuniaire effectivement obtenu par cette dernière et à la gravité du manquement). Si le conflit d'intérêts implique une entreprise du secteur des communications dirigée par le titulaire de la charge publique (ou un membre de sa famille), l'Autorité italienne de réglementation de la concurrence peut également, dans certaines circonstances, imposer une amende à l'entreprise. Tous les 6 mois, les deux Autorités sont tenues de soumettre au Parlement un rapport d'activité sur les actions de contrôle et de supervision menées dans ce domaine.

Agents publics

123. Les agents publics sont tenus de préserver l'indépendance de leur situation en évitant de prendre des décisions ou de pratiquer des activités en relation avec leurs attributions en cas de conflits d'intérêts réels ou apparents (article 2, Code de conduite). Ils doivent en outre s'interdire de passer des contrats, de participer à la prise de décisions ou à des activités susceptibles de toucher leurs intérêts personnels, ou ceux de leurs parents ou conjoints, si leur participation à l'adoption d'une décision ou à une activité peut faire naître de la suspicion à l'égard de l'indépendance et de l'impartialité de l'administration publique (articles 6 et 12, Code de conduite). D'autres restrictions limitent l'exercice d'un emploi annexe qui doit être autorisé au cas par cas par chaque administration (article 7, Code de conduite). En outre, le Code de conduite interdit aux agents publics de nouer une collaboration ou de s'engager dans une mission de coopération, quelle qu'en soit la nature, avec des personnes ou organisations ayant eu des intérêts économiques liés aux fonctions de l'agent concerné au cours des deux années précédentes (article 7(2), Code de conduite). Des dispositions supplémentaires relatives aux incompatibilités sont énoncées à l'article 53 du décret-loi 165/2001 (et complétées par la circulaire 6/97 pour ce qui est des incompatibilités des personnes occupant un emploi à temps partiel).
124. Le Code de conduite contient des dispositions particulières concernant les déclarations d'intérêts financiers. En particulier, les agents publics doivent informer, par écrit, leurs hiérarchies de toute activité annexe rémunérée, pratiquée au cours des cinq dernières années (article 5(1), Code de conduite). Les dirigeants sont également tenus, avant d'entrer en fonctions, de notifier les actions qu'ils possèdent dans une société ou les autres participations financières qu'ils détiennent et qui peuvent entraîner un conflit d'intérêts. Par ailleurs, ils ont l'obligation de fournir des indications précises sur leur patrimoine ou leur situation fiscale à la demande motivée des services compétents de ressources humaines (article 5(2), Code de conduite). Tel que décrit aux paragraphes 116 et 117, la loi 127/1997 étend aux dirigeants du secteur public y compris à ceux des collectivités locales, l'obligation d'enregistrer leurs revenus et leur patrimoine.
125. La détection et l'investigation des conflits d'intérêts des agents publics incombent à leurs hiérarchies respectives. En outre, la loi 133/2008 confie au département de l'administration publique, au sein du ministère de l'Administration publique et de l'Innovation (sous les auspices de la présidence du Conseil des Ministres), des fonctions de contrôle précises en ce qui concerne le cadre des incompatibilités énoncées à l'article 53 du décret-loi 165/2001.

Cadeaux

126. Le Code de conduite (article 3) interdit aux agents publics d'accepter des cadeaux, à l'exception des cadeaux d'usage de faible valeur.
127. Les membres du gouvernement ne sont, quant à eux, pas soumis à des règles particulières concernant les cadeaux autres que celles définies par le décret du Conseil des Ministres du 20 décembre 2007 relatif aux cadeaux protocolaires. Le président du Conseil des Ministres, les ministres et les autres membres du gouvernement ainsi que leurs conjoints ne sont pas autorisés à accepter des cadeaux d'une valeur supérieure à 300 EUR.

Pantouflage

128. L'article 25 de la loi 724/1994 interdit aux personnes ayant quitté la fonction publique d'entreprendre des activités de consultant sous contrat avec l'administration qui les a employées au cours des 5 dernières années. Cette règle ne s'applique qu'aux employés qui ont mis fin à leur service volontairement, après avoir obtenu le nombre d'années de cotisation de pension permettant un départ anticipé à la retraite, en raison de leur ancienneté.
129. La loi 145/2002 régit la mobilité des cadres dirigeants (*dirigenti*) entre les secteurs public et privé. Le principe fondamental de cette loi veut que l'on encourage une telle mobilité considérée comme favorable à un échange bénéfique d'expériences et à l'interaction entre les secteurs public et privé. Dans cette perspective, les dirigeants peuvent abandonner une charge publique, en prenant un congé sans solde, pour exercer des activités dans le secteur public (par exemple dans d'autres organismes administratifs ou dans des organisations internationales) ou dans des entités privées. Le congé aux fins d'exercer des activités au sein d'entités privées ne peut pas dépasser une période maximale de 5 ans. Le congé peut être refusé si, au cours des deux années qui précèdent, le dirigeant concerné a participé à des missions de supervision, passé des contrats ou délivré des autorisations en rapport avec l'entité privée pour lequel il se propose de travailler. De même, le congé n'est pas accepté dans les cas où la mobilité du dirigeant compromet la nécessaire impartialité de l'administration publique.
130. Il est interdit aux membres du gouvernement, pendant 12 mois après avoir quitté leurs fonctions, de travailler pour d'autres organismes publics, dans le secteur privé ou d'exercer des activités professionnelles dans des domaines en rapport avec leur mission au sein du gouvernement (article 2(4), loi 215/2004). Cette règle ne s'applique pas aux membres du Parlement.

Rotation

131. La loi ne définit pas de système de rotation ordinaire périodique pour les personnes employées dans des secteurs de l'administration publique considérées comme sensibles à la corruption. Toutefois, dans la pratique, la rotation a lieu dans certains postes (par exemple, les agents de l'administration fiscale, des douanes).

Signalement de la corruption

132. Conformément à l'article 331 du Code de procédure pénale, les agents publics sont soumis expressément à l'obligation de signaler, sans tarder, les infractions pénales dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Le non respect de l'obligation de signalement est passible d'une amende allant de 30 à 516 EUR (article 361, Code pénal).

133. Aucune mesure juridique n'est en vigueur pour garantir la confidentialité et la protection des agents publics qui signalent des affaires de corruption (les donneurs d'alerte).

Procédures disciplinaires

134. Conformément à l'article 55 du décret-loi 165/2001, les manquements à la discipline et les sanctions y afférentes sont précisés dans les conventions collectives pertinentes. Ces conventions comprennent un code dit de discipline qui définit les types d'infractions et les sanctions applicables. Toute la gamme des infractions possibles n'est pas décrite ; toutefois, le fait qu'une infraction ne soit pas mentionnée n'empêche pas la sanction d'être imposée. Il est admis que, chaque fois que le manquement visé aux dispositions contractuelles porte sur des notions telles que "conduite non conforme à un comportement correct", "écart de conduite particulièrement grave" ou "conduite causant un préjudice à l'administration ou à de tierces parties", le Code de conduite (dans son intégralité) doit s'appliquer pour concrétiser les dispositions pertinentes et mettre en œuvre les sanctions disciplinaires correspondantes. Les codes de discipline applicables doivent être facilement accessibles aux agents et faire l'objet d'une large publicité, en particulier, par un affichage sur les lieux de travail.
135. Les mesures disciplinaires peuvent comporter un avertissement verbal ou écrit, des amendes d'un montant égal à 1 heure de rémunération et pouvant aller jusqu'à 4 heures, la mise à pied pour une durée maximale de 10 jours, ou de 11 jours à 6 mois, un licenciement avec ou sans préavis. Le niveau de la sanction imposée pour une infraction donnée doit être augmenté en cas de récidive.
136. Au sein de chaque administration publique, un bureau est spécialement chargé de recevoir les rapports et d'intenter les procédures d'application des mesures disciplinaires. Chaque responsable signale à ce bureau les cas de manquements à la discipline commis par les personnes qui travaillent sous ses ordres. En cas de polémique, l'agent public peut engager une procédure judiciaire en portant le litige devant un arbitre unique, qui est choisi conjointement par l'agent et l'administration. L'arbitre doit posséder des qualifications particulières et être un professionnel chevronné. La procédure n'empêche pas de mener à bien, ultérieurement, une action en justice afin de laisser un délai raisonnable à la procédure disciplinaire ; il ne peut pas s'écouler plus de 20 jours entre le moment où l'agent reçoit la notification d'un cas de manquement à la discipline et celui où la personne concernée répond à cette notification. La procédure disciplinaire doit être conclue dans les 120 jours qui suivent (à l'exception des procédures disciplinaires suspendues en raison de l'ouverture de poursuites pénales ; pour de plus amples informations, voir le paragraphe 138). Il incombe à l'Inspection du service public (*Ispettorato per la Funzione Pubblica*) de contrôler l'application des mesures de discipline (article 60, décret-loi 165/2001).
137. Le tableau suivant présente des données statistiques, fournies par l'Inspection du service public, concernant les manquements à la discipline pour la période allant de mi-décembre 2007 à mi-août 2008 :

Administration	*1	2	3	4	5	6	7
Ministères/organismes publics	348	91	130	69	28	12	21
Organismes d'Etat	85	6	50	26	7	2	15
Régions	2	0	0	0	0	0	0
Provinces	9	0	6	2	3	0	1
Communes	118	14	55	25	24	1	5

<i>Administration</i>	*1	2	3	4	5	6	7
Commissions des impôts	2	0	0	0	0	0	0
Services sanitaires locaux/hôpitaux	300	24	127	76	28	6	17
Universités	40	6	11	4	6	0	1
Écoles	8	0	7	7	0	0	0
TOTAL	912	141	386	209	96	21	60

***Légende** (Les sanctions imposées dans les colonnes 4, 5, 6 et 7 ne correspondent pas aux procédures visées dans les colonnes 1, 2 et 3)

- | | |
|--|--------------------------------------|
| 1. Procédure en cours | 5. Mise à pied |
| 2. Procédure suspendue en attente d'une action en justice | 6. Licenciement |
| 3. Procédures terminées | 7. Clôture de l'affaire/acquittement |
| 4. Imposition de sanctions mineures (sanctions conservatoires) | |

138. La loi 97/2001 régleme^{te} expressément la relation entre la discipline et les poursuites pénales. La procédure disciplinaire est suspendue jusqu'à la conclusion des poursuites pénales⁴¹. Des délais sont fixés pour faire en sorte que la décision disciplinaire suive la condamnation pénale, c'est-à-dire que la procédure disciplinaire doit être relancée dans les 90 jours qui suivent le prononcé de la condamnation définitive pour une infraction en relation avec la corruption (180 jours dans tous les autres cas) et terminée dans un délai maximal de 120 jours. Dans le cas de certaines infractions (y compris les infractions en relation avec la corruption), si l'agent est reconnu coupable, la décision disciplinaire doit être le renvoi du service public ; en attendant la sanction pénale définitive, l'agent concerné peut faire l'objet d'une mise à pied. Enfin, en vertu de l'article 129 des dispositions de mise en œuvre du Code de procédure pénale, les procureurs sont tenus d'informer l'organisme correspondant de l'administration publique et la Cour des comptes (si un préjudice est causé à l'Etat) de l'instruction pénale mettant en cause des agents publics⁴².

Marchés publics, permis et autres procédures et autorisations administratives

139. Plusieurs lois ont été adoptées dans les années 1990 aux fins d'accroître la transparence et l'efficacité des procédures de passation des marchés publics (en particulier dans le domaine des travaux publics) et d'assurer la conformité des pratiques nationales aux acquis de l'Union européenne dans ce domaine. Il est généralement admis que les marchés publics doivent

⁴¹ Depuis la visite de l'EEG, la loi élaborée en partie pour rationaliser les procédures disciplinaires et exiger une déclaration rapide des jugements au pénal à l'administration concernée a été rédigée par le ministère de l'Administration publique et de l'Innovation et est maintenant en cours d'examen (projet de décret-loi portant application de la loi n° 15, du 4 mars 2009, concernant l'optimisation de la productivité dans la fonction publique et l'efficacité et la transparence de l'administration publique. Le texte devrait être adopté au cours de la deuxième moitié de l'année 2009).

⁴²Article 129, dispositions de mise en œuvre du Code de procédure pénale. Information sur l'action pénale

1. Quand le Bureau du Procureur exerce une action pénale à l'encontre d'un agent de l'état ou d'une autre entité publique, il est tenu d'informer les autorités desquelles dépend ledit agent en précisant les charges de l'accusation. Quand il s'agit du personnel des services des renseignements et de la sécurité militaire ou démocratique, le Comité parlementaire pour les services des renseignements et de la sécurité et pour le secret d'état est également informé.

2. Quand l'action pénale est exercée à l'encontre d'un membre du clergé ou d'un membre religieux du culte catholique, l'information est envoyée au chef du diocèse duquel dépend l'accusé.

3. Quand l'action pénale est exercée en vertu d'un délit qui a causé des dommages au Trésor public, le Bureau du Procureur est tenu d'informer la Cour des comptes en précisant les charges de l'accusation.

bis. Le Bureau du Procureur envoie les informations précisant les dispositions normatives qui ont été violées, même si les sujets indiqués aux paragraphes 1 et 2 ont été arrêtés ou placés en détention préventive.

respecter les principes de transparence, d'égalité de traitement, d'absence de discrimination, de concurrence libre et équitable, de proportionnalité et de reconnaissance mutuelle. Les règles détaillées sont énoncées dans le décret-loi 163/2006 relatif au renforcement de la transparence des marchés publics par, notamment, l'obligation de publicité des appels d'offre, la définition des critères de choix de la procédure d'offre, l'obligation de définir des spécifications détaillées et des critères d'attribution, de plafonner la valeur maximale des contrats ne nécessitant pas un nouvel appel d'offre. Des centrales d'achat ont été créées et des mécanismes d'échanges d'informations élaborés entre les différentes autorités exerçant des pouvoirs de contrôle sur les procédures de passation des marchés publics y compris des protocoles d'alerte concernant les cas possibles de corruption (par exemple, le Haut commissariat contre la corruption qui a été supprimé, avait signé différents memorandum d'accord à cet effet avec la Cour des comptes et le ministère des Infrastructures et du Transport). L'accès à l'information a été facilité par l'élaboration de mécanismes de marchés publics électroniques. Enfin, chaque entité publique doit mettre en place sa propre commission d'évaluation des appels d'offres et désigner les agents chargés des procédures y afférentes.

140. De même il a été procédé à une simplification des procédures administratives ces dernières années : les permis délivrés par les organismes gouvernementaux ont été remplacés par des déclarations individuelles ; le nombre des étapes de la procédure administrative a été réduit en supprimant un certain nombre d'organismes consultatifs ; un délai a été fixé pour la clôture des procédures (date butoir) ; introduction du principe de consentement implicite lorsque l'administration publique agit avec retard ; ouverture de guichets uniques (qui remplacent les 43 autorisations précédentes) ; développement de services en ligne, etc.

b. Analyse

141. En ce qui concerne la nécessité de faire en sorte d'intégrer, dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique, l'obligation de combattre la corruption, l'EEG a déjà noté dans le paragraphe 22 l'absence de stratégie/politique concertée pour traiter la prévention, la détection, l'investigation et la poursuite des affaires de corruption ; tout comme elle a noté l'absence, au moment de sa visite, d'un organisme pleinement opérationnel pour aider à élaborer et guider cette stratégie ou politique. Alors que l'Italie avait auparavant créé un Haut commissariat contre la corruption, qui aurait eu les moyens de contribuer à l'élaboration d'une telle politique intégrée, cette organisation a été supprimée en juin 2008, avec effet en août. Le gouvernement n'a identifié qu'au début octobre, juste avant la visite de l'EEG, l'entité qui succèdera au Haut commissariat et sera chargée de remplir toutes ses fonctions. Plutôt qu'une organisation indépendante, l'entité remplaçante, à savoir le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), est placée au sein du ministère de l'Administration publique et de l'Innovation. Le SAeT venant d'être constitué, l'EEG n'a pas eu l'occasion d'évaluer l'efficacité de cette entité ni si elle avait l'intention de s'occuper des domaines posant problèmes déjà mis en évidence par le Haut commissariat, comme dans le secteur de la santé. L'EEG note cependant que les effectifs du SAeT et son budget ont fait l'objet de coupes sombres par rapport à ceux du Haut commissariat, dont certaines étaient attendues du fait de la suppression de services d'appui administratifs redondants. En outre, la composition des instances représentatives du personnel ou de l'organe directeur est différente, ce qui peut indiquer un changement d'orientation. Par exemple, la *Guardia di Finanza* (en particulier, l'unité spéciale de la *Guardia di Finanza* chargée des infractions envers l'administration publique) qui travaillait en étroite collaboration avec le Haut commissariat n'est pas représentée, tandis que deux des cinq postes de premier plan sont à

présent occupés par des officiers des *Carabinieri* (les forces de police armées)⁴³. Même si les informations fournies à l'EEG ne sont peut-être qu'un résumé très succinct et rapidement préparé de la composition du SAeT et des activités prévues, elles semblent indiquer que l'accent pourrait être mis au départ sur les investigations et le suivi et que l'on s'attachera moins à trouver comment accroître la transparence et l'efficacité de l'administration publique dans les domaines essentiels pour la prévention de la corruption. Les activités du SAeT au fil du temps permettront certainement d'avoir une idée plus claire de ses priorités réelles. Pendant ce temps, l'EEG recommande **de doter le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), ou une quelconque autre entité, de l'autorité et des ressources pour évaluer systématiquement l'efficacité des dispositifs administratifs généraux conçus pour aider à prévenir et à détecter les affaires de corruption, rendre ces évaluations publiques et s'en inspirer pour formuler des recommandations de réforme.**

142. Il a été fourni à l'EEG une copie d'un ensemble de directives plutôt ambitieuses pour la réforme de l'administration publique, émises en mai 2008 par le ministre de l'administration publique et de l'innovation. Ces directives présentent la position du ministère sur les objectifs à atteindre sans proposer de plan d'action précis avec des tâches et un calendrier. Depuis la visite de l'EEG, des progrès ont été réalisés dans ce domaine par le biais, principalement, de l'adoption de la loi 15/2009 autorisant le gouvernement à élaborer des règles concernant en partie la productivité, l'efficacité et la transparence de l'administration publique. L'EEG a bon espoir que certaines des recommandations ci-après pourront être facilement intégrées dans les mesures qu'il est prévu de prendre pour mettre cette loi en application.
143. En ce qui concerne le niveau de transparence des mesures administratives à même de renforcer l'efficacité des initiatives anti-corruption, l'Italie s'est effectivement dotée d'une loi qui prévoit certains droits d'accès aux documents administratifs (loi 241/1990). Il n'a pas été fourni d'indications à l'EEG concernant une loi générale qui permettrait aux citoyens d'accéder librement aux réunions/discussions/audiences administratives. La loi relative à l'accès aux documents donne une définition relativement large des types de documents visés ainsi que la liste des organismes administratifs qui y sont assujettis au niveau central. Les administrations locales sont tenues de mettre leur propre réglementation concernant l'accès aux documents administratifs en conformité avec cette loi, bien qu'il ne semble pas y avoir d'autorité pour contrôler que les responsables locaux se plient à cette exigence (la Commission pour l'accès aux documents administratifs peut cependant jouer un rôle consultatif s'agissant des questions soulevées par les autorités locales). La loi oblige également chaque organisme public à publier tous les éléments concernant son organisation, son fonctionnement et ses objectifs ; l'EEG suppose que l'on trouve déjà une grande partie de ces informations sur le site web de chaque organisme ou qu'elles y figureront bientôt, eu égard aux diverses initiatives de gouvernement électronique lancées en Italie. La loi définit certaines catégories d'informations qui ne sont pas disponibles en vertu de ses dispositions (mais qui peuvent l'être en vertu d'autres lois). Les procédures pour refuser l'accès à d'autres catégories particulières d'informations et pour avoir accès au reste auraient été publiées par les administrations publiques compétentes et par le gouvernement conformément à l'obligation énoncée à l'article 24(2) de la loi 241/1990.
144. Pour avoir accès aux informations figurant sur des documents non publiés, une demande doit être formulée par écrit ou oralement. La demande doit toutefois être motivée ; le requérant doit démontrer que l'affaire met en jeu un intérêt personnel. Si une organisation présente une demande pour le compte d'un groupe, l'organisation doit encore avoir un intérêt direct, concret et

⁴³ Les autorités ont fait savoir, après la visite sur place, que le nombre de *Carabinieri* parmi le personnel du SAeT est désormais d'une personne.

actuel dans l'affaire dans le cadre de laquelle les documents sont demandés. Les conditions requises pour l'accès à des informations administratives détenues par les autorités locales, conformément aux dispositions de la loi 267/2000 sur les collectivités locales, ne sont pas aussi rigoureuses. Selon les autorités, la notion d'intérêt légitime est généralement interprétée au sens large. Pourtant, l'EEG a appris que, le plus souvent, l'accès à l'information est refusé au motif que les requérants ne sont pas fondés à connaître cette information ou n'ont pas d'intérêt en jeu, tel que requis. Ce type de restriction est particulièrement embarrassant si on la considère dans l'optique selon laquelle le public a un rôle à jouer dans la prévention et la détection des affaires de corruption. Par exemple, les responsables publics que l'EEG a rencontrés confirment que la presse, un citoyen ou une ONG ont très peu de chances d'obtenir des informations (autres que, éventuellement, en matière environnementale) sur un ensemble de décisions susceptibles de révéler un système, des agissements habituels répréhensibles ou des abus en matière de prise de décision publique. Aucune personne ni aucun groupe ne remplirait la condition requise de l'intérêt personnel pour chacune des matières données qui, considérées globalement, mettraient à jour un système ou une pratique. Qui plus est, la loi relative à l'accès à l'information qui oblige à motiver tout refus indique, par ailleurs, que toute absence de réponse dans les délais requis doit être considérée comme un refus. L'EEG croit comprendre que de nombreuses demandes ne reçoivent pas de réponses dans les délais voulus. Les recours contre un refus peuvent être formés devant les tribunaux administratifs, le médiateur (*Difensore Civico*) local/provincial/régional ou la Commission pour l'accès aux documents administratifs, mais ces deux derniers organismes n'ont que le pouvoir de proposer, et pas celui d'ordonner, à l'entité administrative ayant rejeté la demande, de communiquer l'information s'ils estiment que le refus n'est pas juste. La Commission ou le *Difensore Civico* concerné peuvent également faire appel de la décision devant les tribunaux administratifs. Bien que le délai légal pour rendre une décision en appel soit fixé à 30 jours, en raison du nombre d'appels en souffrance devant les tribunaux administratifs pour des affaires non susceptibles de procédures d'urgence, on en arrive à des situations où la décision peut de fait prendre beaucoup de temps, et les chances de voir la demande d'information aboutir en sont réduites d'autant⁴⁴. L'EEG recommande **pour ce qui est de l'accès à l'information : i) de procéder à une évaluation et de prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les administrations locales se conforment aux exigences en matière d'accès aux informations sous leur autorité ; ii) de procéder à une évaluation de la loi pour établir si la condition de motivation restreint, de manière injustifiée, la capacité du public de juger les actions administratives quand la connaissance d'un système ou de pratiques individuelles de prise de décision fournirait de solides éléments d'information sur d'éventuelles affaires de corruption, et de rendre publiques cette évaluation et toutes recommandations, et iii) afin d'éviter qu'un recours ne soit formé devant les tribunaux administratifs où s'accumulent les dossiers en souffrance, d'envisager d'investir la Commission pour l'accès aux documents administratifs de l'autorité pour ordonner à l'organisme administratif, après l'avoir entendu, de communiquer l'information demandée.**

145. L'Italie ne dispose pas d'une loi générale relative aux procédures administratives bien que l'EEG comprenne que la loi 241/1990 contient des dispositions sur les poursuites administratives. L'article 24 de la Constitution prévoit bien le droit de faire appel d'une décision administrative devant les tribunaux. Si une loi générale relative aux procédures administratives n'est pas nécessaire, l'obligation d'appliquer automatiquement certains principes fondamentaux lors de la prise de décisions administratives est importante pour aider à prévenir et/ou détecter les affaires de corruption. Cela inclut, sans s'y limiter, la transparence et le respect des délais de procédure,

⁴⁴ La Commission pour l'accès aux documents administratifs a fait savoir, après la visite sur place, que jusqu'à présent elle avait traité tous les appels dont elle avait été saisie dans le délai imparti de 30 jours.

des règles clairement énoncées et le droit de recours. Avec ou sans ces règles générales, une réponse, effective et dans le respect des délais, à un appel que ce soit au sein de l'appareil administratif ou de la part des tribunaux, constitue un élément essentiel du bon fonctionnement de l'administration publique. Autrement, ceux qui ont les moyens de se permettre d'attendre en recourant à un long processus d'appel ou de jouer avec les délais comme d'une tactique, pourront utiliser le dispositif d'appel d'une manière qui peut effectivement mettre en échec les mesures anticorruption. L'EEG sait que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe est attentif à la durée excessive des procédures judiciaires italiennes en matières pénale, civile et administrative et que l'Italie a pris un certain nombre de mesures pour y remédier⁴⁵. Dans le cadre précis des appels administratifs, l'une de ces mesures est d'instaurer des procédures d'urgence pour les recours formés contre des décisions concernant les marchés publics de travaux et de services, la réglementation des autorités indépendantes et les expropriations. Il a été dit à l'EEG que les procédures d'urgence, notamment dans le contexte des appels formés contre des décisions concernant les marchés publics, ont réduit la durée de ces procédures à moins d'un an. Ayant également appris, pour les autres types d'affaires, que les juges des tribunaux administratifs, conscients de l'accumulation des dossiers en souffrance, s'efforceraient parfois de faciliter à titre personnel une solution entre les parties, l'EEG pense qu'il y a lieu d'examiner l'opportunité de transformer cela en un processus plus ouvert et normalisé. L'EEG recommande **que, dans le cadre des mesures prises pour s'attaquer à la longueur des procédures et à l'arriéré des appels administratifs, les autorités envisagent expressément d'instaurer des solutions de rechange officielles aux voies de recours judiciaires, telles que d'autres formes de résolution des litiges.**

146. L'EEG constate que la supervision systématique de l'administration publique est inégale. De ce que l'on sait, la Cour des comptes, qui est un organisme indépendant, fournit des services d'audit externes de grande qualité et parvient à obtenir le remboursement de préjudices monétaires au gouvernement. Certains organismes administratifs, mais pas tous, sont dotés de moyens d'audit internes. L'EEG recommande, **dans le cadre de la réforme globale de l'administration publique, de donner à tous les organismes qui la composent un accès à des ressources d'audit internes, soit directement, soit en partage.**
147. Pour ce qui est des droits des agents publics, l'EEG sait qu'en Italie la loi prévoit le recrutement au mérite des nouveaux agents publics par voie de concours. Elle n'ignore pas non plus que l'habitude de recruter des "consultants" qui ne sont pas soumis à ces mêmes procédures, a fait son apparition (ce volet de la réforme administrative en cours vise à faire obligation aux organismes administratifs de porter à la connaissance du public le recours à ces sociétés de conseil ainsi que les montants payés à chaque consultant). En décidant des informations dont elle avait besoin sur toute une série de sujets, au cours de la visite, l'EEG n'a pas cherché à creuser la question de l'application de la législation relative au recrutement au mérite ou au recrutement de consultants. Tandis que d'autres sources publiques ont fait savoir que l'on constate, parfois, des interventions politiques ou des concours qui ne se déroulent pas normalement, l'EEG n'a reçu aucune information allant dans ce sens. Aucune organisation privée, ni la presse n'ont soulevé cette question. Plus important, toutefois, l'EEG a été informé qu'un agent public, une fois recruté, peut choisir d'intégrer une organisation syndicale. En Italie, les syndicats disposent de pouvoirs très étendus en matière d'emploi public ; dans la réalité, les droits des agents publics sont étroitement encadrés par des accords. Les types de comportements fautifs soumis à une procédure disciplinaire sont négociés contractuellement, ce qui pourrait donner lieu à des incohérences dans l'ensemble du service public s'agissant de la logique et de la sévérité de la discipline.

⁴⁵ Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42.

148. En ce qui concerne les obligations des agents publics, y compris des titulaires d'un poste dans l'exécutif en général, l'EEG constate, alors que plusieurs lois régissent le comportement des agents publics et que la plupart d'entre elles donnent lieu à au moins un code de conduite n'ayant pas force obligatoire, que l'on a en définitive recours au Code pénal et aux poursuites judiciaires pour traiter les conduites répréhensibles des agents publics. En faisant appel à la procédure pénale et à la déclaration de culpabilité, on laisse de côté un large éventail de comportements fautifs qui seraient résolus plus efficacement par une procédure disciplinaire menée dans les meilleurs délais plutôt que d'attendre que la conduite devienne suffisamment grave pour déclencher une enquête pénale et la longue procédure qui en découle. Un rapport de la Cour des comptes indique que la procédure pénale, une fois engagée, dure tellement longtemps que l'agent qui a commis de très graves infractions peut occuper son poste jusqu'à sa retraite⁴⁶.
149. Plus précisément, un Code de conduite s'adressant à la plupart des agents publics a été adopté mi-avril 2001. Les dispositions de ce Code définissent des règles relativement solides, non contraignantes, pour un large éventail de conduites. Aucune entité ni organisme administratif n'est toutefois chargé d'évaluer l'application du Code ; de dispenser des formations ou des conseils pour interpréter ses dispositions ; de veiller à ce qu'il soit interprété ou appliqué de manière cohérente dans l'ensemble de l'administration publique. Par exemple, les dispositions relatives aux cadeaux qui, dans tout code, sont très importantes pour aider à délimiter les frontières avec, voire même un semblant de pots-de-vin, interdisent de solliciter ou d'accepter des cadeaux "à l'exception des cadeaux d'usage de faible valeur." Personne, parmi les interlocuteurs de l'EEG, n'a pu citer d'exemples de circulaires ou d'autres moyens qui auraient donné des indications supplémentaires pour renseigner l'agent ou le public sur ce que signifient les expressions "d'usage" ou "de faible valeur"⁴⁷. Laisser la décision à la libre appréciation de chaque agent ou à celle de sa hiérarchie entraîne sûrement, dans la pratique, d'importantes disparités en matière d'application et une certaine confusion.
150. Quelle que soit l'étendue de son champ d'application, un Code de conduite, en tant que tel, n'a pas force exécutoire. Une copie doit être jointe en annexe à chacune des diverses conventions de travail applicables aux agents publics. L'application de chacune des dispositions ne devient effective qu'avec la mise en œuvre du Code et des procédures disciplinaires prévues dans la convention de travail applicable. Chaque convention, toutefois, détermine quelles sont les dispositions du Code qui sont soumises à la discipline. Toutes ne sont pas nécessairement concernées et, si un comportement fautif est susceptible de violer, également, une disposition du Code pénal, il faut attendre, avant d'exercer la procédure disciplinaire, que les poursuites pénales aboutissent à une décision définitive de condamnation⁴⁸. En outre, ce Code est

⁴⁶ *Relazione sulla gestione dei procedimenti disciplinari da parte delle Amministrazioni dello Stato approvata con delibera n° 1/06/G*, Cour des comptes, 8 mai 2006. Le rapport fournit une description et une analyse détaillées des principaux problèmes concernant les liens entre les procédures pénales et disciplinaires.

⁴⁷ Les autorités ont indiqué, après la visite sur place, que le Département de l'administration publique a diffusé plusieurs circulaires explicatives afin d'assurer une interprétation et une application uniformes du Code de conduite. De même, les autorités ont ajouté qu'une politique de tolérance zéro à l'égard des cadeaux (à savoir que les agents publics ne peuvent rechercher ou accepter, à quelque titre que ce soit, aucune rémunération ni aucun cadeau ou autres avantages dans l'exercice de leurs fonctions) est énoncée dans les conventions collectives pertinentes. Le fait que cette norme en matière de cadeaux soit différente de la norme énoncée dans le Code de conduite (ne peuvent accepter de cadeaux « de la part de quiconque a obtenu ou, en tout cas, pourrait avoir obtenu des avantages de décisions ou activités officielles ») soulève des questions distinctes, et favorise assurément une réelle possibilité de confusion aussi bien chez les agents publics que dans le public.

⁴⁸ Les autorités ont indiqué que certaines conventions collectives (p. ex. pour les autorités fiscales) contiennent déjà des dispositions qui permettent d'imposer des sanctions disciplinaires (avant toute condamnation pénale) dans certaines

purement facultatif pour les responsables publics qui ne sont pas assujettis à la discipline établie sur la base de ses dispositions et il ne s'applique pas aux consultants. Eu égard à la longueur de la procédure judiciaire, aux possibilités de la prolonger jusqu'à prescription du délai légal et à l'absence de notification automatique des condamnations à l'organisme employeur, l'EEG croit comprendre que la discipline s'exerce très rarement envers les agents publics qui violent les dispositions du Code. Peu importe qu'un Code soit ou non bien rédigé, le fait qu'aucune conséquence réelle ne découle de la violation de ses dispositions fait forcément naître un degré de cynisme malsain et la méfiance tant en interne que dans le public. Un régime disciplinaire efficace exercé en temps utile en cas de conduite fautive, quand bien même cela déclencherait également une accusation pénale, est un élément fondamental pour satisfaire au Principe Directeur 10. Par conséquent, l'EEG recommande **i) d'imposer des normes cohérentes et contraignantes à tous les agents de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; ii) de prendre des mesures pour prévoir des procédures disciplinaires exercées en temps utile en cas de violation de ces normes, sans attendre une condamnation pénale définitive ; et iii) de fournir aux personnes assujetties à ces normes des moyens de se former, des directives et des conseils concernant leur application.**

151. Par ailleurs, l'EEG constate que, s'il existe un Code de conduite général à l'intention des agents publics et des codes distincts pour les agents des services judiciaires et fiscaux/militaires et aux forces de l'ordre, aucun Code de conduite ne s'applique aux membres du gouvernement ou du Parlement. La conduite des plus hauts responsables publics, à n'importe quel niveau de l'exécutif, sert de modèle au reste de l'administration publique et renforce ou ébranle très facilement la confiance des citoyens. Les membres du Parlement et du gouvernement sont soumis à certaines restrictions en matière d'incompatibilités et de cadeaux protocolaires (mais pas en ce qui concerne les autres cadeaux) et la plupart d'entre eux (plus certains membres de leur famille) doivent remplir une déclaration divulguant leur situation financière personnelle que tout citoyen inscrit sur les listes électorales peut examiner. Cependant, la conduite de ces responsables publics n'est sanctionnée, dans l'ensemble, que par un recours à la législation pénale. On peut difficilement affirmer que l'obligation de recourir à une procédure pénale, à l'issue incertaine, pour contrôler la conduite de ces dirigeants, soit une méthode appropriée ou efficace pour combattre la corruption ; les quatre plus hauts responsables de l'Etat ne peuvent pas faire l'objet de poursuites en justice pendant la durée de leurs fonctions (pour les détails, voir le paragraphe 64), et des restrictions d'ordre procédural limitent l'utilisation, à leur endroit, des techniques spéciales d'investigation (ce qui revient dans la pratique à prévenir au préalable la personne faisant l'objet d'une écoute téléphonique) et des perquisitions (autorisation préalable du Parlement), limitant ainsi considérablement en pratique le recours à ces techniques pour rassembler des éléments prouvant des affaires de corruption publique (voir le paragraphe 63). Cela est particulièrement préoccupant s'agissant des membres du gouvernement qui, pendant leur mandat, assument des responsabilités exécutives (administration publique) très lourdes. Par conséquent, l'EEG recommande **d'élaborer un Code de conduite à l'intention des membres du gouvernement qui serait annoncé publiquement, auquel ceux-ci adhèreraient professionnellement et qui serait, si possible, contraignant et d'intégrer dans ce Code des restrictions raisonnables en matière d'acceptation des cadeaux (autres que ceux liés au protocole).** L'EEG a bon espoir que les membres du Parlement envisagent aussi sérieusement de prendre des mesures semblables pour donner au public un signe de leur attachement à un niveau d'intégrité élevé.

circonstances, notamment en cas de flagrant délit. Voir également la note de bas de page 41 pour l'évolution récente en la matière.

152. En ce qui concerne les restrictions relatives aux conflits d'intérêts, la divulgation de la situation financière et du patrimoine ainsi que les activités extérieures, les régimes sont très différents au sein du gouvernement et de l'administration publique. L'Italie s'est dotée, depuis 1982, d'un dispositif qui oblige les responsables publics élus et les autres dirigeants de haut rang du gouvernement à déclarer leur situation financière (loi 441/1982). Dans le cadre de ce dispositif, les intéressés (et certains membres de leur famille) sont tenus de remplir une déclaration concernant leur patrimoine et les participations qu'ils détiennent dans des sociétés, et de communiquer une copie de leurs déclarations d'impôts. Cette déclaration et un résumé des revenus imposables sont publiés dans un bulletin auquel ont accès les citoyens inscrits sur les listes électorales. Il a été prévu tout d'abord une autorité de supervision des membres du Sénat et de la Chambre des députés. Après 1982, la loi a été modifiée afin d'y inclure d'autres responsables de l'exécutif (administration publique) ; l'EEG n'a pas obtenu de réponse à la question de savoir par qui étaient assurés le contrôle de ces déclarations et leur communication. En substance, la loi 441/1982 encadre les conflits d'intérêts en mettant simplement à la disposition des citoyens les déclarations de patrimoine et de revenus.
153. Adoptée en 2004, la loi 215/2004 instaure des restrictions et spécifie les incompatibilités et les conflits d'intérêts ; elle impose également un dispositif distinct de déclaration de la situation financière. Si la loi 215/2004 couvre en partie les mêmes personnes que la loi 441/1982 (c'est-à-dire les ministres), elle ne s'applique pas aux membres du Parlement. Par ailleurs, les renseignements financiers à déclarer ne sont pas les mêmes que dans la loi 441/1982 et, pour ceux visés dans les deux lois, il faut remplir deux formulaires. L'Autorité de la concurrence est chargée de la supervision d'ensemble du régime des incompatibilités et des conflits d'intérêts, tandis que l'Autorité des communications est compétente pour les conflits d'intérêts découlant de la détention de participations dans le secteur des communications ou dans un secteur apparenté. La loi 215/2004 décrit, de manière raisonnablement claire, les éléments qui créent une incompatibilité, contrairement à la disposition relative aux conflits d'intérêts. Cette dernière oblige à récuser certaines situations (mais on ignore lesquelles). Quoi qu'il en soit, la loi dispose qu'il y a conflit d'intérêts quand l'intervention ou l'absence d'intervention, dans une affaire, du titulaire d'une fonction publique a des effets bénéfiques particuliers sur ses intérêts financiers personnels, au détriment de l'intérêt public. La conséquence concrète de ce type de restriction est que l'agent public peut intervenir (ou choisir délibérément de ne pas le faire) sur des affaires dans lesquelles il/elle a des intérêts financiers personnels et, si cela soulève des questions ultérieurement, il appartient à l'Autorité de la concurrence ou à celle des communications de décider si l'action ou l'absence d'action a porté préjudice à l'intérêt public. L'Autorité de la concurrence peut recommander des sanctions spécifiques en cas d'incompatibilités, mais la loi ne prévoit pas de sanctions en cas de conflits d'intérêts. On peut supposer que les véritables sanctions sont liées aux poursuites pénales intentées pour violation d'une autre loi. Toutefois, conformément à la loi 215/2004, en ce qui concerne les conflits d'intérêts, l'entreprise avec laquelle le titulaire de la fonction publique entretient une relation commerciale particulière et qui a profité de son action, peut faire l'objet d'une amende pécuniaire.
154. En ce qui concerne les incompatibilités, les conflits d'intérêts et la divulgation de la situation financière de la quasi-totalité des agents publics restants, ces situations sont régies, pour chacune d'entre elles, par des dispositions du Code de conduite. Sans entrer dans leurs détails, il est utile de noter que la disposition relative aux conflits d'intérêts est relativement exhaustive et qu'elle traite même les semblants de conflits. Toutes ces dispositions du Code ont l'inconvénient de ne pas prévoir de mécanisme garantissant leur incorporation dans le code de discipline de chaque convention du travail, et donc leur application. Quand bien même ces règles ne sont pas contraignantes, aucun dispositif n'est en place pour assurer leur interprétation cohérente,

dispenser une formation ou donner des directives dans l'ensemble du service public. Et, à nouveau, ce Code de conduite ne s'applique pas à tous ceux qui remplissent une fonction exécutive (voir le paragraphe 150). Bien que les services judiciaires se soient dotés d'un Code de conduite et d'un mécanisme de divulgation de la situation financière des agents, on y constate apparemment les mêmes insuffisances. L'EEG recommande **i) d'adopter des règles claires et contraignantes en matière de conflit d'intérêt applicables à toute personne exerçant des fonctions au sein de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; et ii) d'instaurer ou d'adapter (selon le cas) un ou des dispositifs de divulgation du patrimoine des titulaires des postes de la fonction publique les plus exposés aux risques de conflits d'intérêts pour contribuer à prévenir et à détecter les possibilités de telles situations.** L'EEG espère que les autorités judiciaires vont également revoir leurs restrictions concernant les conflits d'intérêts afin d'en dégager les insuffisances et qu'elles vont prendre les mesures appropriées pour y remédier.

155. Les restrictions qui limitent les activités des personnes ayant quitté leur poste dans le gouvernement, sont énoncées dans la section concernant les incompatibilités de la loi 215/2004. Après avoir quitté la fonction publique, ces personnes ne sont pas tenues de divulguer leur patrimoine, mais si l'Autorité de la concurrence constate qu'un ex-agent public s'est engagé dans une activité prohibée, elle peut entamer des poursuites qui peuvent mener à la recommandation d'une amende. Elles ne sont plus tenues de divulguer leur patrimoine, ne sont plus soumises à un contrôle ni sanctionnées si elles ne respectent pas ces restrictions légales. Pas plus qu'il n'est prévu de règle claire pour négocier un tel emploi, avant de quitter le gouvernement. Les autres agents publics passés dans le secteur privé ne sont soumis à aucune restriction autre que celle qui leur interdit d'exercer une activité de consultant contractuel auprès de l'administration qui les a employés au cours des cinq années précédant leur départ à la retraite (et cette restriction ne s'applique qu'aux agents qui quittent le service public parcequ'ils ont choisi de partir plus tôt à la retraite). L'EEG recommande **d'adopter et de mettre en oeuvre des restrictions appropriées concernant les conflits d'intérêts qui peuvent se produire avec la mobilité dans le secteur privé des agents public qui remplissent des fonctions exécutives (administration publique).**
156. Un outil important pour lutter contre la corruption est l'obligation qu'ont apparemment les agents publics de signaler les affaires de corruption quand ils en ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Alors que l'Italie possède un texte de loi obligeant un agent public à signaler certaines infractions, il n'y a pas de règles ni de procédures en place pour protéger cet agent contre des représailles pour l'avoir fait ; il n'est pas prévu de protection des « donneurs d'alerte ». La loi protège les témoins de certains crimes mais cela est clairement différent de la protection des donneurs d'alerte. L'EEG recommande **de mettre en place un système de protection adapté des personnes qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption au sein de l'administration publique (donneurs d'alerte).**

VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

157. En Italie, les personnes morales sont différenciées sur la base de leur caractère lucratif ou non lucratif.
- i) Les personnes morales à but non lucratif peuvent exercer leurs activités sous le statut d'association ou de fondation. Dans les deux cas, elles se distinguent par le fait qu'il leur est

interdit de chercher à atteindre des objectifs économiques et celui d'être régies par le livre I du Code civil.

a) L'association est une formation sociale ou une organisation collective permanente qui cherche à atteindre des objectifs autres que personnels et est gouvernée par divers organes. Les associations peuvent être dotées de la personnalité morale (*associazione riconosciuta*) ou ne pas l'être (*associazione non riconosciuta*)⁴⁹. Les associations dépourvues de personnalité morale sont créées par un acte sous seing privé, ce qui demande la rédaction d'un acte constitutif (*atto costitutivo*) enregistré par un notaire ; l'entité n'est pas reconnue par les pouvoirs publics et est dispensée de se faire enregistrer auprès d'un organisme public. Les associations dotées de la personnalité morale doivent faire reconnaître juridiquement leur acte de constitution par un acte public ; toute modification des statuts de l'association doit être approuvée par les pouvoirs publics.

b) La fondation est une organisation privée indépendante à but non lucratif ; ses actifs doivent être consacrés à un objectif privé ou d'utilité publique, déterminé par le fondateur. Ce dernier ne peut pas tirer de bénéfices de la fondation ni récupérer les actifs de départ. Les fondations sont soumises à un contrôle strict des pouvoirs publics qui peuvent inspecter leurs activités pour établir d'éventuels comportements fautifs ou l'absence d'utilité et sont habilités à examiner leurs états financiers et rapports d'activité annuels. En particulier, les pouvoirs publics peuvent annuler les décisions de la fondation si elles sont contraires à la loi ou à son acte de constitution ; ils peuvent licencier les dirigeants et les remplacer par ce qu'on appelle un commissaire extraordinaire ("*commissario straordinario*") s'ils ont contrevenu à la loi ou à l'acte de constitution de la fondation. En outre, les autorités peuvent transformer ou liquider la fondation si elle a atteint ses objectifs ou si ces objectifs sont devenus impossible à atteindre.

ii) Les personnes morales à but lucratif sont réglementées par le livre V du Code civil. Les types d'entreprises commerciales les plus couramment utilisées sont les sociétés à responsabilité limitée. Celles-ci se classent généralement comme suit :

a) Les sociétés anonymes (*società per azioni, S.p.A.*) sont régies par les articles 2325 à 2451 du Code civil. Elles peuvent être constituées par un ou plusieurs actionnaires. Le capital social minimal requis est de 120.000 EUR ; 25% au moins du capital souscrit doit être versé à l'enregistrement. Le capital est divisé en actions qui sont matérialisées dans des certificats d'actions. Les actionnaires ne répondent pas personnellement des engagements de la société. Une société anonyme doit être administrée par un Conseil de direction et un Conseil de surveillance ; elle a l'obligation de convoquer une assemblée générale des actionnaires. Cette forme d'entreprise est le plus souvent utilisée par des entités qui font (ou envisagent de faire) appel aux marchés financiers.

b) Les sociétés à responsabilité limitée (*società a responsabilità limitata, S.r.l.*) sont régies par les articles 2472 à 2483 du Code civil. Elles sont constituées par une ou plusieurs personnes qui investissent leurs biens et participent, par là même, au capital social préalablement décidé. Le capital initial requis est au minimum de 10.000 EUR ; il est divisé en quotes-parts transférables. Une S.r.l. confère aux associés une souplesse et une autonomie plus grandes qu'une S.p.A. ; en particulier, ces derniers ont une marge de manœuvre plus grande pour choisir leur organisation interne et leurs procédures de prise de décisions. Il n'est pas possible de nommer le conseil de direction d'une société à responsabilité limitée.

c) Les sociétés en commandite par actions (*società in accomandita per azioni, S.a.p.A.*) sont réglementées par les articles 2452 à 2471 du Code civil. Elles comprennent deux catégories d'associés : les associés commandités répondent indéfiniment et solidairement des engagements de la société ; et les associés commanditaires ne sont responsables qu'à concurrence du montant du capital souscrit. Les créanciers de la S.a.p.A. ne peuvent pas

⁴⁹ Les associations ne sont pas tenues de se faire enregistrer. Toutefois, elles doivent le faire si elles veulent acquérir un statut juridique, recevoir des subventions ou autres avantages.

réclamer de paiement aux associés commandités avant que tous les autres recours contre la société aient été épuisés. Les participations sont représentées par des actions. Les règles concernant les assemblées des actionnaires ainsi que les conseils de direction et de surveillance de la S.p.A. s'appliquent aussi à la S.a.p.A.

Enregistrement et mesures destinées à instaurer la transparence

158. Les conditions qui président à la création et à l'enregistrement des personnes morales diffèrent selon qu'elles revêtent un caractère lucratif ou non lucratif ; elles sont expressément énoncées dans le Code civil. Il est généralement admis que, pour exister, les personnes morales doivent avoir des objectifs réalisables et licites et posséder des actifs suffisants pour atteindre les objectifs envisagés. Il n'y a pas d'obligation de nationalité pour les fondateurs d'une personne morale, quelle qu'en soit la forme. Les personnes morales acquièrent la personnalité juridique après leur enregistrement ; à partir de ce moment, elles peuvent avoir des droits et des obligations.
159. L'enregistrement des personnes morales à but lucratif au Registre des entreprises (*Registro delle Imprese*) est effectué par la Chambre de commerce compétente du lieu où la société est installée, sous la supervision d'un juge. Le notaire public qui authentifie l'acte de constitution de la société (*atto costitutivo*), est chargé de produire le formulaire de demande approprié aux fins d'enregistrement ; il/elle procède à un examen *ex-ante* approfondi des renseignements (y compris le casier judiciaire) fournis à cet effet. La procédure d'enregistrement qui suit a un caractère purement formel ; les autorités vérifient que tous les renseignements fournis avec chaque demande sont complets, plutôt que leur exactitude - qui a été contrôlée au préalable par le notaire (informations sur l'identité de l'entrepreneur et des associés, adresse de la société, montant du capital enregistré et versé, activités de la société, numéro d'identification fiscale, identité du notaire/des représentants légaux, autres permis, le cas échéant). Si les créateurs, les associés, les dirigeants de personnes morales ne communiquent pas de renseignements exacts et complets, ils sont passibles des sanctions administratives visées aux articles 2194, 2626 et 2634 du Code civil (amendes d'un montant de 51 à 516 EUR et pouvant aller jusqu'à 1.040 EUR) ; ces sanctions valent également pour les notaires chargés de vérifier les informations à enregistrer. Les sociétés sont tenues de présenter un bilan annuel ; si elles omettent de le faire pendant trois années consécutives, elles peuvent être rayées du registre. La loi ne fixe pas expressément de délais pour enregistrer une société, mais les autorités indiquent que l'enregistrement intervient dans un maximum de 25 jours suivant la présentation de tous les documents nécessaires. On compte 1,8 million de sociétés et 3,5 millions d'auto-entreprises enregistrées, respectivement.
160. Conformément au décret n° 361/2000, l'autorité locale (*prefettura*), régionale ou provinciale procède à l'enregistrement des sociétés à but non lucratif. Une copie de l'acte constitutif de la société et des statuts sont transmis aux autorités qui doivent se prononcer dans un délai de 120 jours à compter de la soumission de la demande d'enregistrement. Le registre contient des données concernant, notamment, les statuts des associations ou des fondations, les données d'identification des créateurs, des administrateurs et des liquidateurs. Les fondations d'utilité sociale (ONLUS) doivent également être inscrites dans un registre spécial (article 5, paragraphe 3, du décret n° 460/1997), conservé par le ministère de l'Economie et des Finances ; cet enregistrement est nécessaire pour bénéficier des dégrèvements fiscaux applicables.

161. Les renseignements figurant dans les registres pertinents des sociétés à but lucratif et non lucratif sont accessibles au public qui en fait la demande⁵⁰. Par ailleurs, le Registre des entreprises peut être consulté via l'Internet ; les éléments disponibles en ligne sont notamment la date de création, l'adresse de la société, le secteur ou l'activité, le numéro d'identification fiscale, l'identité des dirigeants, le capital social, etc. Les autorités indiquent qu'il est toujours possible d'identifier les personnes physiques à l'origine de la personne morale. Des renseignements complets sur les dirigeants de la société figurent dans le registre, y compris le nom, la date et le lieu de naissance, l'adresse privée, la date et la durée de l'engagement. En outre, les titres au porteur ne peuvent, de fait, plus être émis en Italie, à la seule exception des bons d'épargne émis au porteur qui représentent moins de 2% du capital de la société⁵¹. Toutes les sociétés sont tenues de signaler les modifications, y compris les changements intervenus au niveau des participations (changements dans la composition et l'identité des actionnaires). Des contrôles supplémentaires aux fins de transparence et de légalité sont en vigueur en ce qui concerne les entités à but non lucratif après la création, en 2000, de l'agence pour les ONLUS qui supervise l'activité de l'ensemble des différents types d'entités à but non lucratif et coordonne ses tâches d'inspection avec l'administration fiscale.
162. Le Code civil ne régit pas (que ce soit pour les autoriser ou les interdire) les situations dans lesquelles une personne morale devient l'organe administratif/fondateur d'une autre personne morale. Bien que le vide juridique à cet égard puisse, par conséquent, faire que de tels cas se produisent, les autorités expliquent que cela est très rare dans la pratique.

Limitations à l'exercice de fonctions au sein des personnes morales

163. La justice peut imposer l'interdiction d'occuper des postes de direction dans des sociétés ou d'autres personnes morales (articles 32-bis et 35-bis du Code pénal). En vertu de l'article 32-bis du CP, cette peine additionnelle peut s'appliquer chaque fois que le personne reconnue coupable est punie d'une peine minimale de 6 mois d'emprisonnement, ce qui englobe par conséquent les infractions associées à la corruption. L'infraction doit avoir été commise en liaison avec un abus de pouvoir ou en violation des devoirs inhérents au poste, à l'exception des infractions comptables où des sanctions additionnelles peuvent être applicables qu'il y ait ou non eu abus de pouvoir ou violation des devoirs inhérents au poste (articles 2621(5) et 2622(9) du Code civil).

Responsabilité des personnes morales

164. Le décret-loi n° 231/2001 établit la responsabilité administrative des personnes morales pour certaines infractions (articles 24 et 25), dont le versement de pots-de-vin dans le secteur public. En vertu de l'article 10(5) de la loi 146/2006 et l'article 28-octies du décret-loi n° 231/2007, la responsabilité administrative des entreprises peut également être engagée en relation avec les infractions de blanchiment d'argent. La responsabilité des entreprises n'est pas prévue s'agissant

⁵⁰ La Chambre de commerce compétente qui est chargée, notamment, de l'enregistrement, reçoit chaque année en moyenne 20 millions de demandes d'information de la part des pouvoirs publics.

⁵¹ Bien que le Code civil permette l'émission de titres au porteur (c'est à dire des titres dont la propriété n'est pas enregistrée par la société émettrice) pour les actions de sociétés anonymes, ainsi que pour les actions de sociétés à responsabilité limitée, des règlements ultérieurs ont réservé cette possibilité aux bons d'épargne (*azioni di risparmio*), qui ne confèrent pas de droit de vote et qui ne peuvent être émis que par les sociétés cotées à concurrence d'un maximum de 50% du capital social. Même dans le cas des bons d'épargne, il serait possible d'identifier le propriétaire réel, étant donné que tous les bons sont dématérialisés au dépositaire central Monte Titoli et ne peuvent être transférés que par l'inscription pertinente dans les livres conservés par les intermédiaires agréés (sociétés d'investissement et banques) qui, pour leur part, sont tenus d'identifier le propriétaire de leurs titres.

de la corruption active dans le secteur privé. La responsabilité des entreprises pour trafic d'influence n'est pas possible en Italie où ces faits ne sont pas constitutifs d'infraction.

165. Les personnes morales sont définies comme étant des entités dotées de la personnalité juridique ainsi que des sociétés et associations dépourvues de la personnalité juridique, à l'exclusion de l'Etat et des autres organismes publics exerçant des pouvoirs publics (par exemple les organes des administrations locales). En application de l'article 5 du décret-loi n°231/2001, les personnes morales répondent des infractions commises, à leur bénéfice ou dans leur intérêt propres, par une personne agissant en qualité de représentant, de gestionnaire ou de dirigeant, une personne exerçant des pouvoirs de gestion et de supervision (que ce soit en droit ou de fait), ou une personne placée sous la direction ou la supervision de l'une des personnes mentionnées précédemment.
166. La responsabilité d'une personne morale peut être engagée même lorsqu'aucune personne physique n'a été condamnée ni identifiée (article 8, décret-loi n° 231/2001).
167. En principe, la responsabilité d'une personne morale est établie dans le cadre de la même procédure que pour l'auteur physique de l'infraction et un seul jugement est rendu. Toutefois, il est possible de mener une procédure distincte, par exemple si les personnes physique et morale adoptent différentes stratégies de défense, auxquels cas il peut se produire que la société soit reconnue coupable avant, et indépendamment, de la personne physique.

Sanctions

168. Le décret-loi n°231/2001 (article 9) prévoit les types de sanctions suivantes pour les personnes morales dont la responsabilité administrative est établie :
 - i) amendes d'un montant allant de 26.000 à 1.550.000 EUR (article 25, décret-loi n°231/2001). Le montant de l'amende est déterminé par la gravité de l'infraction et les moyens financiers de la personne morale. Ce montant peut être diminué si certaines circonstances atténuantes sont réunies (article 12, décret-loi n° 231/2001)⁵² ; néanmoins, quelles que soient les circonstances atténuantes valables, l'amende ne peut être inférieure à 10.400 EUR ;
 - ii) privation du droit d'exercer certaines activités, par exemple interdictions professionnelles, suspension ou révocation des autorisations, licences ou concessions ayant servi à la commission de l'infraction, interdiction de passer des contrats avec l'administration publique, etc. Si le juge considère qu'aucune des privations/interdictions susmentionnées n'est adaptée, il peut interdire à la personne morale d'exercer des activités commerciales. La déchéance peut être levée si : a) avant l'ouverture du procès, l'entité juridique met en œuvre un modèle d'organisation permettant de prévenir de telles infractions à l'avenir ; b) dédommage intégralement toutes les victimes ; c) prend des mesures effectives pour effacer les conséquences de l'infraction ; et d) restitue tous les bénéfices tirés de l'infraction aux fins de confiscation (article 17, décret-loi n° 231/2001) ;
 - iii) confiscation ; et iv) publication du verdict. Enfin, il est prévu des garde-fous pour empêcher les sociétés et leurs responsables d'échapper aux sanctions en procédant à des changements institutionnels comme, par exemple, des fusions, une cessation d'activité ou la division de la personne morale (articles 28 à 33, décret-loi n° 231/2001).

⁵² Article 12, décret-loi n° 231/2001 : une amende est diminuée de moitié sans, en tout état de cause, être inférieure à 10.329 EUR si la personne commet l'infraction principalement dans son propre intérêt ou dans celui d'une tierce partie, et si la personne morale tire peu ou pas de bénéfice de l'infraction. Une amende est diminuée d'un tiers à la moitié si, avant que le procès contre la personne morale ne s'ouvre, cette dernière dédommage les victimes, prend des mesures effectives pour effacer les conséquences de l'infraction et met en œuvre un modèle d'organisation permettant de prévenir de telles infractions à l'avenir. Si les deux conditions susmentionnées sont remplies, l'amende est diminuée de moitié au deux tiers.

169. La responsabilité peut être levée si le moyen de défense dit des modèles d'organisation est retenu. En particulier, en vertu de l'article 6(1) du décret-loi n°231/2001, une entité ne répond pas des infractions commises par des personnes occupant des postes de direction si elle prouve ce qui suit : 1) avant la commission de l'infraction, la direction de l'entité a adopté et mis en œuvre effectivement un modèle d'organisation et de gestion permettant de prévenir des infractions du type de celle qui a été commise ; 2) l'entité a mis en place un organe indépendant pour superviser, mettre en application et actualiser le modèle d'organisation ; 3) ce dernier organe indépendant a supervisé de manière adéquate le fonctionnement de l'organisation ; 4) la personne a commis l'infraction en contournant malhonnêtement les rouages de l'organisation. L'article 6(2) du décret-loi n° 231/2001 énonce les critères généraux concernant les éléments que doit inclure un modèle d'organisation "acceptable" (par exemple, identification des activités susceptibles de donner lieu à des infractions, procédures utilisées par l'entité pour prendre et mettre en œuvre les décisions visant à prévenir les infractions, procédures de gestion des ressources financières en vue de prévenir la commission d'infractions, dispositif de discipline en cas de désobéissance, etc.). En l'absence d'un modèle d'organisation effectif au moment de la commission de l'infraction, la sanction de l'entreprise peut être allégée si, dans l'intervalle de temps entre l'infraction et le procès, "il a été adopté et mis en œuvre effectivement un modèle d'organisation visant à prévenir des infractions du type de celle qui a été commise" (Article 12(2)b, décret-loi n° 231/2001). La défense dite du modèle d'organisation vise principalement à encourager les entreprises à mettre en place leur propre modèle d'autosurveillance pour prévenir et combattre la corruption (par exemple, sous la forme de codes d'éthique institutionnels). Il est possible de confisquer les bénéfices tirés de l'infraction y compris lorsque le moyen de défense fondé sur le modèle d'organisation est retenu (article 6(5), décret-loi n° 231/2001).
170. Conformément à l'article 84 du décret-loi n° 231/2001, le jugement définitif contre la personne morale est communiqué à l'autorité qui exerce le contrôle ou la supervision de l'entité. En vertu des articles 9 à 14 du décret du Président de la République n° 313 du 14 novembre 2002, un registre central des sociétés reconnues coupables de corruption a été constitué (*Anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato*). Le registre est devenu opérationnel en mai 2007 et est tenu par le ministère de la Justice. Les chefs d'accusation et les jugements (condamnations) définitifs doivent obligatoirement être enregistrés.
171. Les autorités ont cité trois affaires dans lesquelles l'entreprise a été déclarée administrativement responsable. Les sociétés reconnues coupables se sont vues imposer comme sanction l'interdiction d'exercer leurs activités commerciales pendant une période d'un an (affaire v. Siemens AG, tribunal de première instance de Milan, 28 octobre 2004 ; affaire v. IVRI Holding s.p.a., tribunal de première instance de Milan, 20 septembre 2004) ; une confiscation et une amende d'un montant de 36.120 EUR (affaire v. Pacini Mario s.r.l., tribunal de première instance de Lucca, 26 octobre 2004).

Déductibilité fiscale et administration fiscale

172. Le versement de dessous de table, de pots-de-vins et autres dépenses associées à la corruption ne sont pas déductibles de l'impôt. En particulier, l'article 2(8) de la loi n° 289/2002 stipule expressément que les coûts ou les dépenses encourues du fait d'une infraction pénale ne sont pas déductibles de l'impôt. Cette disposition s'applique à tous types de revenus, que l'infraction soit commise par une personne physique ou morale. De plus, avant l'entrée en vigueur de la disposition susmentionnée, la Cour de cassation italienne a confirmé à plusieurs reprises la non déductibilité fiscale des paiements illicites.

173. Les agents de l'administration fiscale sont assujettis à l'obligation de signaler immédiatement aux forces de l'ordre les infractions dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions (article 331, Code de procédure pénale). L'absence de déclaration donne lieu à une amende d'un montant de 30 à 516 EUR (article 361, Code pénal). Les contrôleurs des impôts reçoivent à titre régulier une formation spécialisée pour détecter les pots-de-vins ou autres dépenses liées aux infractions de corruption ; en outre, l'administration fiscale a mis en place tout un arsenal de mesures visant à prévenir la corruption (pour les détails voir le paragraphe 109).
174. La police peut consulter directement les dossiers fiscaux. Un accès direct à la base de données fiscales (*anagrafe tributaria*) peut être accordé aux organismes de l'administration publique (y compris mais non limité aux agents des forces de l'ordre) qui enquêtent sur des infractions de blanchiment d'argent ; le décret-loi 212/1991 en régit les aspects pratiques pertinents. Enfin, les dossiers fiscaux peuvent être divulgués à d'autres organismes publics qui en font la demande, quand ces renseignements sont nécessaires pour mener leurs activités institutionnelles.

Règles comptables

175. Les obligations comptables des entreprises sont principalement régies par le Code civil, articles 2214 à 2220, ainsi que les articles 2621 et 2622 concernant la falsification de bilan (*falso in bilancio*), et étroitement encadrées par la législation fiscale la plus récente. De ce point de vue, les personnes morales assujetties à l'impôt sur le revenu ont l'obligation de tenir des livres et des registres de comptes, ainsi que de conserver les originaux des éléments pertinents à l'appui des différentes opérations commerciales qu'elles effectuent (par exemple, les factures), conformément aux dispositions légales énoncées dans le décret-loi 174/200 relatif à l'impôt sur le revenu et à la TVA (article 13). Les petites entreprises dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 186.000 EUR (sociétés de services) ou 516.000 EUR (toutes les autres sociétés), respectivement, sont autorisées à présenter des comptes annuels en forme simplifiée (article 18)⁵³. Les registres comptables (y compris les factures) doivent être conservés pendant une période de dix ans (article 2220, Code civil).
176. La loi 262/2005 modifie le titre XI du livre V du Code civil relatif aux sanctions applicables à la falsification de bilan. En particulier, le Code civil punit les personnes qui interviennent, à des fonctions de gestion ou d'administration, dans la 'publication d'actes matériels mensongers' ou omettent les informations comptables requises, faussant de manière significative les activités, le bilan ou la situation financière de l'entreprise, dans l'intention de tromper les actionnaires, les créanciers ou le public (*falso in bilancio*). Les sanctions prescrites varient selon que la falsification des comptes cause ou non un préjudice aux intérêts des actionnaires et des créanciers. Les infractions de falsification de bilan qui ne portent pas préjudice aux actionnaires et aux créanciers sont passibles d'une peine maximale de 2 ans d'emprisonnement ; l'infraction peut faire l'objet de poursuites en justice *ex officio*. Une falsification de bilan qui cause un préjudice aux actionnaires et aux créanciers est passible d'une peine de 6 mois à 3 ans d'emprisonnement. D'une manière générale, l'infraction ne peut donner lieu à une action en justice que si la partie lésée dépose plainte, mais dans certaines circonstances, une action *ex officio* est admise (en vertu de l'article 2622(2) du Code civil, l'action *ex officio* est possible à condition qu'une société cotée en Bourse soit concernée). La responsabilité peut être levée s'il est établi que les déclarations mensongères ou les omissions faussent les résultats financiers annuels avant imposition de moins de 5% ou

⁵³ Une présentation simplifiée des comptes doit, en tout état de cause, inclure les registres de TVA (factures, charges, achats), ainsi que les registres des immobilisations amortissables.

altèrent les actifs nets de 1% au maximum (seuils dits de tolérance). En outre, les peines sont écartées quand les déclarations mensongères ou les omissions résultent d'estimations qui, lorsqu'elles sont examinées séparément, ne s'écartent pas de plus de 10% de la valeur correcte.

177. D'autres sanctions s'appliquent en vertu de la loi fiscale. Par exemple, le décret-loi n° 74/2000 relatif à l'impôt sur le revenu et à la TVA prévoit une peine maximale de 6 ans d'emprisonnement pour les infractions de falsification de bilan commises dans le but délibéré de frauder le fisc. Deux conditions doivent être réunies pour que ces infractions puissent donner lieu à une action en justice : 1) le montant de l'impôt élué doit dépasser 77.468 EUR ; et 2) le montant des actifs ayant échappé à l'impôt doit être supérieur de 5% à 10% au montant des revenus déclarés. En outre, il faut remplir la condition d'avoir soumis au préalable une déclaration de revenus annuels pour pouvoir intenter des poursuites judiciaires. Par ailleurs, des sanctions pénales sont expressément prévues dans le cas de falsification de bilan en relation avec la faillite d'une entreprise (banqueroute avec falsification de documents). Le décret royal n°267/42 (articles 216 et 217) dresse la liste des sanctions qui consistent en des peines de 3 à 10 ans (infractions intentionnelles) ou de 6 mois à 2 ans (infractions par négligence) d'emprisonnement. Les peines additionnelles comprennent notamment les interdictions professionnelles (par exemple, la privation du droit d'occuper un poste public, de pratiquer des activités commerciales, d'exercer des fonctions de direction, etc.) Les autorités citent plusieurs affaires de "faillite documentaire" ayant été jugées qui ne traitent pas seulement de cas de comptabilité inexacte, incomplète et irrégulière⁵⁴. Des sanctions civiles peuvent également s'appliquer en ce qui concerne la banqueroute avec falsification de documents (article 2392, Code civil)⁵⁵.
178. Enfin, les sociétés cotées en bourse (banques et intermédiaires financiers) sont assujetties à des obligations comptables (par exemple, en ce qui concerne les exigences de transparence, les obligations de nommer un responsable de la comptabilité et de recruter des commissaires aux comptes extérieurs indépendants, etc.) et à des sanctions plus lourdes. En particulier, la falsification de bilans de sociétés cotées causant un préjudice aux actionnaires ou aux créanciers est passible d'une peine de 1 à 4 ans d'emprisonnement et d'amendes d'un montant allant de 516 à 25.823 EUR. L'infraction peut donner lieu à des poursuites judiciaires *ex officio*.

Rôle des comptables, auditeurs et professions juridiques

179. Les sociétés cotées en bourse, les entreprises publiques et les compagnies d'assurance sont soumises à des audits extérieurs ; les dispositions de la loi 262/2005 instaurent des règles précises pour garantir l'indépendance des commissaires aux comptes extérieurs (notamment un dispositif de rotation, des règles relatives aux conflits d'intérêts, etc.). L'exactitude et l'exhaustivité des comptes des sociétés cotées peuvent faire l'objet d'un contrôle supplémentaire de la Commission italienne des opérations de Bourse (CONSOB) à qui il incombe également de surveiller l'indépendance réelle des commissaires aux comptes engagés par la société concernée. Si l'on soupçonne des irrégularités comptables d'être éventuellement associées à des pratiques de corruption, la CONSOB a l'obligation générale d'en informer le service compétent du Parquet. Les sociétés non cotées, quel que soit le montant de leur chiffre d'affaires, ne sont pas obligées de faire appel à des commissaires aux comptes.
180. Les comptables, les commissaires aux comptes et/ou les membres des autres professions de conseil sont liés par les dispositions générales de déclaration qui s'appliquent à toutes les personnes privées, qui sont énoncées à l'article 333 du Code de procédure pénale. En vertu de

⁵⁴ Cass., Div. V, 9 juin 2006 et Cass., Div. V, 15 mars 2000.

⁵⁵ Cass., Div. I, 22 juin 1990.

cet article, tout particulier « peut » faire part de ses soupçons d'infractions pénales aux forces de l'ordre ; l'obligation de signaler certaines infractions doit être précisée par la loi. Les comptables, les commissaires aux comptes et les membres des autres professions de conseil ont, néanmoins, l'obligation de déclarer leurs soupçons de blanchiment d'argent conformément à la législation pertinente (voir le paragraphe 80 pour les détails). La CRF a fourni des statistiques détaillées concernant les déclarations d'opérations suspectes transmises par les membres des professions de conseil :

<i>Professions déclarantes</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>Total</i>
Notaires	170	127	103	400
Comptables	15	21	19	55
Conseillers fiscaux	24	37	17	78
Agents immobiliers	6	10	13	29
Avocats	3	8	6	17
Maisons de jeu	0	0	4	4
Commissaires aux comptes	2	4	3	9
Courtiers financiers	0	1	2	3
Sociétés d'audit	9	2	2	13
Autres	8	5	4	17

b. Analyse

181. Le système italien de création et d'enregistrement des personnes morales en vigueur est, dans l'ensemble, bien conçu. En particulier, la notion de personnes morales, les diverses formes qu'elles revêtent, leur fonctionnement ainsi que les règles qui régissent les activités menées avec elles, sont décrites de manière adéquate. La législation prévoit un éventail de personnes morales. Les exigences en matière de création de personne morale dépendent de la forme que prend l'entité juridique (essentiellement son caractère commercial ou non), mais toutes sont soumises à enregistrement. Les personnes physiques et morales étrangères ont le droit de créer une personne morale en Italie ou de s'associer à des entreprises italiennes. L'EEG salue les réformes récentes qui ont été lancées dans le domaine des personnes morales, comme la refonte du régime d'octroi des licences (voir le paragraphe 140), qui a réduit le nombre d'autorisations requises pour obtenir une licence/un permis et l'éventail des autorités intervenant dans leur délivrance, ce qui donne de plus grandes assurances de limiter les possibilités de corruption.
182. En ce qui concerne le dispositif d'enregistrement et les contrôles nécessaires effectués tout au long du processus, il est essentiel de fournir des renseignements exacts et fiables. Cela est particulièrement important si on veut empêcher l'utilisation de personnes morales pour couvrir des activités illicites. À cet égard, les entretiens de l'EEG avec les institutions compétentes chargées de l'enregistrement ont contribué à clarifier le dispositif de contrôle à plusieurs niveaux et le partage des tâches entre les notaires, la Chambre de commerce et les tribunaux. Tout d'abord, les renseignements à soumettre sont vérifiés par les notaires qui certifient leur exactitude et leur conformité aux exigences légales ; ensuite, si ces renseignements sont exacts et que les obligations légales sont satisfaites, la personne morale est enregistrée par la Chambre de commerce compétente du lieu où la société est installée, sous la supervision d'un juge. L'EEG tire de ces entretiens la nette impression que tout est mis en œuvre, dans le cadre de ce

processus, pour veiller à ce que les éléments fournis par les requérants reflètent la réalité. Les notaires vérifient les casiers judiciaires (y compris les interdictions professionnelles) des requérants (personnes physiques) en consultant les bases de données de la Chambre de commerce, ainsi que les informations internes détenues par le Conseil national des notaires (*Consiglio Nazionale del Notariato*), qui contiennent les éléments fournis par les procureurs à cet effet. Des sanctions administratives sont infligées aux requérants et aux notaires qui donnent des renseignements inexacts et incomplets aux fins d'enregistrement. L'EEG note également avec satisfaction que les données enregistrées contiennent des informations détaillées sur l'identité des personnes physiques à l'origine des personnes morales (créateurs et associés) et que ces informations sont publiques. Qui plus est, les renseignements du Registre des entreprises sont disponibles sur l'Internet.

183. Le décret-loi n° 231/2001 définit la responsabilité administrative des personnes morales. La responsabilité des entreprises n'est engagée que pour les infractions visées par la loi, dont le versement de pots-de-vin dans le secteur public (article 25 du décret-loi n° 231/2001) et le blanchiment d'argent (article 10(5) de la loi 146/2006 et article 25-octies du décret-loi n° 231/2007). Le trafic d'influence n'est pas considéré comme une infraction pénale en Italie ; la ratification de la Convention pénale sur la corruption facilitera certainement l'extension de la responsabilité des entreprises dans ce domaine. Une importante faille du système tient néanmoins au fait que la responsabilité des entreprises n'est pas prévue eu égard à la corruption active dans le secteur privé. Aussi l'EEG recommande-t-elle **que la responsabilité des entreprises soit élargie pour couvrir les infractions de corruption active dans le secteur privé.**
184. En application des dispositions du décret-loi n° 231/2001, les personnes morales (entreprises et associations) peuvent devoir répondre des infractions pénales commises, en leur nom ou dans leur intérêt, par toute personne physique qui exerce un pouvoir de direction en leur sein, établi sur les bases suivantes : un pouvoir de représentation de la personne morale ; une autorité pour prendre des décisions au nom de la personne morale ; une autorité pour exercer un contrôle au sein de la personne morale. La responsabilité de l'entreprise serait également engagée dans les cas où l'absence de surveillance au sein de la personne morale rend possible la commission d'une infraction. La responsabilité de l'entité juridique, cependant, n'efface pas la responsabilité individuelle de l'auteur du délit. Les sanctions (y compris les mesures de sûreté) prévues par le décret-loi n°31/2001 semblent conformes aux exigences définies par l'article 19(2) de la Convention pénale sur la corruption. Un registre central des sociétés reconnues coupables de corruption est en place en Italie depuis 2007.
185. Alors que les juges peuvent imposer l'interdiction d'occuper des postes de direction dans des entreprises ou d'autres personnes morales, cette peine additionnelle ne s'applique que lorsque l'infraction commise est associée à un abus de pouvoir ou à la violation des obligations propres aux fonctions exercées (la seule exception à cette règle étant celle prévue aux articles 2621(5) et 2622(9) du Code civil pour les infractions comptables). L'EEG pense que cette mesure ne devrait pas dépendre de telles conditions étant donné que la commission d'infractions de corruption, qu'elle soit associée ou non à un abus de pouvoir et à la violation des devoirs liés à une fonction donnée, devrait, dans tous les cas, suffire à interdire à son auteur d'occuper des fonctions de direction ou de gestion dans une personne morale. L'EEG recommande par conséquent **d'examiner la possibilité d'imposer l'interdiction d'occuper des postes de direction dans une personne morale aux personnes condamnées pour des infractions graves de corruption, dans tous les cas, indépendamment du fait de savoir si la commission de ces**

infractions est associée à un abus de pouvoir ou à la violation des obligations inhérentes à la fonction exercée.

186. Il a été indiqué à l'EEG, au cours de la visite, que l'instauration de la responsabilité des personnes morales par le décret-loi n°231/2001 représente une innovation marquante dans le régime italien qui avait appliqué jusqu'à présent le principe selon lequel une société ou entreprise ne peut commettre de délit ("*societas delinquere non potest*") et que, pour cette raison, il a été organisé de nombreux séminaires de formation sur la question, depuis l'adoption du décret, afin de faciliter l'application concrète des nouvelles dispositions législatives. L'EEG a abordé différents aspects de la responsabilité des entreprises avec des professionnels ainsi que des représentants du secteur privé qu'elle a rencontrés au cours de sa visite sur place ; il lui semble, au vu des explications fournies, que les personnes à qui il incombe de faire appliquer la loi (la police, les procureurs, les juges) et celles qui doivent la respecter (les entreprises) ont en commun un bon niveau de connaissances. L'EEG est impressionnée positivement, en particulier, par la démarche proactive suivie par la Confédération italienne de l'industrie (*Confindustria*) qui a notamment émis des directives-types pour élaborer des modèles d'organisation (à savoir des codes d'éthique et des règles internes en vue d'empêcher les gestionnaires, les dirigeants, les employés et les collaborateurs extérieurs de l'entreprise de commettre des délits économiques) et recueille la jurisprudence élaborée à ce jour en Italie au sujet de la responsabilité des entreprises.
187. L'EEG note que les dispositions relatives aux modèles d'organisation sont susceptibles, en principe, d'être utilisées comme un moyen de défense qui pourrait exonérer la personne morale concernée de sa responsabilité. Les autorités soulignent, néanmoins, que cela n'est pas le but recherché par la loi (qui vise au contraire à mettre en place un cadre en vue de prévenir les cas de malversations et de corruption dans le secteur privé) et que, dans les faits, les juges interprètent de manière plutôt restrictive le moyen de défense fondé sur les modèles d'organisation. Les autorités ont souligné que les dispositions relatives aux modèles d'organisation pourraient, en pratique, avoir pour effet d'atténuer la sanction, et non pas d'exonérer complètement la personne morale concernée de sa responsabilité ; en tous cas, la responsabilité individuelle de l'auteur du délit sera le cas échéant engagée. Les représentants de la *Confindustria* ont indiqué à l'EEG que, d'après leur étude des décisions de justice, les tribunaux compétents n'ont jamais accepté que ce moyen de défense soit utilisé pour s'exonérer de sa responsabilité. Les différents interlocuteurs rencontrés pensent que les autorités et les représentants du secteur privé doivent engager un processus de réflexion concernant l'interprétation et l'applicabilité des dispositions énoncées dans le décret-loi n°231/2001 relatives aux modèles d'organisation. A cet égard, l'EEG constate que la défense fondée sur les "modèles d'organisation" est soumise à un certain nombre de conditions afin de prévenir des abus; elle note que les juges ont adopté une attitude assez stricte et rigoureuse à cet égard.
188. Les autorités fiscales jouent un rôle important dans la détection et l'investigation des affaires de corruption administrative ; elles ont l'obligation de signaler les soupçons de corruption. À cet effet, elles ont elles-mêmes mis au point un arsenal d'outils anti-corruption pour assurer la discipline et les contrôles internes, associés à la formation. Les forces de l'ordre ont accès aux registres fiscaux et les entretiens tenus au cours de la visite sur place ont montré le bon niveau de coopération fonctionnelle qui existe entre les autorités fiscales et les autres forces de l'ordre.
189. En Italie, les obligations comptables varient selon la taille de l'entreprise ; les petites entreprises sont autorisées à présenter leurs comptes sous une forme simplifiée en y incluant, dans tous les cas, un aperçu de leurs revenus et de leurs dépenses (ce qui veut dire, au minimum, les factures,

les charges, les achats et le registre des immobilisations amortissables). La destruction des livres de comptes, l'utilisation de données mensongères ou incomplètes dans les documents comptables ainsi que l'omission illicite de l'enregistrement des paiements constituent des infractions passibles d'une peine en vertu de la législation civile et fiscale. L'EEG a identifié plusieurs failles importantes dans le dispositif au regard des règles considérées. Tout d'abord, elle a appris que des amendements ont été apportés à la loi dans ce domaine, entraînant la requalification de certaines infractions comptables (d'infractions pénales en délits correctionnels) et donc un allègement des peines et une réduction des délais légaux de prescription applicables en la matière⁵⁶. Les autorités ont attiré l'attention de l'EEG sur d'autres infractions comptables dont les peines sont alourdies (certaines sont considérées comme des infractions pénales et non plus comme des délits correctionnels) en vertu de la législation fiscale ; l'EEG note toutefois que ces règles ne s'appliqueraient que lorsque les infractions sont commises dans le but délibéré de frauder le fisc ou dans les affaires de faillite.

190. En outre, l'EEG note que les violations des dispositions comptables pertinentes du Code civil ne sont passibles d'une peine que dans la mesure où certaines conditions sont réunies ou que certains seuils sont atteints : 1) l'action/l'omission doit fausser de manière notable l'activité, le bilan ou la situation financière de l'entreprise ; 2) une levée de la responsabilité est prévue si a) il est établi que le seuil de tolérance n'est pas atteint (les résultats financiers annuels avant impôt ne doivent pas être faussés de plus de 5% ; les actifs nets altérés de plus de 1%) ou b) l'écart entre le résultat total et la valeur exacte ne pas dépasser 10%. En outre, des sanctions différentes s'appliquent selon que l'infraction concerne les entreprises cotées en Bourse ou les autres (les premières sont passibles de sanctions plus sévères), et selon qu'elle cause ou non un préjudice aux actionnaires et aux créanciers. L'EEG nourrit de vives préoccupations quant à ce dispositif, en particulier en ce qui concerne les conditions établissant la responsabilité qui dépendent de seuils dont elle estime qu'ils sont relativement élevés si on les considère en termes absolus, ainsi que des écarts qui déterminent les peines. S'agissant de ce dernier aspect, cela pose assurément problème si la responsabilité pour ces infractions dépend du fait de savoir si les actionnaires ou les créanciers ont subi ou non un dommage, compte tenu que ces infractions peuvent parfaitement dissimuler des affaires de corruption susceptibles de se révéler, en définitive, « profitables » aux actionnaires. Enfin, l'EEG note que les infractions de falsification de bilan (*falso in bilancio*) définies par les articles 2621 et 2622 du Code civil limitent aux seules personnes occupant un poste de gestion ou d'administration la responsabilité de l'infraction, dans le cadre d'une société en commandite.
191. En ce qui concerne les obligations d'audit, seules les entreprises cotées en Bourse, les entreprises publiques et les compagnies d'assurance sont soumises à des audits externes ; l'indépendance indispensable des professionnels qui effectuent ces audits est expressément régie par la loi 262/2005. Toutefois, du fait de la portée limitée de la loi précitée, les entreprises commerciales qui réalisent un gros chiffre d'affaires ne sont pas assujetties aux obligations d'audit. L'EEG pense que cette situation précise ne manquera pas de réduire les chances de mettre à jour des infractions puisqu'il n'y a pas de vérification extérieure indépendante des comptes préparés par le comptable maison (qui serait employé par l'entreprise).
192. L'EEG pense que le système comptable, relativement hétérogène, qui a été analysé aux paragraphes 189 à 191, ne répond pas aux exigences en la matière de la Convention pénale sur la corruption qui vise à faciliter la détection des infractions de corruption. Par conséquent, l'EEG

⁵⁶ La Cour de cassation confirme que le champ d'application de l'article 2621 du Code civil a été sensiblement restreint. Par exemple, il ne couvre plus l'utilisation de données mensongères ou les omissions qui ne faussent pas notablement la situation financière de l'entreprise (jugement n° 25887 du 16 juin 2003).

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

193. En ce qui concerne les obligations de déclaration, les notaires (dans la mesure où ils agissent en qualité d'officiers publics) sont tenus de signaler aux procureurs les cas de corruption. Pendant la période 2006-2008, les notaires ont déclaré à la CRF 400 opérations suspectes (voir paragraphe 180). Plusieurs initiatives ont été lancées/sont en cours pour encourager les déclarations : par exemple, le Conseil national des notaires (*Consiglio Nazionale del Notariato*) a élaboré des circulaires interprétatives sur la législation relative au blanchiment d'argent ; son site web présente des affaires concrètes de blanchiment afin d'assurer une interprétation uniforme des obligations de déclaration et intervenir sur les irrégularités mises à jour ; une liste des points à vérifier a été préparée pour aider à identifier les propriétaires effectifs, etc. L'EEG est impressionnée positivement par l'attitude constructive de cette catégorie de professionnels (et l'a montré également au cours de sa visite sur place) ; les initiatives citées plus haut sont dignes d'éloges car elles ne peuvent que contribuer à rendre plus efficace la lutte contre la corruption en Italie.
194. Etant donné que les comptables, les commissaires aux comptes et les membres des professions de conseil et juridiques ne sont pas tenus de signaler les soupçons de corruption (en vertu de l'article 333 du Code de procédure pénale, ils « peuvent » faire part de leurs soupçons d'infractions pénales aux forces de l'ordre), il n'est pas possible de sanctionner l'absence de déclaration. Ils sont néanmoins tenus de déclarer les soupçons de blanchiment d'argent conformément à la législation en la matière. Cela étant, les données statistiques fournies par la CRF font apparaître un nombre limité de déclarations soumises par ces catégories de professionnels (voir paragraphe 180). Tout en reconnaissant que des mesures ont déjà été prises pour aborder les problèmes susmentionnés en matière de déclaration des soupçons de corruption et de blanchiment d'argent (notamment par l'organisation de séances de formation sur la législation concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et l'introduction de codes d'éthique), l'EEG estime que des améliorations sont clairement possibles dans ce domaine. Par conséquent, l'EEG recommande aux autorités **d'étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des comptables, des commissaires aux comptes et des membres des professions de conseil et juridiques, quelles mesures supplémentaires (y compris à caractère législatif/réglementaire) peuvent être adoptées pour améliorer la situation en matière de déclaration des soupçons de corruption et de blanchiment d'argent aux organismes compétents.**

CONCLUSIONS

195. Malgré la volonté manifeste des juges et du ministère public de traiter efficacement des affaires de corruption, la corruption est perçue en Italie comme un phénomène courant et généralisé qui touche de nombreux secteurs d'activité (en particulier l'urbanisme, les marchés publics et le secteur de la santé) et territoires. Si un vaste arsenal juridique a été adopté, notamment dans les années 1990, pour mettre en place un cadre de répression de la corruption (par exemple en introduisant des règles ambitieuses permettant la saisie des produits de la corruption, l'application de techniques d'investigation spéciales, le recours aux témoins repentis, l'accès sans réserve aux comptes bancaires, etc.), des actions supplémentaires sont nécessaires aux fins d'élaborer une politique de prévention effective dans ce domaine. Un vaste programme anticorruption doit encore être lancé et associé à un suivi approprié afin d'informer les citoyens des mesures prises et des résultats concrets obtenus dans la lutte contre la corruption. Cela

demanderait une stratégie à long terme et un engagement politique soutenu ; combattre la corruption doit devenir une affaire de culture et pas seulement de lois.

196. Le système pénal italien se ressent de la durée excessive des procédures judiciaires, qui augmente d'autant la possibilité de prescription. Il est clair que la longueur des délais pour clôturer les affaires de corruption risque de représenter un problème particulièrement grave dans la lutte contre la corruption, notamment quand l'affaire doit être classée pour des raisons de délais de prescription au lieu d'être close par une décision sur le fond. Il est essentiel d'entreprendre une évaluation des effets d'un tel problème sur la sanction des affaires de corruption et, le cas échéant, de mettre en place des mesures concrètes pour veiller à ce que l'on puisse arriver à une décision au fond dans de telles affaires. Le régime d'immunités dont bénéficient certaines catégories de titulaires de charges publiques suscite également des préoccupations. Il faut garantir que cet état de chose ne constitue pas un obstacle inacceptable à la capacité du pays de poursuivre effectivement la corruption.
197. De même, s'il est vrai que des efforts ont été accomplis afin d'améliorer l'efficacité et la transparence de la fonction publique italienne, il y a lieu d'apporter des améliorations en ce qui concerne la transparence et les instruments déontologiques de l'administration publique. Il est recommandé de prendre des mesures supplémentaires concernant, par exemple, l'accès aux documents officiels, les audits internes, la mise en application des dispositions relatives à la déontologie, la prévention des conflits d'intérêts, le départ des agents publics vers le secteur privé (pantouflage), et la protection des auteurs de donneurs d'alerte. En outre, il est indispensable, pour faciliter la mise en oeuvre des politiques de prévention de la corruption, d'engager une action de sensibilisation de grande ampleur des autorités compétentes et du grand public ainsi que de leur fournir des informations appropriées.
198. En ce qui concerne le problème de la corruption des personnes morales, plusieurs éléments clés ont été introduits pour renforcer le système de leur enregistrement, assurer un suivi des sociétés reconnues coupables et promouvoir un comportement conforme à la déontologie au sein du secteur privé. Toutes ces avancées sont positives. L'instauration de la responsabilité des entreprises, en particulier, mérite d'être saluée. Enfin, il est nécessaire de renforcer les obligations comptables et d'audit de toutes les formes d'entreprise et de veiller à ce que les sanctions applicables soient effectives, proportionnées et dissuasives.
199. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Italie :
 - i. **que le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT) ou d'autres autorités compétentes élaborent et présentent publiquement, avec la participation de la société civile, une politique anti-corruption qui prenne en considération la prévention, la détection, l'investigation et les poursuites d'affaires de corruption, et prévoie d'en contrôler et d'en évaluer l'efficacité (paragraphe 23) ;**
 - ii. **réexaminer la législation existante et nouvelle qui doit garantir la conformité de la loi italienne aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), afin de faire en sorte que les professionnels et les magistrats puissent la consulter et l'utiliser avec la facilité voulue (paragraphe 26) ;**
 - iii. **mettre en place un programme global de formation spécialisée à l'intention des officiers de police afin de leur inculquer des connaissances et une compréhension**

communes sur la façon de traiter les affaires de corruption et les infractions financières qui y sont associées (paragraphe 52) ;

- iv. i) renforcer davantage la coordination entre les différentes forces de l'ordre impliquées dans l'investigation des affaires de corruption sur l'ensemble du territoire italien, y compris ii) en considérant l'intérêt (et la possibilité législative) d'élaborer un mécanisme horizontal de soutien pour aider celles-ci à mener ces investigations (paragraphe 53) ;
- v. afin d'assurer que l'on puisse arriver à une décision au fond dans les affaires de corruption et ce dans un délai raisonnable, i) entreprendre une étude du taux d'affaires de corruption éteintes par prescription afin de déterminer l'ampleur et les causes de tout problème tangible ayant permis cette conclusion; ii) adopter un plan spécial pour étudier et régler, selon un calendrier précis, les problèmes identifiés par cette étude ; iii) diffuser publiquement les résultats de cet exercice (paragraphe 57) ;
- vi. intégrer à la loi 124/2008 des dispositions permettant de lever la suspension des poursuites pénales afin de veiller à ce qu'une telle suspension n'entrave pas les poursuites effectives des infractions de corruption, par exemple en ce qui concerne les infractions pénales graves pour faits de corruption, en cas de flagrant délit ou lorsque la procédure a atteint un stade avancé (paragraphe 64) ;
- vii. envisager l'introduction de la confiscation *in rem* afin de faciliter davantage la saisie des produits de la corruption (paragraphe 84) ;
- viii. mettre en place les mesures appropriées permettant d'évaluer l'efficacité, dans la pratique, de l'activité des forces de l'ordre concernant les produits de la corruption, en particulier s'agissant de l'application des mesures provisoires et des ordonnances de confiscation ultérieure, y compris dans le cadre de la coopération internationale (paragraphe 85) ;
- ix. i) insister, auprès des membres du personnel des organismes chargés de traiter ces aspects de la lutte contre la corruption, sur l'importance de faire remonter l'information concernant les déclarations d'opérations suspectes, de la coopération dans ce domaine et des effets bénéfiques que cela pourrait avoir ; ii) prendre des mesures pour indiquer clairement à ceux qui ont l'obligation de déclarer des opérations suspectes qu'une déclaration tardive ou une absence de déclaration ne sont pas acceptables, par exemple en recourant à des mesures de sanction, le cas échéant (paragraphe 87) ;
- x. doter le Service anti-corruption et pour la transparence (SAeT), ou une quelconque autre entité, de l'autorité et des ressources pour évaluer systématiquement l'efficacité des dispositifs administratifs généraux conçus pour aider à prévenir et à détecter les affaires de corruption, rendre ces évaluations publiques et s'en inspirer pour formuler des recommandations de réforme (paragraphe 141) ;
- xi. pour ce qui est de l'accès à l'information : i) procéder à une évaluation et prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les administrations locales se conforment aux exigences en matière d'accès aux informations sous leur autorité ;

- ii) procéder à une évaluation de la loi pour établir si la condition de motivation restreint, de manière injustifiée, la capacité du public de juger les actions administratives quand la connaissance d'un système ou de pratiques individuelles de prise de décision fournirait de solides éléments d'information sur d'éventuelles affaires de corruption, et rendre publiques cette évaluation et toutes recommandations, et iii) afin d'éviter qu'un recours ne soit formé devant les tribunaux administratifs où s'accumulent les dossiers en souffrance, envisager d'investir la Commission pour l'accès aux documents administratifs de l'autorité pour ordonner à l'organisme administratif, après l'avoir entendu, de communiquer l'information demandée (paragraphe 144) ;
- xii. que, dans le cadre des mesures prises pour s'attaquer à la longueur des procédures et à l'arriéré des appels administratifs, les autorités envisagent expressément d'instaurer des solutions de rechange officielles aux voies de recours judiciaires, telles que d'autres formes de résolution des litiges (paragraphe 145) ;
- xiii. dans le cadre de la réforme globale de l'administration publique, donner à tous les organismes qui la composent un accès à des ressources d'audit internes, soit directement, soit en partage (paragraphe 146) ;
- xiv. i) imposer des normes cohérentes et contraignantes à tous les agents de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; ii) prendre des mesures pour prévoir des procédures disciplinaires exercées en temps utile en cas de violation de ces normes, sans attendre une condamnation pénale définitive ; et iii) fournir aux personnes assujetties à ces normes des moyens de se former, des directives et des conseils concernant leur application (paragraphe 150) ;
- xv. élaborer un Code de conduite à l'intention des membres du gouvernement qui serait annoncé publiquement, auquel ceux-ci adhèreraient professionnellement et qui serait, si possible, contraignant et intégrer dans ce Code des restrictions raisonnables en matière d'acceptation des cadeaux (autres que ceux liés au protocole) (paragraphe 151) ;
- xvi. i) adopter des règles claires et contraignantes en matière de conflit d'intérêt applicables à toute personne exerçant des fonctions au sein de la fonction publique (y compris les dirigeants et les consultants), à tous les échelons de l'administration ; et ii) instaurer ou adapter (selon le cas) un ou des dispositifs de divulgation du patrimoine des titulaires des postes de la fonction publique les plus exposés aux risques de conflits d'intérêts pour contribuer à prévenir et à détecter les possibilités de telles situations (paragraphe 154) ;
- xvii. adopter et mettre en oeuvre des restrictions appropriées concernant les conflits d'intérêts qui peuvent se produire avec la mobilité dans le secteur privé des agents public qui remplissent des fonctions exécutives (administration publique) (paragraphe 155) ;
- xviii. mettre en place un système de protection adapté des personnes qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption au sein de l'administration publique (donneurs d'alerte) (paragraphe 156) ;

- xix. **que la responsabilité des entreprises soit élargie pour couvrir les infractions de corruption active dans le secteur privé (paragraphe 183) ;**
 - xx. **examiner la possibilité d'imposer l'interdiction d'occuper des postes de direction dans une personne morale aux personnes condamnées pour des infractions graves de corruption, dans tous les cas, indépendamment du fait de savoir si la commission de ces infractions est associée à un abus de pouvoir ou à la violation des obligations inhérentes à la fonction exercée (paragraphe 185) ;**
 - xxi. **réexaminer et renforcer les obligations comptables de toutes les formes d'entreprise (qu'elles soient ou non cotées en Bourse) et veiller à ce que les peines applicables soient effectives, proportionnées et dissuasives (paragraphe 192) ;**
 - xxii. **étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des comptables, des commissaires aux comptes et des membres des professions de conseil et juridiques, quelles mesures supplémentaires (y compris à caractère législatif/réglementaire) peuvent être adoptées pour améliorer la situation en matière de déclaration des soupçons de corruption et de blanchiment d'argent aux organismes compétents (paragraphe 194).**
200. Conformément à la règle 30.2 du règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités italiennes à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 31 Janvier 2011.
201. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Italie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.