



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 5 février 2014
(OR. en)**

**6113/14
ADD 12**

**JAI 61
GENVAL 6**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	3 février 2014
Destinataire:	Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2014) 38 final Annex 12
Objet:	ANNEXE ITALIE au Rapport Anticorruption de l'UE

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2014) 38 final Annex 12.

p.j.: COM(2014) 38 final Annex 12



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

ANNEXE

ITALIE

au

Rapport Anticorruption de l'UE

ITALIE

1. INTRODUCTION — PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre de lutte contre la corruption

Approche stratégique Au cours des deux dernières décennies, l'approche stratégique de l'Italie en matière de lutte contre la corruption a reposé, dans une large mesure, sur la répression. Une nouvelle loi anticorruption a été adoptée le 6 novembre 2012 dans le but d'instaurer une approche plus équilibrée en matière de politiques de lutte contre la corruption et de mettre davantage l'accent sur la prévention et la responsabilisation au sein de l'administration publique¹. En septembre 2013, l'autorité nationale de lutte contre la corruption, la CIVIT (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità*), a approuvé le plan national triennal anticorruption élaboré par le département de la fonction publique². Le plan d'action se fonde sur une approche axée sur les risques et privilégie la prévention et la transparence dans l'administration publique, tout en incluant également quelques mesures visant à améliorer la détection des pratiques de corruption. Le plan prévoit en outre des indicateurs de performance mais ne fixe pas de délais précis pour la réalisation des mesures. Le vaste cadre préventif prévu par la nouvelle législation fait peser sur l'administration publique une charge significative et requiert des efforts considérables en vue de garantir la capacité nécessaire à une mise en œuvre efficace. Des considérations similaires s'appliquent en ce qui concerne la capacité de la CIVIT à mener des politiques ambitieuses de lutte contre la corruption.

Cadre juridique L'Italie a ratifié les conventions pénale et civile sur la corruption du Conseil de l'Europe en juin 2013³. En 2012, le gouvernement italien avait lancé un nouveau train de réformes en réponse aux préoccupations sérieuses en matière de corruption qui ressortaient des sondages d'opinion⁴ et du nombre d'enquêtes pour corruption visant des hauts fonctionnaires⁵. Le gouvernement a sollicité un vote de confiance afin d'assurer l'adoption de la nouvelle loi anticorruption du 6 novembre 2012⁶. Cette nouvelle loi a pour objectif d'opérer un changement de mentalité au sein de l'administration publique italienne et prévoit notamment de renforcer la coordination des politiques de lutte contre la corruption au niveau central, régional et local, d'améliorer l'approche en matière de prévention, d'obliger toutes les institutions publiques à adopter et à appliquer des plans en faveur de l'intégrité, d'élargir le champ d'application des dispositions de droit pénal concernant les infractions liées à la corruption, de renforcer les règles relatives à l'intégrité pour les agents publics élus, de garantir la transparence des dépenses publiques, et d'assurer l'accès aux informations⁷. La loi cependant n'aborde pas certaines

1 Loi n° 190 du 6 novembre 2012 relative à la prévention et à la répression de la corruption et des actes illicites dans l'administration publique.

2 http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf.

3 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_FR.pdf).

4 Voir ci-dessous la section «Sondages d'opinion».

5 Voir ci-dessous pour de plus amples détails.

6 Loi n° 190 du 6 novembre 2012 relative à la prévention et à la répression de la corruption et des actes illicites dans l'administration publique.

7 La loi prévoit, entre autres, la création d'une autorité nationale de lutte contre la corruption en charge de la politique générale en la matière (tâche devant être remplie par la CIVIT, *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità*), élargit le champ des infractions de corruption, incrimine le trafic d'influence au moyen d'une nouvelle disposition qui couvre également le volet actif de l'infraction, ainsi que la corruption dans le secteur privé, et aggrave les sanctions pénales pour un certain nombre d'infractions liées à la corruption. Elle établit de nouvelles infractions en matière de corruption

questions. Elle n'introduit pas de nouvelles règles en ce qui concerne la prescription ou de nouvelles dispositions de droit pénal sur les faux en écritures comptables et l'auto-blanchiment (*autorisciclaggio*). Elle ne prévoit pas non plus d'infraction liée à l'achat de votes. De plus, elle fragmente les dispositions pénales relatives à la concussion et à la corruption, ce qui peut créer dans la pratique certaines ambiguïtés et éventuellement limiter la marge d'appréciation pour engager des poursuites⁸. En outre, les nouvelles dispositions sur la corruption dans le secteur privé et la protection des dénonciateurs d'actes délictueux ne sont toujours pas complètes, ainsi que cela est expliqué plus en détail ci-dessous. Dans le cadre du semestre européen 2013 de coordination des politiques économiques, le Conseil a recommandé à l'Italie de renforcer son cadre juridique de la répression de la corruption, notamment en revoyant les règles régissant les délais de prescription⁹.

Cadre institutionnel Les services de répression, le ministère public, l'appareil judiciaire et, dans une certaine mesure, la Cour des comptes sont les principaux acteurs de la lutte contre la corruption en Italie. La Cour des comptes a joué un rôle actif dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption, y compris en ce qui concerne la nouvelle loi anticorruption, en usant notamment de ses prérogatives, à savoir un contrôle efficace associé à un pouvoir de poursuite unique pour obtenir la réparation du préjudice financier subi par l'administration publique. L'organisation *Transparency International* a estimé, dans son rapport sur l'intégrité nationale de 2011, que la Cour des comptes, les autorités de répression, l'appareil judiciaire et les services électoraux luttaient de manière relativement efficace contre la corruption¹⁰. Le rapport soulignait toutefois que l'administration publique, le parlement, le gouvernement, les agences anticorruption, les partis politiques, les entreprises, le médiateur et les médias disposaient d'une capacité globale plutôt faible pour lutter contre la corruption¹¹.

Sondages d'opinion

Enquêtes de perception Le rapport Eurobaromètre spécial sur la corruption de 2013¹² a montré qu'en Italie, 97 % des personnes interrogées (deuxième pourcentage le plus élevé de l'Union) estiment que la corruption est un phénomène répandu dans leur pays (moyenne de l'UE: 76 %), tandis que 42 % affirment qu'elles sont personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %). 88 % des sondés italiens pensent que la corruption et le recours à des relations personnelles constituent souvent les moyens les plus simples d'obtenir

(telles que l'«incitation indue à octroyer ou à promettre un avantage financier ou autre» — *induzione indebita a dare o promettere utilità*), instaure l'inéligibilité des personnes condamnées en dernier recours pour des infractions commises à l'encontre de l'administration publique, et renforce la responsabilisation des postes d'encadrement en matière de prévention et de répression des pratiques de corruption. Elle impose à chaque administration d'élaborer son propre plan d'action anticorruption, introduit des dispositions relatives à l'amélioration de la transparence des dépenses publiques et facilite l'accès à l'information et à la déclaration de la situation patrimoniale (c'est-à-dire la divulgation de données sur le patrimoine des agents publics ayant des pouvoirs politiques — élus et autres agents ayant des compétences politiques aux niveaux national, régional et local). Elle introduit une responsabilité matérielle pour les préjudices causés à l'administration publique du point de vue de la réputation, prévoit des codes de déontologie, instaure des dispositions relatives à la protection des dénonciateurs d'actes délictueux et renforce certaines dispositions sur les conflits d'intérêts et les incompatibilités (telles que l'introduction de périodes de carence), ainsi que les procédures disciplinaires.

8 La nouvelle loi prévoit des infractions plus spécifiques et circonstanciées en partant du texte relatif à une infraction unique définie dans des termes plus généraux (par exemple, le délit de «*concussione*» et la nouvelle infraction «*induzione indebita a dare o promettere utilità*»).

9 Recommandation 2013/C 217/11 du Conseil du 9 juillet 2013.

10 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy_2011.

11 L'évaluation concluait que le système d'intégrité nationale de l'Italie n'était pas assez solide, en précisant que la corruption était «en mesure de se propager dans presque tous les secteurs, étant donné que les institutions publiques disposaient d'une autonomie considérable ne correspondant pas aux normes de responsabilisation et d'intégrité».

12 Eurobaromètre spécial 397 (2013).

certain services publics (moyenne de l'UE: 73 %). La méfiance à l'égard des institutions publiques semble être très répandue. Toujours d'après la même enquête, les instances publiques qui inspirent le moins confiance sont les suivantes: les partis politiques; les hommes et femmes politiques au niveau national, régional ou local;¹³ les fonctionnaires qui attribuent les marchés publics et les fonctionnaires qui délivrent des permis de construire.

Expérience de la corruption Lorsqu'il s'agit de l'expérience directe de la corruption, l'Italie s'en sort mieux que la moyenne de l'UE dans le rapport Eurobaromètre spécial sur la corruption de 2013, avec seulement 2 % des personnes interrogées déclarant qu'elles avaient explicitement ou implicitement été invitées à payer un pot-de-vin au cours de l'année précédente (moyenne de l'UE: 4 %).

Enquêtes auprès des entreprises 92 % des sociétés italiennes qui ont répondu au sondage Eurobaromètre de 2013 sur la corruption réalisé auprès des entreprises¹⁴ estiment que le favoritisme et la corruption entravent la concurrence dans les affaires en Italie (moyenne de l'UE: 73 %), tandis que 90 % des sondés déclarent que la corruption et le recours à des relations personnelles constituent souvent les moyens les plus simples d'obtenir certains services publics (moyenne de l'UE: 69 %) et 64 % que la seule façon de réussir dans les affaires est d'avoir des relations dans le monde politique (moyenne de l'UE: 47 %). D'après l'indice de compétitivité mondiale 2013-2014, le détournement de fonds publics pour cause de corruption, le favoritisme dont font preuve certains agents publics dans leurs décisions et la confiance en berne des citoyens à l'égard de la déontologie de leurs dirigeants politiques comptent parmi les problèmes majeurs en matière de gouvernance en Italie¹⁵.

Contexte

Estimation des effets de la corruption D'après la Cour des comptes italienne, les coûts directs de la corruption s'élèvent au total à 60 milliards d'euros par an (soit environ 4 % du PIB). En 2012 et 2013, le président de la Cour des comptes a de nouveau fait part de son inquiétude quant à l'incidence de la corruption sur l'économie nationale¹⁶, laquelle a eu un effet négatif sur l'économie du pays, déjà touchée par les conséquences de la crise économique. Un rapport de 2012 de la commission ad hoc¹⁷, créée dans le but d'analyser et d'élaborer des propositions sur la transparence et la prévention de la corruption dans l'administration publique, a établi que la corruption, en plus des coûts directs estimés par la Cour des comptes, entraînait également des coûts économiques indirects (par exemple, les coûts liés aux retards administratifs, aux dysfonctionnements de la fonction publique, à l'inefficacité ou même à l'inutilité de travaux ou de services publics, à la perte de compétitivité et à la diminution des investissements)¹⁸. Pour les

13 Pour ce qui est des variations au niveau régional, l'étude sur la qualité de la gouvernance commandée par la Commission européenne, qui avait pour but d'analyser, dans une perspective régionale, les questions liées à la gouvernance et qui a été publiée en décembre 2010, a classé l'Italie parmi les États membres présentant le plus haut degré de disparités infranationales: en d'autres termes, dans certaines régions, la note de la qualité de la gouvernance est bien supérieure à la moyenne de l'UE tandis que dans d'autres, elle se trouve bien en dessous. L'indice de qualité de la gouvernance européenne de 2013, qui a pris en considération un nombre plus important de pays, de régions et de personnes interrogées en Europe, a confirmé ces conclusions: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

14 Eurobaromètre Flash 374 (2013).

15 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

16 http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011/.

17 La commission, dont les membres proviennent de la magistrature et des milieux universitaires, a été créée par le gouvernement.

18 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861.

grands travaux publics, ces coûts indirects ont été estimés à environ 40 % des coûts de la commande publique. Certaines études sur le développement de l'économie souterraine ont estimé que celle-ci avait atteint 21,5 % du PIB italien en 2012¹⁹.

Dénonciation des actes délictueux La loi anticorruption a introduit pour la première fois des dispositions sur la protection des personnes dénonçant des actes de corruption dans le secteur public. Les dispositions sont applicables aux agents publics qui dénoncent des actes répréhensibles à condition qu'ils ne commettent pas de calomnie, de diffamation ou d'atteinte à la vie privée. Les informations peuvent être divulguées par les agents uniquement à leur supérieur, à l'autorité judiciaire ou à la Cour des comptes. L'identité des dénonciateurs ne peut être révélée sans leur consentement. Ces dispositions sont toutefois plutôt génériques et non exhaustives dans la mesure où elles ne tiennent pas compte de tous les aspects de notification ou de tous les types de protection qui devraient être accordés dans ces circonstances. En outre, la dénonciation des dysfonctionnements dans le secteur privé n'est toujours pas réglementée. Afin d'assurer un mécanisme de protection des dénonciateurs pleinement fonctionnel, il serait nécessaire de mettre en place des mesures supplémentaires, y compris des canaux de notification bien identifiés, des mécanismes de protection et des actions de sensibilisation.

Transparence des activités de lobbying Le lobbying n'est pas réglementé par la loi en Italie. Il n'existe aucune obligation d'enregistrement des représentants d'intérêt ou de notification des contacts entre les agents publics et les groupes d'intérêt.

Médias Si la presse écrite est parfaitement à même de dénoncer la corruption²⁰, les questions de l'indépendance et du contrôle, essentiellement pour ce qui est des médias électroniques, sont devenues extrêmement problématiques au fil du temps, notamment en raison d'une longue période de quasi-monopole²¹. Très récemment, ce secteur s'est légèrement ouvert à la concurrence. Dans l'indice 2013 de la liberté de la presse de *Freedom House*, l'Italie s'est vue attribuer une note basse, qui la classe dans la catégorie des pays où la presse est évaluée comme «partiellement libre»²².

2. PRINCIPAUX ASPECTS

La corruption à haut niveau et les liens avec la criminalité organisée

La répression de la corruption est essentielle pour assurer la crédibilité d'un cadre anticorruption efficace et dissuasif. L'enquête de perception indique que les sondés doutent de l'effet dissuasif des sanctions appliquées dans ce domaine. D'après les données de l'Eurobaromètre spécial de 2013 sur la corruption²³, seules 27 % des personnes interrogées en Italie estiment que le nombre de cas ayant fait l'objet de poursuites et d'une condamnation est suffisant pour décourager les actes de corruption active ou passive.

19 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

20 Dans le rapport sur l'intégrité mondiale de 2010, la capacité des médias à signaler des faits de corruption était de 89 sur 100: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

21 La CEDH a jugé, dans l'affaire *Centro Europa 7 srl et Di Stefano contre Italie*, que l'Italie violait l'article 10 de la CEDH (liberté d'expression) en raison de sa législation sur la diffusion qui ne favorise pas la concurrence sur le marché: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["38433/09"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"itemid":\["001-111396"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{)

22 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

23 Eurobaromètre spécial 397 (2013).

Les rapports établis par le groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) et l'OCDE indiquent que, dans l'ensemble, l'Italie dispose d'un cadre législatif pénal adéquat. Il existe néanmoins un certain nombre de lacunes qui contribuent à la perception d'un climat de quasi-impunité et constituent des obstacles à l'aboutissement des poursuites et à la finalisation des procédures judiciaires²⁴.

Les liens entre les responsables politiques, la criminalité organisée et les entreprises, ainsi que le degré d'intégrité des agents publics élus et nommés figurent parmi les questions les plus préoccupantes qui se posent en Italie aujourd'hui, comme le montre le nombre d'enquêtes menées et d'affaires de corruption révélées au niveau tant national que régional. Une étude effectuée par le *Center for the Study of Democracy* en 2010 affirme que le cas de l'Italie est parmi les plus représentatifs pour démontrer l'existence de liens étroits entre criminalité organisée et corruption²⁵. Selon l'étude, c'est surtout la généralisation de la corruption dans les sphères sociale, économique et politique qui attire les groupes criminels organisés, et non la criminalité organisée qui est la principale cause de la corruption. Les liens entre mafia et corruption restent une évidence pour le parquet italien, y compris dans les régions autres que les régions d'origine des groupes criminels organisés.

Ces dernières années, l'opinion publique a eu connaissance d'un nombre considérable d'enquêtes portant sur des allégations de corruption et des financements illégaux de dépenses électorales et de partis impliquant des hommes politiques de premier plan et des élus régionaux. Ces procédures ont conduit à une série de démissions, ce qui, dans un cas, a provoqué des élections régionales anticipées, mais aussi à l'adoption par le gouvernement de décisions de dissolution de conseils municipaux en raison de liens supposés avec des groupes mafieux. Pour la seule année 2012, des enquêtes pénales et des détentions préventives ont visé des responsables politiques régionaux dans près de la moitié des 20 régions italiennes. En application de la loi n° 221 de 1991, 201 conseils municipaux²⁶ ont été dissous en Italie, dont 28 depuis 2010 (essentiellement dans le sud de l'Italie, mais certains également dans le nord du pays), en raison de liens supposés avec la criminalité organisée. Il est également arrivé que, dans ces affaires, certaines des charges soient prescrites avant le rendu du jugement.

Une série d'affaires de corruption révélées au cours des dernières années ont contraint certains responsables et membres importants de partis politiques à démissionner. Dans un grand nombre de ces affaires, les allégations concernaient des détournements des fonds du parti. Plus de 30 députés de l'ancien Parlement ont fait ou font actuellement l'objet d'une enquête pour des infractions liées à la corruption ou au financement illégal des partis. Dans certains cas, les enquêtes ou les procédures judiciaires sont toujours en cours, tandis que, dans d'autres, la condamnation a déjà été prononcée en première instance. Certaines affaires ont été classées en raison de l'expiration du délai de prescription ou de la dépénalisation des infractions. Pour d'autres, la prescription est intervenue avant que ne soit rendu le jugement final. Il convient de noter le cas spécifique d'un député faisant l'objet d'une enquête en raison de ses liens avec la Camorra — le clan Casalesi — qui aurait financé sa campagne électorale en échange de son influence politique au niveau national, notamment dans le domaine du recyclage des déchets toxiques. La détention préventive de celui-ci a été refusée par deux fois par le Parlement italien (refus de lever l'immunité). Au cours de la campagne électorale pour les législatives au début

24 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_One_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_FR.pdf)
<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>

25 «Examining the links between corruption and organised crime». *Center for the Study of Democracy*, 2010.
http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf

26 Dont 75 en Campanie, 49 en Sicile et 34 en Calabre.

de 2013, une pétition a été diffusée et a recueilli plus de 150 000 signatures de citoyens et 878 de candidats aux élections qui se sont engagés à rendre la nouvelle loi anticorruption plus efficace²⁷.

L'établissement d'un cadre juridique permettant d'assurer un traitement efficace et la finalisation des procédures judiciaires dans les affaires complexes a été entravé en diverses occasions. À plusieurs reprises, le Parlement a voté ou cherché à faire passer des lois *ad personam* en faveur d'hommes politiques également mis en cause dans des procédures pénales, y compris pour des infractions de corruption. À titre d'exemple, citons le projet de loi sur la «prescription à court terme» (*prescrizione breve*) qui aurait accru le risque que des affaires impliquant des prévenus sans condamnation antérieure soient classées sans suite²⁸. Ou encore la loi permettant de suspendre la procédure pénale pour les infractions commises par une certaine catégorie de hauts fonctionnaires avant leur entrée en fonction ou pendant l'exercice de leurs fonctions, et ce, jusqu'à la fin de leur mandat²⁹. La loi a été jugée anticonstitutionnelle par la suite³⁰. Une autre loi adoptée en 2010 a donné aux membres du Conseil des ministres la possibilité d'invoquer un «empêchement légitime» pour ne pas se présenter aux audiences dans le cadre d'une procédure pénale³¹. Ces dispositions également ont été considérées comme contraires à la Constitution.³² Citons encore, dans ce contexte, la dépenalisation de certaines infractions, telles que certaines formes de faux en écritures comptables en 2002³³.

La nouvelle loi anticorruption et le décret législatif sur l'inéligibilité et l'inadmissibilité à l'exercice de mandats publics aux niveaux central et régional pour les personnes condamnées en vertu d'un jugement définitif pour des infractions de corruption ou d'autres infractions à l'encontre de l'administration publique, adopté le gouvernement à la fin de 2012, ont constitué un véritable pas en avant³⁴. Selon ce décret, la période d'inadmissibilité est deux fois plus longue que la peine prononcée et ne peut, en tout état de cause, être inférieure à six ans. Un décret législatif a également été adopté au début de l'année 2013 en ce qui concerne l'interdiction (temporaire ou permanente selon le type de sanction appliquée) d'assumer une fonction publique pour les personnes condamnées en vertu de décisions de justice, définitives ou non, pour des infractions à l'encontre de l'administration publique, y compris la corruption³⁵. Les dispositions relatives à l'inéligibilité résultant de la loi anticorruption ont abouti à l'exclusion du Sénat d'un ancien premier ministre et député condamné pour évasion fiscale, ainsi qu'à la suspension d'un président de province en raison de sa condamnation pour abus de fonction. Dans le cas d'un parlementaire, la mise en œuvre de ces dispositions législatives demande un vote de la chambre du Parlement à laquelle le député en cause appartient pour entériner la cessation de son mandat à la suite de sa condamnation définitive.

Outre les dispositions susmentionnées, il n'existe aucun code de déontologie applicable aux responsables élus au niveau central ou régional. En ce qui concerne les conflits d'intérêts, aucun mécanisme de vérification n'a été mis en place. L'instauration de tels codes de conduite pour les

27 «Riparte Il Futuro»: <http://www.riparteilfuturo.it/petizione/>.

28 Loi ex-Cirielli: <http://leg16.camera.it/561?appro=715&Il+c.d.+%22processo+breve%22+%28A.C.+3137%29>.

29 Loi n° 128 de 2008: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

30 Décision n° 262/2009 de la Cour constitutionnelle: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?jsessionid=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>.

31 Loi n° 51 du 7 avril 2010 relative aux règles de l'empêchement légitime (*Legittimo Impedimento*):

32 Décision n° 23/2011 de la Cour constitutionnelle: temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf.

33 Décret législatif n° 61/2002: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>.

34 Décret législatif n° 235 du 31 décembre 2012:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006.

35 Décret législatif n° 39 du 8 avril 2013:

http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false.

élus, accompagnés de dispositions réglementaires en matière de sanctions applicables en cas de violation des règles de déontologie, permettrait de renforcer les normes en matière d'intégrité et de responsabilisation et de disposer d'un éventail plus large de sanctions non pénales pour punir les comportements contraires à l'éthique nuisant à l'intérêt public. Cela permettrait aussi d'assurer une mise en œuvre plus efficace des règles en matière d'intégrité par des solutions d'autorégulation, compte tenu des particularités des sanctions autres que pénales applicables aux élus par rapport à d'autres catégories d'agents publics (fonctionnaires nommés, personnels publics, etc.).

Financement des partis politiques

Actuellement, le financement des partis politiques en Italie s'appuie à la fois sur des sources publiques (qui peuvent aujourd'hui atteindre jusqu'à 80 % des ressources du parti) et sur des sources privées. En mars 2012, le GRECO a recensé des «insuffisances sérieuses» dans le cadre législatif régissant le financement des partis politiques en Italie, ainsi que dans les pratiques existantes³⁶. En conclusion, le rapport établit que les insuffisances actuelles ouvrent la voie à des possibilités d'abus et ne permettent pas de dépister et d'établir efficacement les cas d'influence induite dans le processus de financement politique. Il estime que le contrôle exercé par les pouvoirs publics en matière de financement des partis politiques est fragmenté et formel, dans la mesure où il implique trois institutions différentes qui ont des pouvoirs limités et où une coordination entre ces institutions et avec les services répressifs fait défaut. Ainsi, le comité des commissaires aux comptes au Parlement est chargé de l'examen des états financiers des partis politiques, le comité des contrôleurs des dépenses au sein de la Cour des comptes du contrôle des dépenses électorales des partis politiques et la commission régionale de garantie électorale de la vérification des dépenses électorales des candidats.

Le GRECO a instamment invité les partis politiques à élaborer leurs propres systèmes de contrôle interne et à soumettre leurs comptes à un audit indépendant. Les partis politiques ne sont pas tenus de préparer des états financiers sous une forme consolidée. Actuellement, les rapports financiers présentés par les partis politiques ne donnent pas une vue d'ensemble de leurs activités financières. Le GRECO a également recommandé d'instaurer une plus grande transparence du financement politique en abaissant les seuils de don pour les candidats individuels et les partis politiques au-dessous desquels l'identité du donateur n'a pas à être divulguée et d'interdire les dons anonymes³⁷.

La législation actuelle sanctionne ces pratiques par l'imposition d'amendes et la suspension du remboursement des dépenses électorales. Le financement illicite d'un parti constitue quant à lui d'après la loi une infraction pénale. Le GRECO a indiqué dans son rapport de 2012 que le régime de sanction actuel en cas de violation des règles sur le financement est apparu trop peu dissuasif et a recommandé de revoir les sanctions administratives et pénales relatives aux infractions des règles de financement pour s'assurer que celles-ci soient efficaces, proportionnées et dissuasives³⁸.

En décembre 2013, le gouvernement a adopté un décret-loi en vue d'éliminer progressivement, sur trois ans, le financement public³⁹ et de le remplacer par des contributions individuelles provenant des citoyens, lesquels peuvent ensuite les déduire de leurs impôts⁴⁰. Le décret-loi comprend certaines lignes directrices sur la définition de procédures strictes en ce qui concerne la

36 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_Two_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_FR.pdf).

37 Actuellement 50 000 EUR.

38 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_Two_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_FR.pdf).

39 Réduit à 60 % au cours de la première année suivant l'adoption de la loi, à 50 % la deuxième année, à 40 % l'année suivante pour être finalement supprimé.

40 <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=71338>.

transparence des statuts et des budgets des partis. Toutefois, il n'aborde pas certaines des préoccupations formulées par le GRECO en ce qui concerne la rigueur des mécanismes de contrôle interne, le niveau des plafonds des dons privés ou le caractère dissuasif des sanctions applicables. Plus récemment, la Cour des comptes a été habilitée à vérifier le financement des groupes politiques régionaux.

Prescription

La prescription constitue depuis toujours une question extrêmement préoccupante en Italie pour ce qui est du cadre général permettant d'enquêter sur les affaires de corruption et d'engager des poursuites. Le délai de prescription applicable en vertu de la législation italienne, associé aux procédures judiciaires extrêmement longues, aux règles et méthodes de calcul applicables à la prescription, au manque de souplesse concernant les motifs de suspension et d'interruption et à l'existence d'un délai de prescription absolu qui ne peut être ni interrompu, ni suspendu, ont entraîné et continueront d'entraîner la clôture d'un nombre considérable d'affaires⁴¹. La révision des règles existantes régissant les délais de prescription constitue, d'après les recommandations par pays adressées par le Conseil à l'Italie en juillet 2013 dans le cadre du semestre européen, un facteur essentiel aux fins de renforcer le cadre juridique de répression de la corruption.

Selon l'étude de 2010 de *Transparency International* sur l'incidence des délais de prescription en matière de poursuites contre la corruption dans l'Union européenne, environ une procédure sur dix dans les affaires de corruption a été clôturée au cours de la période considérée (c'est-à-dire entre 2005 et 2010) en raison de l'expiration des délais de prescription⁴². La situation ne semble pas s'être améliorée au fil du temps malgré les avertissements émis à plusieurs reprises par le GRECO⁴³ et l'OCDE⁴⁴ entre 2009 et 2013. Selon une étude⁴⁵, environ 11,14 % des affaires pénales en Italie en 2007 ont été frappées de prescription durant la procédure judiciaire contre 10,16 % en 2008. La moyenne pour les autres États membres mentionnés dans l'étude au cours de la même période de référence se situe entre 0,1 et 2 %. Les chiffres de l'OCDE indiquent que, depuis 2011, sur 47 personnes mises en cause dans des affaires de corruption transnationale, 30 (soit plus de 62 %) ont bénéficié de la prescription.

Pour la plupart des délits «classiques» de corruption⁴⁶, le délai de prescription relatif⁴⁷ était, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi anticorruption, d'environ 6 ans⁴⁸, tandis que le délai de

41 Citons par exemple une procédure engagée à l'encontre d'un ancien premier ministre, qui a été abandonnée pour cause de prescription en février 2012. L'affaire concernait une allégation de corruption dans une procédure judiciaire visant l'ancien premier ministre qui aurait versé 600 000 USD de pot-de-vin à un avocat étranger en échange de son témoignage dans un certain nombre de procès plus anciens engagés contre le même prévenu. La procédure judiciaire avait duré cinq ans avant que le délai de prescription ne s'applique. D'autres prévenus accusés de la même infraction (c'est-à-dire l'aspect actif de l'acte de corruption) ont été condamnés en première instance (jugement confirmé en appel). Cependant, même dans leur cas, la prescription a joué lors du deuxième appel. Plus récemment, certaines des accusations de corruption portées contre un vice-président d'un conseil régional dans une affaire à grande échelle ont également été prescrites.

42 *Timed Out: Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU countries.*

43 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Italy_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_FR.pdf).

44 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7_Italy_One_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_FR.pdf);

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_FR.pdf).

45 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/49377261.pdf>.

46 http://www.transparency.it/upload_doc/SOL.pdf.

47 Pots-de-vin, trafic d'influence.

48 Le délai de prescription dit «relatif» peut être suspendu ou interrompu, tandis que le délai de prescription «absolu» est plus long, mais ne peut être ni suspendu, ni interrompu.

49 Le délai est plus long pour certaines infractions, telles que la «*concussione*», une forme aggravée de corruption passive dans laquelle l'agent public contraint/oblige/incite une personne à verser un pot-de-vin, le blanchiment de capitaux, ou la corruption au sein de l'appareil judiciaire: de 12 à 20 ans pour les formes aggravées.

prescription absolu était de 7 ans et demi⁴⁹. Une réforme des règles de prescription en 2005 a modifié les règles de calcul uniquement dans le but d'adapter l'extension du délai de prescription en fonction du casier judiciaire du prévenu⁵⁰: dans le cas de délinquants primaires, l'existence de circonstances aggravantes n'entraîne pas un allongement des délais de prescription. Les règles actuelles posent un problème important et plus fondamental qui est que le délai de prescription continue à courir après la décision de justice rendue en première instance (c'est-à-dire jusqu'à ce que le jugement ne devienne définitif). Du fait de la lenteur des procédures judiciaires, cela a conduit à des situations dans lesquelles des affaires ont été frappées de prescription même après une condamnation en première instance.

La loi anticorruption de 2012 n'a toutefois pas modifié les règles de prescription. La nouvelle loi augmente la peine maximale pour certaines infractions et entraîne, partant, une prolongation du délai de prescription, étant donné que les deux sont liés. Néanmoins, pour certaines nouvelles infractions, telles que la «*concessione per induzione*» (ou «*induzione indebita a dare o promettere utilità*»)⁵¹ qui, selon les praticiens du droit, est plus fréquente que la «*concessione*» classique, les sanctions prévues sont moins sévères et le délai de prescription est donc plus court⁵². Il convient également de tenir compte du fait que les dispositions pénales plus favorables, c'est-à-dire celles qui assureraient un délai de prescription plus court pour le prévenu, s'appliquent aux procédures en cours.

Le ministère de la justice a créé un groupe de travail (commission ad hoc) pour étudier la question de la prescription et les possibilités existantes pour engager une réforme dans ce domaine⁵³. La commission a analysé l'incidence des délais de prescription sur un certain nombre d'affaires entre 2005 et 2010 et a présenté les résultats de ses travaux en avril 2013. L'analyse a porté sur les parquets les plus représentatifs en Italie et a montré un léger recul (inférieur à 3 %) du taux d'affaires de corruption frappées de prescription. De l'avis de la commission ad hoc, ce taux est un taux normal, en partie justifié par le principe de légalité (légalité des poursuites). Le GRECO a souligné que c'est la combinaison de la méthode de calcul du délai de prescription et d'autres facteurs (tels que les retards, la surcharge de travail de la justice répressive et la complexité des affaires de corruption) qui augmente le risque de prescription des affaires de corruption. Il a mis en évidence que l'augmentation du niveau des sanctions pour certaines infractions liées à la corruption ne peut, en soi, répondre de manière adéquate aux préoccupations et a demandé l'adoption d'un plan, assorti d'un calendrier précis et recensant les options disponibles, pour résoudre ce problème⁵⁴.

Capacité à assurer la mise en œuvre effective de la nouvelle loi anticorruption

Le gouvernement a adopté un certain nombre de décrets d'application après l'adoption, en 2012, de la loi anticorruption. Le premier décret législatif, à la fin de l'année 2012, concernait l'inéligibilité et l'inadmissibilité à l'exercice de mandats publics des agents publics condamnés en vertu de décisions définitives pour certaines infractions commises à l'encontre de l'administration

49 Le délai est plus long pour certaines infractions telles que la *concessione*, le blanchiment de capitaux ou la corruption au sein de l'appareil judiciaire: de 15 à 25 ans pour les formes aggravées.

50 Loi ex-Cirielli n° 251 du 5 décembre 2005.

51 Forme de corruption active dans laquelle l'agent public, abusant de ses fonctions ou de ses pouvoirs, contraint une personne à donner ou à promettre un avantage indu (matériel ou autre) destiné à lui-même ou à des tiers.

52 Par exemple, en ce qui concerne la *concessione per induzione*, les sanctions vont de 3 à 8 ans au lieu de 4 à 12 ans et le délai de prescription passe de 15 à 10 ans.

53 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS914317.

54 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_FR.pdf).

publique, y compris la corruption⁵⁵. Deux autres décrets ont été adoptés en mars et avril 2013. L'un concernait l'interdiction d'assumer certaines fonctions publiques en cas de condamnations (définitives ou non) pour des infractions commises à l'encontre de l'administration publique, y compris la corruption, et l'incompatibilité et l'interdiction pour les titulaires d'un mandat public de s'orienter vers le secteur privé⁵⁶. L'autre décret réglementait la transparence et la diffusion des informations par l'administration publique⁵⁷. En 2013, le gouvernement a approuvé un code de déontologie de l'administration publique élaboré par le département de la fonction publique⁵⁸. D'autres domaines couverts par la loi de 2012, tels que la mise en place d'une approche coordonnée des mécanismes de contrôle, n'ont pas encore fait l'objet de décrets.

La loi anticorruption de 2012 a désigné la *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* (CIVIT) en tant qu'autorité nationale de lutte contre la corruption pour l'Italie, laquelle est chargée de coordonner les politiques de prévention de la corruption à l'échelle nationale. La CIVIT semble toutefois ne pas disposer des capacités nécessaires pour exercer efficacement un tel rôle. Elle ne compte en effet que trois membres et s'appuie sur un personnel d'une trentaine de personnes, qui font l'objet de remplacements fréquents. La CIVIT elle-même envisage son rôle d'une manière plutôt limitée, en privilégiant essentiellement la réaction plutôt que l'action proactive et en mettant l'accent sur la transparence, les fonctions de conseil et la vérification formelle de documents stratégiques préparés par les administrations. Les tâches d'enquête et d'inspection prévues par la loi anticorruption semblent ne pas être prioritaires. Les pouvoirs de sanction de cette commission sont quasiment inexistantes, notamment lorsqu'il s'agit des niveaux régional et local.

La loi anticorruption de 2012 prévoit l'adoption d'un plan national triennal de lutte contre la corruption et des plans d'action en matière d'intégrité (axés sur la prévention) pour tous les organes administratifs. Ces plans d'action doivent reposer sur des évaluations des risques. Les chambres de commerce régionales élaborent elles aussi des plans d'action pluriannuels visant à prévenir la corruption. Un grand nombre de chambres ont déjà mis au point de tels plans⁵⁹.

En juillet 2013, la CIVIT a adopté un ensemble de lignes directrices pour la mise à jour du programme triennal pour la transparence et l'intégrité pour la période 2014-2016⁶⁰. En septembre 2013, elle a approuvé le plan national triennal de lutte contre la corruption, élaboré par le département de la fonction publique⁶¹. Le plan d'action établit les grandes lignes de la mise en œuvre de la loi anticorruption par les administrations publiques. De nombreuses administrations (y compris des administrations locales) ont déjà présenté leurs plans d'action à la CIVIT (plus de 100 plans en matière d'intégrité ont été élaborés en 2011 et 2012⁶²).

55 Decreto Legislativo 31 dicembre 2012, n. 235: Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

56 Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

57 Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33: Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

58 Code de conduite approuvé le 4 juin 2013 par décret du président de la République n° 62/2013, qui remplace dans tous ses éléments le code de conduite contenu dans le décret ministériel du département de la fonction publique approuvé le 28 novembre 2000.

59 <http://www.unioncamere.gov.it/P42A0C1570S1064/Piani-di-prevenzione-della-corruzione.htm>.

60 Décision n° 50/2013 «Lignes directrices pour la mise à jour du programme triennal pour la transparence et l'intégrité 2014-2016».

61 http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf.

62 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_FR.pdf).

Chaque organe administratif doit nommer un fonctionnaire responsable des questions relatives à l'intégrité qui, dans le cas où des lacunes sont constatées, verra sa responsabilité engagée du point de vue tant de la discipline que de la gestion. La grande majorité de ces nominations ont déjà été effectuées en 2013.

Si cette nouvelle approche en matière d'intégrité dans l'administration publique démontre un niveau d'ambition tout à fait louable, il est tout aussi important de prévenir le risque de voir cet exercice de grande envergure se muer en un processus formaliste se concentrant davantage sur des documents de programmation et des contextes institutionnels au lieu de déboucher sur l'adoption de mesures immédiates plus ciblées, destinées à remédier aux vulnérabilités existantes. Il n'est pas certain que toutes les administrations disposent de la capacité nécessaire pour mettre au point des plans d'action correspondants et assurer leur mise en œuvre effective et leur suivi. Cette situation est particulièrement préoccupante en ce qui concerne les administrations locales.

En 2012, la commission ad hoc chargée de préparer des propositions sur la transparence et la prévention de la corruption au sein de l'administration publique a estimé que l'un des principaux domaines à risque en matière de corruption concernait les autorités locales. Parmi les risques mis en évidence, on trouve: les relations entre l'administration et les milieux politiques (notamment en ce qui concerne les décisions d'aménagement urbain) et entre l'administration et le secteur privé (par exemple, le recours croissant à l'externalisation et à des procédures négociées en raison de la crise économique), ainsi que le manque de clarté dans la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernance. La commission ad hoc a proposé une série de mesures afin d'éliminer ces risques, y compris une répartition claire des compétences entre conseils régionaux et organes administratifs; une plus grande transparence et discipline dans la mise en œuvre des procédures administratives; un renforcement des mécanismes de contrôle interne et un traitement prioritaire des domaines présentant des risques élevés tels que l'aménagement urbain⁶³.

Conflit d'intérêts et divulgation de situation patrimoniale

La législation applicable à l'administration publique⁶⁴ et la loi anticorruption de 2012 incluent des dispositions spécifiques applicables à un large éventail de situations de conflits d'intérêt réels, apparents et potentiels, ainsi que des mesures de suivi, y compris en ce qui concerne le pantouflage (à savoir l'introduction de périodes de carence de trois ans). Les contrats ou autres missions réalisés en violation des règles relatives au pantouflage sont nuls et non avenue. Les organismes privés qui ont confié ces missions en enfreignant la réglementation concernant le pantouflage ne pourront conclure aucun contrat avec une administration publique pendant les trois années suivantes.

À la suite de l'adoption, en 2012, de la loi anticorruption, le gouvernement a adopté en mars 2013 un décret législatif sur la transparence de l'information au sein de l'administration publique⁶⁵ dans le cadre duquel le patrimoine des agents publics élus et nommés et de leur famille jusqu'au deuxième degré est rendu public. Le décret s'appuie sur le principe selon lequel l'accès à l'information publique est la règle et les exceptions doivent être expressément prévues par la loi. Ce système de déclaration de la situation patrimoniale est applicable aux agents publics élus et

63 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861.

64 Loi n° 215 de 2004 relative aux conflits d'intérêt: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

65 Décret législatif n° 33 du 14 mars 2013: divulgation, transparence et diffusion des informations de la part de l'administration publique

nommés aux niveaux central, régional et local, y compris ceux qui assument des missions temporaires au nom des pouvoirs publics. En outre, un décret législatif publié en mai 2013 définit des règles d'incompatibilité et établit l'interdiction d'assumer certaines fonctions d'encadrement pour les agents publics précédemment condamnés pour des infractions commises à l'encontre de l'administration publique, que ce soit en première instance ou en vertu d'un jugement définitif⁶⁶. Il prévoit également les incompatibilités entre les fonctions d'encadrement dans l'administration publique et dans des entreprises d'État ou contrôlées par l'État ou dans des entreprises réglementées ou financées par l'administration publique, ainsi que les incompatibilités entre les fonctions d'encadrement et les nominations politiques.

En dépit de ces règles tout à fait louables, le cadre juridique manque de clarté en ce qui concerne la mise en place d'un mécanisme de vérification professionnel et indépendant et d'un système de sanctions correspondant qui ait un effet dissuasif pour ce qui est de la déclaration de patrimoine et des conflits d'intérêts pour les agents publics aux niveaux central, régional et local. Il n'apparaît pas clairement comment les manquements graves dans ce domaine peuvent conduire à des sanctions telles que la révocation, ni comment les décisions prises dans ces situations peuvent être abrogées et les dommages réparés. Il en est de même pour la déclaration patrimoniale des agents publics élus et nommés.

La dernière évaluation du GRECO concernant le premier et le deuxième cycles d'évaluation conjoints fait référence au rôle de l'Autorité de la concurrence, tel que décrit par les autorités italiennes, pour ce qui est de la supervision des conflits d'intérêts des membres du gouvernement (y compris leurs conjoints et parents). Selon les autorités italiennes, l'Autorité de la concurrence a adopté des lignes directrices interprétatives strictes qui amplifient la portée des dispositions juridiques dans ce domaine. La jurisprudence disponible semble confirmer cette approche. En outre, les autorités italiennes ont indiqué que l'Autorité de la concurrence a également utilisé les déclarations concernant la situation financière qui lui ont été soumises afin de recenser certains secteurs à risque où les conflits d'intérêts étaient les plus susceptibles de se produire (par exemple, radio et télévision)⁶⁷. Toutefois, les modalités pratiques de la vérification des déclarations de patrimoine et des conflits d'intérêts au regard de la loi anticorruption de 2012 manquent de clarté. La CIVIT est à présent chargée de veiller à ce que les exigences en matière de publication soient respectées et de surveiller les irrégularités potentielles, mais ses compétences sont essentiellement de nature réglementaire, consultative ou directive. Elle n'intervient pas dans la vérification même des conflits d'intérêt et des déclarations de patrimoine en ce qui concerne les agents publics. Le GRECO a également souligné que «la question des conflits d'intérêts, source de vives polémiques en Italie, mérite une surveillance étroite afin de préserver la crédibilité du système.»⁶⁸

Marchés publics

Les travaux, biens et services publics en Italie représentaient environ 15,9 % du PIB en 2011⁶⁹. La valeur des appels d'offres publiés au Journal officiel en pourcentage des dépenses totales en travaux, biens et services publics s'élevait à 18,3 % en 2011. Dans le rapport d'octobre 2012 de la commission ad hoc chargée d'analyser et de préparer des propositions sur la transparence et la prévention de la corruption au sein de l'administration publique, le domaine des marchés publics a

66 Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di inconfiribilita' e incompatibilita' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

67 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_FR.pdf).

68 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_FR.pdf).

69 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

été signalé comme un domaine où les risques de corruption sont élevés⁷⁰. Le recours aux procédures négociées en Italie (en particulier, sans publication d'avis de marché) est plus fréquent que la moyenne: en 2010, ce type de procédures représentait 14 % de la valeur des contrats contre 6 % dans l'UE. Ce facteur peut augmenter le risque de corruption et de pratiques frauduleuses.

Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 sur la corruption réalisé auprès des entreprises⁷¹, 70 % des personnes interrogées en Italie estiment que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales (moyenne de l'UE: 56 %) et 69 % dans ceux gérés par les autorités locales (moyenne de l'UE: 60 %). En particulier, les Italiens interrogés considéraient que les pratiques suivantes étaient répandues dans les procédures de passation de marchés: spécifications élaborées sur mesure pour certaines entreprises (52 %); utilisation abusive des procédures négociées (50 %); conflits d'intérêts dans l'évaluation des offres (54 %); soumissions concertées (45 %); critères de sélection ou d'évaluation peu clairs (55 %); implication des soumissionnaires dans l'élaboration des spécifications (52 %); invocation abusive de motifs d'urgence pour éviter les procédures de mise en concurrence (53 %); amendements apportés aux clauses contractuelles après la conclusion du marché (38 %).

En Italie, le secteur des infrastructures semble être l'un des plus vulnérables à la corruption dans les marchés publics. Compte tenu de l'ampleur des ressources qu'il représente, le risque lié à la corruption et à l'infiltration par des groupes criminels organisés y est plus élevé. En outre, les travaux, fournitures et services propres à ces domaines sont assurés par un nombre relativement limité de prestataires, ce qui accroît le risque de collusion. Selon des recherches empiriques, en Italie, la corruption se révèle lucrative le plus souvent dans la phase suivant l'attribution du marché, notamment en ce qui concerne les contrôles portant sur la qualité ou l'achèvement des travaux, des services ou des fournitures⁷². La Cour des comptes a conclu à plusieurs reprises que le processus de passation des marchés publics était adéquat, que les procédures étaient respectées et que les marchés semblaient en effet attribués aux offres les plus avantageuses mais elle a constaté, en revanche, que la qualité des éléments livrables était intentionnellement compromise au cours de la phase d'exécution. Sans nécessairement indiquer des pratiques de corruption, ce type d'irrégularités, ainsi que les indicateurs de l'enquête Eurobaromètre ci-dessus, illustrent les points vulnérables des mécanismes actuels de contrôle, notamment en ce qui concerne la phase d'exécution des contrats publics. La Cour des comptes a également signalé une faiblesse en ce qui concerne ses compétences en matière de contrôle: elle ne peut en effet pas procéder à des vérifications ad hoc sans avertissement préalable et le taux de détection des irrégularités peut pâtir de cette situation⁷³. Les faux en écritures comptables ne sont pas sanctionnés⁷⁴, ce qui nuit à la prévention des irrégularités, notamment dans la phase d'exécution.

Pour ce qui est uniquement des grands travaux publics, la corruption (y compris les pertes indirectes) représente, d'après les estimations, bien 40 % de la valeur totale des marchés publics⁷⁵. Les grands travaux de construction tels que ceux liés à la reconstruction à l'Aquila après le tremblement de terre de 2009, l'exposition universelle de 2015 qui aura lieu à Milan ou la future liaison ferroviaire à grande vitesse Turin-Lyon ont été désignés, dans la sphère publique, comme des projets de grande envergure exposés à un risque élevé de détournement de fonds publics ou

70 http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861.

71 Eurobaromètre Flash 374 (2013).

72 Ecorys, PwC, London Economics, *Public Procurement in Europe: cost and effectiveness*, 2011.

73 Idem.

74 Les faux en écritures comptables ne constituent pas une véritable infraction dans la mesure où ils ont été dépenalisés en 2002. Ils peuvent cependant être pris en compte, dans une certaine mesure, dans le cadre d'autres infractions.

75 http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011.

d'infiltration par la criminalité organisée. La construction de la ligne à grande vitesse compte parmi les travaux d'infrastructure les plus chers et la comparaison de ses prix à l'unité avec ceux d'autres projets similaires donne lieu à de vifs débats. Selon les études, un kilomètre de ligne ferroviaire à grande vitesse entre Paris et Lyon coûte environ 10,2 millions d'euros, entre Madrid et Séville, 9,8 millions d'euros, et, entre Tokyo et Osaka, 9,3 millions d'euros; en revanche, entre Rome et Naples, le coût d'un kilomètre s'élève à 47,3 millions d'euros, entre Turin et Novare, à 74 millions d'euros, entre Novare et Milan, à 79,5 millions d'euros, et, entre Bologne et Florence, à 96,4 millions d'euros. Au total, le coût moyen du kilomètre en Italie est estimé à 61 millions d'euros⁷⁶. Si les différences de coût ne prouvent rien en soi, elles peuvent toutefois servir d'indicateur, devant être corroboré par d'autres, en ce qui concerne les problèmes potentiels liés à la mauvaise gestion ou les éventuelles irrégularités dans les procédures de marchés publics.

Compte tenu des risques de corruption et d'infiltration par la criminalité organisée dans les marchés publics, l'Italie a porté une attention croissante à ces questions. Elle a adopté une nouvelle législation, telle que la réglementation relative à la traçabilité des fonds dans les marchés publics, a promu des projets nouveaux permettant de suivre les opérations financières et de prévenir l'infiltration par des groupes mafieux, et a accru la capacité du Comité de coordination pour la surveillance de haut niveau des grands travaux publics (*grandi opere*)⁷⁷.

La loi anticorruption de 2012 prévoit en outre que l'ensemble des administrations publient en ligne les comptes et bilans annuels, indiquent la ventilation des coûts des travaux et services publics, et fournissent des informations détaillées sur les procédures d'appel d'offres terminées et en cours. Elle instaure également la mise en place d'une base de données sur les marchés publics et impose aux préfets d'établir des «listes blanches» d'opérateurs économiques qui ne sont pas exposés à des risques d'infiltration par la criminalité organisée. Cette mesure est en cours de mise en œuvre.

En ce qui concerne la question plus vaste de la transparence des dépenses publiques et de l'administration publique, les autorités italiennes ont mis en place un nombre considérable de mesures destinées à renforcer la transparence. Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner la loi n° 136 de 2010 relative au contrôle des flux financiers en vertu de laquelle tous les paiements liés à l'exécution des contrats de marchés publics soient effectués au moyen d'un compte unique créé à cet effet, ce qui contribue à l'effort général de prévention de la corruption dans ce domaine⁷⁸. De plus, un décret législatif de 2012 prévoit des mesures relatives à l'utilisation de l'administration électronique, à la rationalisation des procédures de participation des entreprises aux appels d'offres et à la nomination de responsables que les citoyens peuvent interpeller en cas d'inertie de l'administration⁷⁹.

Bonnes pratiques — plate-formes de transparence

Bussola della trasparenza⁸⁰: un instrument géré par le département de la fonction publique et de la simplification qui surveille la disponibilité et le niveau d'accessibilité des informations sur les sites internet des ministères.

76 Ivan cicconi, il Libro Nero della TAV

77 <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo> et <http://www.civit.it>

78 Loi n° 136 du 13 août 2010 en ce qui concerne un plan anti-mafia extraordinaire:
<http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>

79 Le décret «Semplifica Italia» du 4 avril 2012:
http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia_opuscolo.pdf

80 <http://www.magellanopa.it/bussola/>.

Avviso Pubblico (<http://www.avvisopubblico.it/>): un réseau rassemblant plus de 200 administrations régionales, municipales et provinciales qui collaborent dans le but de prévenir activement la corruption et l'infiltration de la mafia dans les structures publiques.

ITACA⁸¹: une association qui œuvre en faveur de la transparence des marchés publics et des dépenses publiques en général. Ses membres représentent près de 90 % de l'administration publique régionale.

CAPACI⁸² (Creation of automated procedures against criminal infiltration in public contracts): un projet financé par l'UE pour le suivi des flux financiers dans la chaîne logistique des grands contrats publics. Le système permettra aux autorités d'empêcher l'infiltration de capitaux d'origine illicite grâce à la création d'une base de données des virements bancaires et d'un système de signalements des comportements anormaux. Le projet est en phase pilote dans un certain nombre de régions d'Italie.

Linee guida⁸³: le Comité de coordination pour la surveillance de haut niveau des grands travaux publics a approuvé un document stratégique anti-mafia constituant une mesure de prévention contre l'infiltration mafieuse dans le programme d'infrastructures stratégiques. Des lignes directrices ont été établies, y compris des instructions pour les contrôles anti-mafia en ce qui concerne les contrats et sous-traitance de travaux, de fournitures et de services dans les projets d'infrastructures stratégiques tels que la reconstruction dans les Abruzzes ou l'exposition universelle de 2015.

La corruption dans le secteur privé

L'Italie n'a pas encore pleinement transposé la décision-cadre 2003/568/JAI relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé⁸⁴. La corruption dans le secteur privé n'est pas incriminée dans le code pénal italien, mais est couverte par des dispositions de droit pénal dans le code civil. La loi anticorruption de 2012 a modifié ces dispositions en introduisant une nouvelle définition de la corruption dans le secteur privé et de nouvelles sanctions. Toutefois, ces modifications ne permettent toujours pas de remédier à toutes les insuffisances concernant la portée des infractions de corruption dans le secteur privé et le régime de sanctions. Les nouvelles dispositions ne donnent pas une définition suffisamment large des postes de direction qui peuvent mettre en cause la responsabilité de l'entreprise pour les infractions de corruption commises par les titulaires de ces postes. Elles ne prévoient pas de responsabilité en cas de défaut de surveillance. Le régime de sanctions applicable aux personnes morales paraît insuffisamment dissuasif. Les dispositions actuelles sur la corruption dans le secteur privé sont donc trop restreintes et limitent le champ d'application pour ce qui est des catégories de gestionnaires du secteur privé responsables de l'infraction. En outre, la corruption dans le secteur privé ne fait pas l'objet de poursuites automatiques, mais uniquement en cas de plainte, à l'exception des cas dans lesquels elle entraîne des distorsions de concurrence dans la passation de marchés de biens et de services.

81 <http://www.itaca.org/index.asp>

82 <http://www.cbi-org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0>.

83 http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee_guida/.

84 COM(2011) 309 final, deuxième rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JAI du 6 Juin 2011: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

En ce qui concerne les exigences en matière de comptabilité pour les entreprises, le GRECO a indiqué que le système comptable en Italie ne respecte pas la convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les seuils établissant la responsabilité, la portée limitée des exigences en matière de comptabilité (c'est-à-dire applicable uniquement aux sociétés cotées, aux entreprises d'État et aux compagnies d'assurance), la fixation des sanctions et le champ des infractions de faux en écritures comptables⁸⁵.

En ce qui concerne la corruption transnationale, l'Italie dispose d'un cadre exhaustif pour réprimer ce délit et a déployé des efforts considérables pour instruire et poursuivre les infractions de ce type⁸⁶. De récentes enquêtes sur des pratiques présumées de corruption hors des frontières nationales dans les secteurs de la défense et de l'énergie font penser que la corruption transnationale est toujours présente, mais montrent aussi que les services répressifs déploient des efforts crédibles pour ce qui est de la détection et de l'instruction de telles affaires. L'OCDE pointe des lacunes persistantes dans le régime de sanctions, en notant en décembre 2011 que, bien que 60 prévenus aient été poursuivis et que 9 affaires soient en cours d'instruction, seuls 3 personnes morales et 9 particuliers ont fait l'objet de sanctions définitives, et ce, dans le cadre d'un règlement amiable («*patteggiamento*»)⁸⁷ dans tous les cas. L'organisation souligne également que de nombreuses affaires concernant des personnes morales se sont éteintes par prescription.

3. PROCHAINES ETAPES

L'adoption de la loi anticorruption en novembre 2012 représente un grand pas en avant dans la lutte contre la corruption en Italie. Cette loi met en avant les politiques de prévention visant à élever le niveau de responsabilisation au sein de l'administration publique et des élites politiques et à équilibrer la charge de la lutte contre la corruption qui, actuellement, incombe presque exclusivement aux autorités répressives. Toutefois, en dépit des efforts considérables déployés par la Cour des comptes, les services de répression, le parquet et le système judiciaire, la corruption reste un grave problème en Italie. Le pays a subi le déferlement d'une nouvelle vague d'affaires de corruption dans le monde politique impliquant un certain nombre d'élus régionaux importants et mettant en évidence le financement illégal des campagnes électorales et des partis politiques, ainsi que des liens avec des groupes mafieux. Les affaires concernant des fonctionnaires de haut niveau dans lesquelles des sanctions dissuasives ont été effectivement appliquées restent rares. Certains points, tels que les obstacles posés par le régime restrictif de la prescription pour les décisions rendues dans les affaires de corruption, restent problématiques. Dans une certaine mesure, le cadre applicable aux conflits d'intérêts et au financement des partis politiques demeure insatisfaisant. Les marchés publics et le secteur privé sont toujours des secteurs vulnérables à la corruption en dépit de l'adoption d'un certain nombre de mesures. Dans l'ensemble, des efforts supplémentaires doivent être consentis pour assurer la mise en œuvre effective et le suivi du cadre juridique de lutte contre la corruption, y compris les décrets législatifs, afin d'obtenir des effets durables sur le terrain.

Les actions suivantes méritent une attention accrue:

- Renforcer le régime d'intégrité pour les **agents publics élus et nommés** aux niveaux national, régional et local, y compris au moyen de codes de déontologie exhaustifs assortis

85 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1_Add_Italy_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_FR.pdf)

86 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

87 Idem.

d'outils de responsabilisation et de sanctions dissuasives en cas d'éventuelles violations de ces codes. Envisager de promouvoir des codes de déontologie au sein des partis politiques ou des pactes déontologiques parmi les partis et groupes politiques. S'abstenir d'adopter des lois *ad personam*. Renforcer le cadre juridique et de mise en œuvre relatif au **financement des partis**, notamment en ce qui concerne les dispositions plus strictes sur les dons, la consolidation des comptes des partis politiques, la coordination et le niveau adéquat des compétences pour le contrôle du financement des partis politiques et l'application de sanctions dissuasives.

- Remédier aux insuffisances du **régime de la prescription**, comme l'exigent les recommandations adressées en juillet 2013 à l'Italie dans le cadre du semestre européen, en envisageant la modification des dispositions applicables aux délais de prescription (y compris l'exclusion des juridictions d'appel de la période de prescription) et l'instauration de règles plus souples sur la suspension et l'interruption. Évaluer les risques de prescription pour les affaires de corruption pendantes et veiller à ce que les affaires exposées à de tels risques soient traitées en priorité.
- Renforcer les compétences et les capacités de l'autorité nationale de lutte contre la corruption (CIVIT) pour qu'elle puisse assumer un **rôle de coordination** fort, ainsi que des fonctions effectives d'inspection et de surveillance, notamment aux niveaux régional et local. Assurer un cadre uniforme pour les **contrôles internes** et le recours à des **audits indépendants externes aux niveaux régional et local** en ce qui concerne les dépenses publiques, y compris pour ce qui est de l'exécution des contrats publics. Assurer un contrôle uniforme, indépendant et systémique des conflits d'intérêts et des déclarations de patrimoine des agents publics et veiller à la mise en place d'un système de sanctions ayant un effet dissuasif.
- Améliorer la transparence dans les **marchés publics**, avant et après l'attribution des contrats, comme l'exigent les recommandations adressées à l'Italie en juillet 2013 dans le cadre du semestre européen. Cet objectif pourrait être atteint grâce à la mise en ligne par toutes les structures administratives de leurs comptes et bilans annuels, ainsi que la ventilation des coûts de travaux, fournitures et services publics, conformément à la législation visant à lutter contre la corruption. Envisager d'accorder à la Cour des comptes le pouvoir d'effectuer des contrôles ad hoc sans avertissement préalable. Garantir la transposition et mise en œuvre totales de la décision-cadre 2003/568/JAI relative à la lutte contre la **corruption dans le secteur privé**. Envisager d'élaborer des instruments de prévention et de suivi contre la corruption pour les entreprises actives dans des secteurs où des affaires de grande ampleur ont fait apparaître une certaine vulnérabilité à la corruption transnationale, tels que la défense et l'énergie.