

Bruxelles, le 30.9.2020  
SWD(2020) 311 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Rapport 2020 sur l'état de droit**  
**Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Italie**

*accompagnant le document:*

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**Rapport 2020 sur l'état de droit**  
**La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -  
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -  
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -  
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -  
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -  
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -  
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

## **RÉSUMÉ**

Le système de justice italien dispose d'un cadre législatif solide permettant de préserver l'indépendance de la justice, y compris l'indépendance des procureurs. En août 2020, le gouvernement a proposé une réforme du Conseil supérieur de la magistrature et d'autres aspects du système de justice. Il est important que cette réforme garantisse l'indépendance de la justice, tout en renforçant la transparence et l'intégrité. En ce qui concerne l'efficacité, le système de justice reste confronté à des défis importants. De nouvelles réformes visant à rationaliser les procédures civiles et pénales sont actuellement examinées au Parlement. Ces réformes, associées à une augmentation des ressources humaines et à un renforcement de la numérisation, visent à résorber l'arriéré judiciaire.

En 2019, l'Italie a continué de renforcer le cadre institutionnel et législatif national de lutte contre la corruption. Dans la lignée des efforts précédents, la loi anticorruption adoptée en janvier 2019 a encore renforcé les sanctions contre les délits de corruption et suspendu les délais de prescription applicables à la suite des jugements rendus en première instance. En outre, le recours à des instruments d'enquête utilisés dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée a été étendu aux délits de corruption. L'autorité nationale anticorruption a renforcé son rôle dans la promotion d'une culture fondée sur la prévention de la corruption, tout en continuant à jouer son rôle de surveillance et de réglementation dans le cadre des marchés publics. Un cadre visant à protéger les lanceurs d'alerte a été adopté. L'Italie n'a pas encore adopté une législation complète réglementant le lobbying, et le régime régissant les conflits d'intérêts est morcelé. La capacité de détection, d'instruction et de poursuite dans le domaine de la corruption est particulièrement bonne et bénéficie de l'expertise acquise par les autorités répressives dans la lutte contre la criminalité organisée. Toutefois, l'efficacité des mesures de répression est entravée par la longueur excessive des procédures pénales. Une réforme globale visant à rationaliser la procédure pénale est actuellement examinée au Parlement.

La Constitution italienne consacre la liberté d'expression et d'information ainsi que le principe de transparence de la propriété des médias. L'autorité de régulation italienne pour les médias audiovisuels est réputée comme étant indépendante et efficace. L'indépendance politique des médias italiens reste problématique en raison de l'absence de dispositions performantes sur la prévention des conflits d'intérêts, notamment dans le secteur des médias audiovisuels. L'Italie a créé un centre dont l'objectif est de surveiller les menaces qui pèsent sur les reporters et de concevoir les mesures de protection nécessaires pour répondre aux craintes autour de la sécurité des journalistes. Des peines d'emprisonnement pour diffamation ont été contestées devant les tribunaux sur la base de la Constitution et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ayant trait à la liberté d'expression. La question est actuellement examinée par le Parlement.

En ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs, la Cour constitutionnelle continue de jouer un rôle important et a récemment encouragé la société civile et le grand public à prendre une part plus active dans les procédures dont elle est saisie. Bien qu'elles se soient améliorées, les analyses d'impact de la réglementation ainsi que les consultations des parties prenantes peuvent encore être renforcées. Des réformes visant à mettre en place une institution nationale des droits de l'homme, qui fait toujours défaut, sont actuellement débattues au sein du Parlement. La société civile est dynamique mais certaines ONG, en particulier lorsqu'il s'agit de questions telles que la migration, sont la cible de campagnes de dénigrement.

## **I. SYSTÈME DE JUSTICE**

Le système de justice est défini dans la Constitution<sup>1</sup>, laquelle consacre son indépendance et son autonomie<sup>2</sup>. Les juridictions ordinaires sont compétentes en matière civile et pénale et sont organisées selon un système structuré en trois niveaux d'instance. Le premier niveau d'instance est constitué par les juges de paix, les juridictions ordinaires et les tribunaux pour mineurs. Les cours d'appel forment le deuxième niveau d'instance, tandis que la Cour suprême de cassation représente la plus haute instance. La justice administrative est rendue dans des juridictions de première instance (*Tribunali Amministrative Regionali*) et de deuxième instance (*Consiglio di Stato* et *Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia*). La compétence en matière comptable est exercée par la Cour des comptes (*Corte dei Conti*, par ses bureaux centraux et régionaux). En matière fiscale, les tribunaux compétents sont les tribunaux fiscaux de première et de deuxième instance (*Commissioni Tributarie Provinciali* et *Regionali*) ainsi qu'au plus haut niveau, la Cour suprême de cassation. La structure du ministère public reflète celle des tribunaux. En ce qui concerne la criminalité organisée et les autres infractions pénales graves<sup>3</sup>, les fonctions de poursuite sont exercées par les directions de district chargées de la lutte contre la mafia<sup>4</sup>. Conformément au principe d'unité du pouvoir judiciaire, les juges ordinaires et les procureurs généraux sont tous des magistrats. Leur structure de carrière est identique et ils relèvent tous du Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura*)<sup>5</sup>. Les magistrats administratifs, financiers et fiscaux disposent de leurs propres organes autonomes (respectivement le *Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa*, le *Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti* et le *Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria*). Le Conseil national des barreaux est un organe indépendant et autonome établi par la loi<sup>6</sup>.

### **Indépendance**

**Un cadre législatif solide est en place afin de préserver l'indépendance de la justice tant au niveau des juges que des procureurs<sup>7</sup>.** Le pouvoir judiciaire est entièrement séparé des autres pouvoirs constitutionnels<sup>8</sup>. Le Conseil supérieur de la magistrature<sup>9</sup> est chargé de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Toute décision concernant les recrutements, les transferts, les promotions, les évaluations professionnelles et les mesures disciplinaires est soumise à un contrôle juridictionnel. Les procureurs, en tant que membres du pouvoir

---

<sup>1</sup> Articles 101 à 113, titre IV de la Constitution.

<sup>2</sup> Article 104 de la Constitution.

<sup>3</sup> Article 51, paragraphe 3 *bis*, du code de procédure pénale (par exemple, la criminalité organisée de type mafieux; la criminalité organisée visant la traite des êtres humains dans le cadre de l'esclavage et de l'immigration clandestine; le trafic de drogue; les enlèvements à des fins d'extorsion; l'échange électoral politico-mafieux et d'autres formes graves de criminalité).

<sup>4</sup> Sous la coordination et la supervision du procureur national chargé de la lutte contre la mafia et le terrorisme au sein de la direction nationale antimafia, elle-même rattachée au bureau du procureur général près la Cour de cassation.

<sup>5</sup> Article 104 de la Constitution.

<sup>6</sup> Législation applicable actuelle: loi n° 247/2012.

<sup>7</sup> GRECO, quatrième cycle d'évaluation, rapport d'évaluation sur l'Italie, point 6: «Le pouvoir judiciaire est régi par un cadre législatif robuste consacrant l'indépendance à la fois des juges et des procureurs».

<sup>8</sup> Article 104 de la Constitution. La Constitution prévoit des règles en ce qui concerne le recrutement (article 106), la sécurité du mandat (article 107) et le régime disciplinaire (article 105).

<sup>9</sup> Article 105 de la Constitution: le Conseil de la magistrature est responsable des recrutements, des transferts, des promotions, des évaluations professionnelles et des mesures disciplinaires.

judiciaire, sont indépendants et bénéficient des mêmes garanties que les juges<sup>10</sup>. Ce système va dans le sens d'une tendance généralisée en Europe en faveur d'une plus grande indépendance du ministère public, ainsi que l'a fait observer la Commission de Venise<sup>11</sup>. Le procureur général près la Cour de cassation, qui est nommé par le Conseil supérieur de la magistrature, n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les différents parquets<sup>12</sup>.

**Le niveau d'indépendance perçue du système de justice en Italie est faible.** Seuls 31 % des membres du grand public et 36 % des entreprises considèrent que cette indépendance est «plutôt satisfaisante ou très satisfaisante» et ces pourcentages ont baissé entre 2019 et 2020<sup>13</sup>. Les principales raisons indiquées par le grand public et les entreprises pour justifier la perception d'un manque d'indépendance sont l'ingérence ou les pressions du gouvernement et de responsables politiques, ainsi que la pression économique ou d'autres intérêts particuliers<sup>14</sup>.

**Le gouvernement a proposé une réforme du Conseil supérieur de la magistrature et d'autres aspects du système de justice.** La Constitution a institué le Conseil supérieur de la magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura* — CSM) en tant qu'organe indépendant et autonome<sup>15</sup>, dont deux tiers des membres sont des magistrats élus par leurs pairs à tous les niveaux du pouvoir judiciaire<sup>16</sup>. Les membres restants sont des membres externes à la magistrature élus par le Parlement parmi des professeurs d'université dans des matières juridiques et des avocats ayant au moins quinze ans d'expérience. Le président de la République (qui préside également le CSM), le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près la Cour de cassation sont membres de droit. L'élection des magistrats-membres du Conseil est organisée au sein de trois collèges nationaux<sup>17</sup>. En 2019, le CSM a

---

<sup>10</sup> Constitution, articles 104 et 107. Voir également la résolution du Conseil supérieur de la magistrature du 16 novembre 2017 relative à l'organisation du ministère public, modifiée le 18 juin 2018 et clarifiée en ce qui concerne les programmes organisationnels par la résolution du 4 décembre 2019.

<sup>11</sup> Commission de Venise, avis (CDL-AD(2017)028), point 42: un ministère public plus indépendant plutôt qu'un ministère public subordonné ou lié à l'exécutif. Voir également rapport de la Commission de Venise (CDL-AD(2010)040-e).

<sup>12</sup> Décret législatif n° 106/2006, article 6; décret législatif n° 109/2006, article 14; décret royal n° 12/1941 et modifications ultérieures; code de procédure pénale, articles 51, 54 et 54 bis.

<sup>13</sup> Graphiques 44 et 46, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Le niveau d'indépendance perçue du système de justice est défini comme suit: très faible (moins de 30 % des personnes ayant répondu perçoivent l'indépendance du système de justice comme plutôt satisfaisante ou très satisfaisante); faible (entre 30 % et 39 %), moyen (entre 40 % et 59 %), élevé (entre 60 % et 75 %), très élevé (plus de 75 %). En 2019, une enquête menée auprès de juges a révélé qu'environ 50 % des juges ayant participé à l'enquête avaient connu des situations dans lesquelles leur indépendance n'avait pas été respectée par le gouvernement et les médias. Réseau européen des conseils de la justice (RE CJ), indépendance et responsabilité de la justice — enquête du RE CJ sur l'indépendance des juges, 2019, graphiques 43 et 45. Cette enquête couvrait 21 États membres de l'Union.

<sup>14</sup> 37 % des personnes ayant répondu au sein du grand public et 41 % des entreprises participantes ont indiqué comme principale raison l'ingérence ou les pressions du gouvernement; 36 % des membres du grand public et 41 % des entreprises ont indiqué l'ingérence ou des pressions économiques ou d'autres intérêts particuliers; 27 % des membres du grand public et des entreprises ont indiqué comme principale raison que le statut et la position des juges ne garantissaient pas suffisamment leur indépendance. Graphiques 45 et 47, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Selon le GRECO, quatrième cycle d'évaluation, rapport d'évaluation, point 6: «La réputation, le professionnalisme et l'engagement incontesté de juges et de procureurs individuels sont parfois ternis par les doutes du public quant à l'efficacité du système sous l'angle de la punition efficace des auteurs d'infractions, en raison d'une multitude de cas dans lesquels les poursuites ont dû être abandonnées pour prescription».

<sup>15</sup> Constitution, articles 104 et 105.

<sup>16</sup> Conformément à la loi n° 195 du 24 mars 1958, modifiée par la loi n° 44 du 28 mars 2002, 16 membres sont des magistrats élus par leurs pairs, 8 sont des membres externes à la magistrature et 3 sont membres de droit.

<sup>17</sup> Article 23 de la loi n° 195 du 24 mars 1958, modifiée par l'article 5 de la loi n° 44 du 28 mars 2002.

été confronté à des problèmes d'intégrité à la suite d'allégations graves concernant la nomination de procureurs de haut niveau, ainsi qu'il ressort d'une enquête pénale<sup>18</sup>. Cette enquête a entraîné la démission de cinq membres du CSM<sup>19</sup>. De nouvelles élections ont été organisées pour remplacer certains de ces membres<sup>20</sup>. Dix procédures disciplinaires ont été engagées et certaines mesures conservatoires ont été adoptées<sup>21</sup>. En outre, l'Association nationale des magistrats a expulsé l'un de ces magistrats. Le 7 août 2020, le gouvernement a proposé un projet de loi<sup>22</sup> visant à réformer le Conseil supérieur de la magistrature afin de répondre aux préoccupations soulevées par l'enquête pénale mentionnée ci-avant. Cette réforme comprend une augmentation du nombre des membres du Conseil<sup>23</sup>, la mise en place de 19 collèges territoriaux de magistrats<sup>24</sup>, ainsi que la création d'un nouveau conseil disciplinaire. En outre, de nouvelles règles visant à accroître la transparence dans la nomination des juges et des procureurs de haut niveau font partie du projet de réforme. Elles comprennent la possibilité de choisir par tirage au sort les candidats au CSM<sup>25</sup>. Il importe que toute réforme tienne compte des recommandations du Conseil de l'Europe relatives aux conseils de la justice, y compris en ce qui concerne la sélection de leurs membres<sup>26</sup>. En outre, le projet de réforme vise à renforcer les exigences imposées aux magistrats qui souhaitent s'engager dans une activité politique<sup>27</sup>. À cet égard, les obligations relatives à la déclaration du patrimoine ont été récemment renforcées<sup>28</sup> et des initiatives ciblées ont été mises en place aux fins d'une plus grande sensibilisation à l'éthique judiciaire et à l'indépendance de la

---

<sup>18</sup> Une enquête ouverte auprès du parquet de Pérouse (compétent pour la poursuite de délits impliquant des magistrats en fonction au sein du district de Rome), utilisant des instruments technologiques introduits par la loi n° 3/2019 pour lutter contre la corruption, a révélé que des réunions avaient été tenues en dehors des institutions compétentes entre un ancien membre du CSM, des membres du Conseil et des membres du Parlement concernant la nomination de procureurs généraux dans certains ministères publics.

<sup>19</sup> Le procureur général près la Cour de cassation a décidé de prendre sa retraite anticipée.

<sup>20</sup> En plus du dispositif électoral, un mécanisme de remplacement a été mis en place.

<sup>21</sup> En particulier, la sanction disciplinaire prévoyant la suspension sans salaire a été appliquée à l'encontre d'un magistrat et a été confirmée par la Cour de cassation en janvier 2020.

<sup>22</sup> Projet de loi approuvé par le Conseil des ministres, le 7 août 2020, permettant au gouvernement d'adopter un décret législatif concernant la réforme du système judiciaire et l'adaptation de la justice militaire, et introduisant de nouvelles règles sur les questions juridiques, organisationnelles et disciplinaires, sur l'éligibilité et le reclassement des magistrats, ainsi que sur la mise en place et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Après approbation de la loi par le Parlement, le gouvernement disposera d'un délai d'un an pour adopter un ou plusieurs décrets législatifs.

<sup>23</sup> Nombre total: 30 membres, dont 10 sont des membres externes à la magistrature élus par le Parlement parmi des professeurs universitaires ou des avocats ayant 15 ans d'expérience. Ne peuvent toutefois être élues des personnes occupant actuellement, ou ayant occupé au cours des deux dernières années, une fonction au sein du gouvernement, ainsi que les personnes actuellement membres de conseils régionaux ou l'ayant été au cours des deux dernières années.

<sup>24</sup> On entend par «collège» une circonscription électorale. L'augmentation du nombre de collèges vise manifestement à maintenir un lien plus approprié entre les élus et les différentes réalités territoriales.

<sup>25</sup> Le mécanisme de tirage au sort est utilisé lorsque les candidats n'atteignent pas le nombre de dix dans chaque collège ou lorsque la parité hommes-femmes n'est pas respectée.

<sup>26</sup> Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, recommandation CM/Rec(2010)12, point 27.

<sup>27</sup> En particulier, les magistrats ne peuvent briguer un mandat politique sur le territoire dans lequel ils exercent (ou ont exercé au cours des deux dernières années) une fonction juridictionnelle pendant une période de deux ans suivant cet exercice. En outre, les magistrats qui sont élus ou exercent une charge au sein du gouvernement doivent prendre un congé spécial et ne plus figurer sur la liste des magistrats titularisés et, à la fin de leur mandat, ils ne peuvent retourner à des fonctions juridictionnelles, si ce n'est au sein du ministère de la justice ou d'autres ministères.

<sup>28</sup> Résolution du CSM du 13 novembre 2019.

justice<sup>29</sup>, même si l'absence de réglementation appropriée concernant les activités politiques des magistrats avait été soulevée par le GRECO<sup>30</sup>.

## Qualité

**Des ressources ont été allouées pour le recrutement de magistrats et de membres du personnel administratif supplémentaires.** La loi relative au budget 2019<sup>31</sup> prévoyait le recrutement de 600 nouveaux magistrats pour les tribunaux de justice civile et pénale<sup>32</sup>, répartis entre la Cour de cassation, des juridictions de degré inférieur et le ministère public<sup>33</sup>. De nouveaux recrutements devraient être effectués d'ici à la fin 2021 et permettre de réaliser des gains d'efficacité au niveau de la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes<sup>34</sup>. La loi relative au budget 2020<sup>35</sup> introduit une plus grande souplesse dans l'affectation des juges et permet aux juges de se porter volontaires pour rejoindre des «task forces flexibles» dans le but de combler certains arriérés. Récemment, jusqu'à 850 juges auxiliaires ont été chargés du traitement de procédures particulièrement longues engagées également en matière pénale devant les cours d'appel<sup>36</sup>. Un grand nombre de postes vacants au sein du personnel administratif devraient probablement être pourvus en 2020, tandis que de nouveaux concours seront organisés en 2021. En outre, des mesures extraordinaires visant à accélérer le traitement des affaires pendantes et à renforcer la numérisation dans les procédures pénales ont permis le recrutement de 1 000 unités pour une période de deux ans<sup>37</sup>. En ce qui concerne la justice administrative, la loi sur le budget 2018<sup>38</sup> a permis d'augmenter de 20 unités le nombre de magistrats administratifs et, en février 2020, une nouvelle section du Conseil d'État ainsi que deux nouvelles sections dans l'une des juridictions de première instance (*Tar Lazio*)<sup>39</sup> ont été créées. Toutefois, des difficultés subsistent en ce qui concerne le nombre considérable de postes de magistrats vacants, en particulier en première instance<sup>40</sup>.

**Des réformes en cours visent à améliorer encore la numérisation du système de justice.** La numérisation des procédures engagées devant les juridictions civiles de première et de deuxième instance est en bonne voie, tandis que des essais sont actuellement menés au sein de la Cour de cassation (section civile). Actuellement, tout acte produit en première et deuxième instance est dressé, signé, envoyé et archivé, pour extraction et consultation, sous

---

<sup>29</sup> Résolution de l'Association nationale des magistrats de mai 2018; des formations spécifiques sur des questions d'éthique sont organisées depuis 2016 à l'École supérieure de la magistrature; une section spécifique du site web du Conseil supérieur de la magistrature est consacrée aux questions d'éthique; des lignes directrices du Conseil supérieur de la magistrature du 13 mai 2020 ont été élaborées à l'intention des conseils de la justice au niveau local, y compris en ce qui concerne la transparence, les pouvoirs d'enquête aux fins des évaluations professionnelles, et les promotions.

<sup>30</sup> GRECO, quatrième cycle d'évaluation — rapport de conformité, recommandation x.

<sup>31</sup> Loi n° 145 du 30 décembre 2018.

<sup>32</sup> De 10 151 à 10 751 unités.

<sup>33</sup> Parmi lesquels 50 auprès de la Cour de cassation; 18 auprès du bureau du procureur général près la Cour de cassation.

<sup>34</sup> Une simulation des gains d'efficacité effectuée par le ministère de la justice démontre une réduction de la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes.

<sup>35</sup> Loi n° 160 du 27 décembre 2019.

<sup>36</sup> Décret-loi n° 34 du 19 mai 2020, article 256.

<sup>37</sup> Décret-loi n° 34 du 19 mai 2020, article 255.

<sup>38</sup> Loi n° 205 du 27 décembre 2017.

<sup>39</sup> Loi n° 8 du vendredi 28 février 2020.

<sup>40</sup> Au 31 décembre 2019, 276 juges étaient en fonction en première instance alors que 410 unités étaient prévues dans l'organigramme, et 106 étaient en fonction en deuxième instance alors que 125 unités étaient prévues dans l'organigramme.

format numérique. Le projet de réforme en cours de discussion au sein du Parlement<sup>41</sup> concernant la procédure civile permettrait d'améliorer encore la numérisation en prévoyant un dépôt de documents exclusivement en ligne ainsi qu'un éventail plus large de moyens électroniques combinés au paiement en ligne des frais de justice et à une extension de la numérisation aux juges de paix<sup>42</sup>. Dans les procédures pénales, la numérisation est partielle et couvre les notifications et les communications, les registres électroniques, ainsi qu'une connexion électronique avec le Conseil national des barreaux donnant un accès aux défenseurs publics. Le projet de réforme en cours de discussion au sein du Parlement<sup>43</sup> concernant la procédure pénale prévoit la possibilité d'effectuer les dépôts et les notifications en ligne en recourant à un éventail plus large de moyens électroniques. Dans le cas des tribunaux administratifs, la numérisation est avancée. Un amendement récent<sup>44</sup> a supprimé l'obligation de disposer d'une copie papier en plus de la version électronique.

**Les solutions numériques et le cadre juridique préexistants ont permis de maintenir certaines activités judiciaires au cours de la pandémie de COVID-19.** Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, le gouvernement a adopté des mesures organisationnelles, à mettre en œuvre en coopération avec les responsables des bureaux judiciaires et le Conseil supérieur de la magistrature, permettant d'organiser des auditions à distance en matière civile et pénale<sup>45</sup>. La crise a entraîné une accélération de la numérisation dans les procès pénaux, dans le cadre desquels le ministère public avait la possibilité d'entendre des témoins et d'interroger des suspects par visioconférence, et de nommer également des experts<sup>46</sup>. En outre, un protocole d'accord a été signé entre la Cour suprême de cassation, le bureau du procureur général près la Cour suprême de cassation et le Conseil national des barreaux (*Consiglio Nazionale Forense*) concernant les actes numérisés<sup>47</sup>. Les auditions devant les tribunaux administratifs ont été d'abord suspendues, puis organisées à distance<sup>48</sup>. Un protocole d'accord a également été signé entre le Conseil d'État et des associations de barreaux concernant les auditions à distance<sup>49</sup>.

**L'accès en ligne aux jugements est en cours d'amélioration.** L'accès en ligne aux jugements civils et pénaux est complètement disponible pour les décisions des plus hautes juridictions tandis que, pour les tribunaux de première et de deuxième instance, des

---

<sup>41</sup> *Atto Senato n° 1662. «Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie».*

<sup>42</sup> Informations obtenues dans le contexte de la visite dans le pays et du processus de consultation préalables à l'élaboration du rapport, par exemple la contribution écrite du ministère de la justice (un projet était déjà en cours, dans le cadre duquel, en juin 2020, 63 bureaux de juges de paix disposaient de technologies numériques).

<sup>43</sup> *Atto Camera n° 2435: «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello».*

<sup>44</sup> Loi n° 70 du jeudi 25 juin 2020.

<sup>45</sup> Décret-loi n° 18 du 17 mars 2020, article 83.

<sup>46</sup> Informations obtenues dans le contexte de la visite dans le pays et du processus de consultation préalables à l'élaboration du rapport, par exemple la contribution du ministère de la justice (une augmentation de 89 % des visioconférences a été enregistrée en mai 2020 par rapport à mai 2019).

<sup>47</sup> [Protocole d'accord du 9 avril 2020.](#)

<sup>48</sup> Décrets-lois n° 18/2020 et n° 28/2020. Voir également les lignes directrices du président du Conseil d'État du 25 mai 2020 pour une application uniforme des nouvelles règles en vigueur pour les tribunaux administratifs. [Lignes directrices du 25 mai 2020.](#)

<sup>49</sup> [Protocole d'accord du 26 mai 2020.](#)

résolutions portant sur la publication de jugements adoptés par le Conseil supérieur de la magistrature sont en cours de mise en œuvre<sup>50</sup>.

**Des réformes sont en cours d'examen au Parlement en vue de restructurer et de renforcer la spécialisation des tribunaux fiscaux de première et de deuxième instance.**

Une augmentation sensible des nouvelles affaires présentées en matière de litige fiscal au niveau d'instance le plus élevé suscite des inquiétudes quant à la qualité du système italien de justice fiscale en première et deuxième instance<sup>51</sup>. La question a été soulevée par le GRECO, lequel a pris acte de certaines améliorations, tout en soulignant l'absence de formations régulières et de contrôles systématiques, y compris au moyen d'évaluations périodiques, ainsi que l'absence d'un code de conduite professionnelle<sup>52</sup>.

**Des normes ont été introduites pour améliorer la qualité des décisions de justice.** Des normes ont été fixées grâce à la coopération entre le pouvoir judiciaire et les avocats, avec le soutien du ministère de la justice<sup>53</sup>. Ces normes visent à améliorer la clarté et la concision des actes de procédure. Cela a également permis d'ouvrir la voie à un processus de numérisation intégrale, y compris au niveau de la Cour de cassation en matière civile. Le contrôle de la qualité des décisions contribue à assurer un niveau élevé de qualité.

**Des bureaux de proximité ont été mis en place afin d'améliorer l'accessibilité des tribunaux.**

Le projet est mené par le ministère de la justice dans le cadre du programme national opérationnel «Gouvernance et capacité institutionnelle» pour la période 2014-2020<sup>54</sup>. Ce projet vise à améliorer l'accès aux tribunaux en rendant le service de justice plus proche des citoyens, y compris des groupes vulnérables. En outre, il prévoit la mise en place d'un réseau de bureaux fournissant des services homogènes dans le cadre de la juridiction gracieuse. L'objectif est d'améliorer l'accès aux tribunaux, avec la participation des autorités locales et le recours au procès civil numérique.

## **Efficiencia**

**Le système de justice continue de faire face à de graves difficultés liées à la durée des procédures.** Malgré un taux de variation du stock d'affaires pendantes constant supérieur à 100 %<sup>55</sup> en matière civile, le temps nécessaire estimé pour résoudre les litiges civils et

---

<sup>50</sup> État d'avancement de la mise en œuvre des résolutions relatives à la collecte des décisions à inclure dans la base de données des décisions au fond d'ItalgiureWeb — instructions opérationnelles (Résolution du Conseil supérieur de la magistrature du 19 juin 2019).

<sup>51</sup> Décret législatif n° 545/1992, articles 4 et 5. En 2019 également, la Cour de cassation a pu obtenir des résultats positifs grâce à d'importants investissements dans le personnel et les équipements dans la section fiscale (rapport du premier président de la Cour de cassation sur l'état de la justice en 2019, Rome, 31 janvier 2020).

<sup>52</sup> GRECO, quatrième cycle d'évaluation — rapport de conformité, recommandation vii.

<sup>53</sup> En 2016, le ministre de la justice a créé un groupe de travail (ministère de la justice, procureur général, membres de la magistrature et du Conseil national des barreaux — *Consiglio Nazionale Forense*, CNF) sur la clarté et la concision des actes de procédure (décrets ministériels des 9 février 2016, 18 septembre 2017 et 3 janvier 2018); par les résolutions du 5 juillet 2017 et du 20 juin 2018, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a publié des lignes directrices pour l'élaboration des actes de procédure; un protocole d'accord a été signé le 19 juillet 2018 entre le CSM et le CNF concernant l'examen préliminaire des recours, l'organisation du travail ainsi que la clarté et la concision des actes dans les procédures de recours.

<sup>54</sup> Pour un montant total de 36 764 941 EUR; trois projets pilotes sont en cours (Piémont, Toscane et Ligurie).

<sup>55</sup> Graphique 10, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Cela signifie que, globalement, le système de justice est en mesure de traiter efficacement le nombre de nouvelles affaires.

commerciaux reste parmi les plus élevés de l'UE<sup>56</sup>. En 2019, la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes a continué de diminuer en première et deuxième instance<sup>57</sup>. Au niveau de la Cour de cassation, la tendance positive observée en 2018 s'est inversée en raison d'une augmentation sensible des nouvelles affaires dans le domaine de la protection internationale<sup>58</sup> et d'un nombre toujours considérable de nouvelles affaires ayant trait à des litiges fiscaux<sup>59</sup>, avec des taux d'irrecevabilité élevés<sup>60</sup>. En 2019, les tribunaux administratifs ont inversé une tendance négative et ont commencé à réduire la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes à tous les niveaux d'instance, en restant toutefois au-dessus de la moyenne<sup>61</sup>. En outre, des résultats positifs sont observés dans le domaine des marchés publics<sup>62</sup>. L'Italie continue de faire l'objet d'une surveillance renforcée du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la durée des procédures dans les affaires administratives<sup>63</sup>. Dans les procédures pénales, on observe une durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes supérieure à la moyenne<sup>64</sup> en ce qui concerne les recours, malgré une nouvelle diminution sur la période 2018-2019. Toutefois, les résultats positifs observés dans la réduction de la durée des procès se poursuivent au niveau des juridictions de première instance<sup>65</sup> et de la Cour de cassation<sup>66</sup>, malgré une légère augmentation par rapport à l'année précédente<sup>67</sup>. L'Italie continue de faire l'objet d'une surveillance renforcée du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, y compris en ce qui concerne la durée des procédures pénales<sup>68</sup>. Une réforme visant à suspendre le délai de prescription à la suite d'un

---

<sup>56</sup> Graphique 7, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Voir également l'étude de 2020 de la CEPEJ sur le fonctionnement des systèmes de justice dans les États membres de l'UE: pour le secteur civil, 527 jours en première instance, 863 en deuxième instance et 1 266 en cassation. Les mesures de la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes représentent le temps théorique nécessaire pour que la justice tranche une affaire en cours et sont obtenues en divisant le nombre d'affaires pendantes à la fin de la période considérée par le nombre d'affaires tranchées au cours de la même période, multiplié par 365.

<sup>57</sup> Informations obtenues dans le contexte de la visite dans le pays et du processus de consultation préalables à l'élaboration du rapport, par exemple la contribution écrite du ministère de la justice. Voir également l'étude de 2020 de la CEPEJ sur le fonctionnement des systèmes de justice dans les États membres de l'UE, selon laquelle la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes a diminué de 3,7 % en 2018 en première instance, de 3,4 % en deuxième instance et de 2,5 % en cassation.

<sup>58</sup> Rapport de 2020 du premier président de la Cour suprême de cassation: en 2019, 10 341 plaintes ont été introduites (contre 374 en 2016).

<sup>59</sup> Rapport de 2020 du premier président de la Cour suprême de cassation: en 2019, 9 537 plaintes ont été introduites.

<sup>60</sup> Pour 2019, 18,7 % des recours civils introduits devant la Cour suprême ont été déclarés irrecevables, contre 16,6 % en 2018 (Cour de cassation, annuaire statistique 2019 et 2018).

<sup>61</sup> Informations obtenues dans le contexte de la visite dans le pays et du processus de consultation préalables à l'élaboration du rapport, par exemple la contribution écrite du Conseil d'État (820 jours en première instance en 2019 contre 888 en 2018; 692 jours au plus haut niveau d'instance en 2019, contre 791 jours en 2018); graphiques 8 et 9, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>62</sup> Informations obtenues dans le contexte de la visite dans le pays et du processus de consultation préalables à l'élaboration du rapport, par exemple la contribution écrite du Conseil d'État (230 jours en première instance en 2019 contre 237 en 2018, et 123 jours au plus haut niveau d'instance en 2019 contre 274 en 2018).

<sup>63</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 2 septembre 1997, *Abenavoli c. Italie*, requête 22461/93; Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, résolution CM/ResDH(2016)358 du 6-8 décembre 2016.

<sup>64</sup> Informations obtenues dans le contexte de la visite dans le pays et du processus de consultation préalables à l'élaboration du rapport, par exemple la contribution écrite du ministre de la justice; 2019: 835 jours.

<sup>65</sup> Voir note précédente — 392 jours.

<sup>66</sup> Voir note précédente — 166 jours.

<sup>67</sup> Informations obtenues dans le contexte de la visite dans le pays et du processus de consultation préalables à l'élaboration du rapport, par exemple la contribution écrite du ministre de la justice; 2018: première instance, 382 jours; Cour de cassation: 156 jours.

<sup>68</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 12 mai 1999, *Ledonne c. Italie*, requête 35742/97; Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, résolution CM/ResDH(2018)353 du 18-20 septembre 2018.

jugement rendu en première instance, qui est conforme à une recommandation par pays<sup>69</sup> adressée de longue date dans le cadre du semestre européen, est entrée en vigueur en janvier 2020<sup>70</sup>. En conséquence, il est absolument nécessaire de prendre des mesures afin de gagner en efficacité, en particulier au niveau des recours.

**Les réformes visant à remédier aux problèmes d'efficacité dans les procédures civiles et pénales sont en cours d'examen au Parlement.** Un projet de réforme globale visant à rationaliser la procédure civile, recommandée depuis 2013 dans le cadre du semestre européen<sup>71</sup>, est actuellement débattu au Parlement<sup>72</sup>. Il vise à réaliser des gains d'efficacité grâce à la simplification des procédures, à la rapidité et au renforcement de la numérisation. La proposition étend l'utilisation de procédures simplifiées ainsi que l'éventail des cas dans lesquels un juge unique est compétent pour statuer. Elle réduit également les délais de procédure et prévoit, pour le juge, l'obligation d'établir un calendrier pour la collecte des preuves et, pour les parties, l'obligation de transmettre par voie électronique tout acte ou document pertinent. Elle passe en revue la procédure de recours ainsi que les règles relatives au règlement extrajudiciaire des litiges, et introduit le dépôt exclusivement électronique des mémoires écrits. En outre, elle accélère l'exécution des procédures en réformant la procédure d'exécution forcée. Une réforme globale de la procédure pénale visant à renforcer l'efficacité des procès pénaux et à accélérer les procédures en appel est également en cours d'examen au Parlement. Cette réforme comprend une révision des éléments suivants: le système de notification, une plus grande utilisation des procédures simplifiées, l'introduction d'un juge unique en deuxième instance pour les convocations directes, un recours plus large au dépôt électronique de documents, des règles simplifiées en matière de preuve, la fixation de délais pour la durée de l'instruction préliminaire, ainsi que des mesures visant à éviter la stagnation pendant la phase d'instruction. La réforme prévoit que la suspension du délai de prescription à compter de la date du prononcé du jugement rendu en première instance — qui résulte d'une réforme récente — ne s'applique qu'aux condamnations et non aux acquittements. L'adoption rapide de ces réformes pourrait contribuer à une plus grande efficacité. Toutefois, certaines dispositions visent à introduire de nouvelles sanctions disciplinaires pour les magistrats en cas de durée excessive de la procédure. À cet égard, il importe que toute disposition envisagée de cette nature tienne compte des recommandations du Conseil de l'Europe et préserve l'indépendance de la justice<sup>73</sup>.

## **II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Le cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption est globalement en place. De nouvelles dispositions législatives renforçant les sanctions en cas de délits de corruption sont entrées en vigueur. Plusieurs autorités se partagent les responsabilités en matière de

---

<sup>69</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 concernant le cadre juridique de la répression de la corruption et, en particulier, le délai de prescription.

<sup>70</sup> 8 % des délits jugés en première instance, 24 % en deuxième instance et 17 % au niveau de la Cour suprême de cassation sont frappés de prescription.

<sup>71</sup> Recommandations du Conseil de 2013 à 2020 sur l'efficacité du système de justice de l'Italie, notamment en ce qui concerne la durée des procédures civiles.

<sup>72</sup> *Atto Senato n° 1662. «Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie»*. L'acte soumis à examen est une loi de délégation fixant les critères que le gouvernement devrait suivre tout en publiant un décret législatif dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de ladite loi.

<sup>73</sup> Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, recommandation CM/Rec(2010)12, point 69. Voir également la recommandation CM/Rec(2000)19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, point 5, lettre e). Voir également la Commission de Venise, avis (CDL-AD(2016)009), point 34; avis (CDL-AD(2015)042), point 113; avis (CDL-AD(2014)006), point 19; avis (CDL-AD(2011)012), point 60.

prévention de la corruption et de lutte contre cette dernière. L'autorité nationale anticorruption (ANAC) est l'autorité responsable principalement de la prévention de la corruption au sein de l'administration publique, de la définition de la stratégie de lutte contre la corruption, et de la supervision de l'adoption des plans triennaux. L'unité anticorruption de la brigade financière (*Guardia di Finanza*) est responsable des enquêtes et de la prévention en matière de corruption en tant qu'organe répressif spécialisé. En outre, les services de police et les ministères publics spécialisés intensifient leurs efforts afin de lutter contre l'infiltration de la criminalité organisée dans l'administration publique. La cellule de renseignement financier pour l'Italie (*Unità di informazione finanziaria per l'Italia*), autorité indépendante de la Banque d'Italie, apporte son soutien au ministère public compétent et coopère avec la *Guardia di Finanza* en tant qu'autorité compétente pour la réception des signalements de transactions suspectes.

**L'Italie a obtenu la note de 53/100 dans le dernier indice de perception de la corruption de Transparency International et se classe au 15<sup>e</sup> rang au niveau de l'UE et au 51<sup>e</sup> rang au niveau mondial<sup>74</sup>.** Selon l'enquête Eurobaromètre Flash de 2020, 88 % des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 71 %) et 35 % des personnes interrogées se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %)<sup>75</sup>. En ce qui concerne les entreprises, 91 % estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 63 %), tandis que 54 % considèrent que la corruption est un problème lorsqu'il s'agit de mener des affaires (moyenne de l'UE: 37 %). 42 % des personnes interrogées estiment qu'il existe suffisamment de mesures de poursuite efficaces pour dissuader les personnes de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 36 %), tandis que 25 % des entreprises estiment que les personnes et les entreprises qui se font prendre pour avoir versé des pots-de-vin à un haut fonctionnaire sont punies de manière appropriée (moyenne de l'UE: 31 %)<sup>76</sup>.

**Le niveau des sanctions pour les délits liés à la corruption a fait récemment l'objet d'une révision.** Des sanctions plus sévères ont été prévues dans la législation pour pratiquement tous les délits de corruption dans le but d'accroître leur efficacité et leur caractère dissuasif. Les sanctions ont été considérablement alourdies en cas de corruption active et passive de fonctionnaires tant nationaux qu'étrangers. Au début de l'année 2019, le régime de sanctions pour acte de corruption inapproprié a été encore renforcé. La loi a également renforcé le régime des peines accessoires en étendant à un large éventail de délits de corruption le champ d'application de la déchéance du droit et de l'interdiction à vie d'exercer une fonction publique. En mai 2019, certaines dispositions applicables<sup>77</sup> concernant l'échange électoral politico-mafieux ont été modifiées, dans le but de cibler d'éventuels réseaux d'organisations criminelles, de responsables politiques, d'entrepreneurs et d'administrations. L'Italie dispose d'un système efficace de recouvrement des avoirs, essentiel pour compléter le régime de sanctions applicable en cas de corruption. Le régime italien de recouvrement des avoirs, qui comprend des procédures de confiscation fondées ou

---

<sup>74</sup> Transparency International, données par pays. <https://www.transparency.org/en/countries/italy>.

<sup>75</sup> Rapport Eurobaromètre spécial 502 (2020). Depuis l'atelier de haut niveau sur la mesure de la corruption qui s'est tenu en octobre 2017 dans le cadre de la présidence italienne du G7, l'Italie encourage une nouvelle approche au niveau international (G20, CNUCC et OCDE) afin de trouver une approche plus globale permettant de mesurer les niveaux réels de corruption, au-delà de la simple perception, sur la base d'indicateurs objectifs et fondés sur des données probantes. Voir également la résolution n° 10 de la 8<sup>e</sup> conférence des États parties à la CNUCC: [https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance\\_unedited\\_resolutions](https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance_unedited_resolutions).

<sup>76</sup> Rapport Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE, 2019.

<sup>77</sup> Article 416 *ter* du code pénal.

non sur la condamnation, est largement reconnu au niveau international comme étant une bonne pratique<sup>78</sup>.

**Les pouvoirs et la capacité de l'autorité nationale anticorruption ont été renforcés en ce qui concerne son rôle préventif dans la lutte contre la corruption.** En ce qui concerne la prévention de la corruption, l'approche de l'Italie a évolué avec la création, en 2012, de l'autorité nationale anticorruption (ANAC), dont le rôle et les pouvoirs, principalement en matière de prévention de la corruption au sein de l'administration publique, ont été renforcés ces dernières années. L'ANAC est une autorité indépendante. Le conseil d'administration est composé de cinq membres nommés pour un mandat non renouvelable de six ans. Les nominations, proposées par le ministre de l'administration publique et de la simplification, en accord avec le ministre de la justice et le ministre de l'intérieur, sont approuvées par le Conseil des ministres. Les candidats sont nommés par le président de la République. L'ANAC emploie 350 personnes. L'Autorité a également été désignée comme entité responsable de la surveillance et de la réglementation des marchés publics. Cette compétence est complétée par la collecte de données sur les appels d'offres et sur les entreprises du secteur public. À cette fin, l'ANAC gère l'Observatoire des marchés publics. Elle est également l'un des destinataires des signalements de lanceurs d'alerte provenant des administrations publiques conformément au décret législatif n° 90/2014<sup>79</sup>. En outre, l'ANAC est chargée de définir la stratégie de lutte contre la corruption et de superviser l'adoption des plans triennaux. La stratégie de lutte contre la corruption s'appuie sur un plan national anticorruption (PNA) ainsi que sur des plans anticorruption triennaux et des codes de conduite que doivent adopter l'administration publique et les entreprises contrôlées par l'État. Même si l'ANAC peut imposer des sanctions en cas de non-adoption des plans triennaux et/ou des codes de conduite, elle a largement investi dans la promotion d'une culture de prévention en fournissant des conseils et des orientations à l'administration publique et en établissant des lignes directrices et des normes pour l'élaboration de codes de conduite dans des domaines administratifs particuliers. L'autonomie et l'indépendance de l'ANAC sont en outre garanties par son propre système de financement. Les ressources propres représentent quelque 87 % du budget de l'Autorité<sup>80</sup>.

**Les institutions de lutte contre la corruption coopèrent afin de lutter contre l'infiltration de la criminalité organisée dans l'administration publique.** La direction de district antimafia (DDA), à savoir l'équipe des magistrats qui composent le «parquet spécialisé antimafia», est chargée des crimes mafieux ainsi que d'autres crimes graves. Il s'agit du seul parquet spécialisé en droit italien. En ce qui concerne les infractions pénales commises à l'encontre de l'administration publique, dont les actes de corruption, les parquets nationaux, en particulier ceux de taille moyenne et de grande taille, s'appuient sur des groupes de travail spécialisés pour enquêter sur les infractions commises à l'encontre de l'administration publique. Ils sont également compétents lorsqu'il s'agit d'actes de criminalité économique susceptibles d'être liés à la corruption. Le recours à des systèmes et à des protocoles d'investigation dérivés de la lutte contre la criminalité organisée est particulièrement

---

<sup>78</sup> CNUCC, 2<sup>e</sup> cycle d'examen, rapport par pays relatif à l'Italie, p. 14.

<sup>79</sup> En adoptant la loi n° 179/2017, l'Italie a adopté des dispositions visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte et à étendre celle-ci au secteur privé. Les lanceurs d'alerte disposent désormais pour leurs signalements de trois canaux différents (les responsables de la prévention de la corruption et de la transparence, l'ANAC ou la Cour des comptes).

<sup>80</sup> L'Autorité fonctionne avec un système de financement mixte, constitué de contributions de la part d'entités opérant dans les secteurs de compétence, à savoir les opérateurs économiques, les pouvoirs adjudicateurs et les sociétés organisme d'attestation (équivalant à 87,28 % des revenus), ainsi que d'une contribution du budget de l'État (égale à 6,35 % des revenus).

important dans la lutte contre les délits de corruption, notamment la mise en place d'un intergroupe de forces de police judiciaire (police nationale, *Carabinieri*, police financière et sections du bureau du procureur général) et la création de groupes de police judiciaire spécifiquement chargés de ces délits. En novembre 2017, la direction nationale antimafia et antiterrorisme (DNA) a conclu un accord avec l'autorité nationale anticorruption autorisant la DNA à accéder aux informations disponibles dans le registre des sociétés et dans la base de données nationale sur les marchés publics gérée par l'ANAC.

**Les organisations criminelles se livrent de plus en plus à des pratiques de corruption pour atteindre leurs objectifs.** L'ANAC et le ministère public ont découvert que des groupes criminels organisés de type mafieux recourent systématiquement à des actes de corruption et à des méthodes collusoires à l'égard de l'administration publique, en particulier dans le cadre des marchés publics. Comme l'ANAC l'a souligné dans son rapport annuel 2020 au Parlement<sup>81</sup>, cette tendance est en constante augmentation. En 2019, 633 mesures d'interdiction antimafia ont été prises, contre 573 en 2018 (soit une augmentation annuelle de 10 %) et 2 600 au total depuis 2015.

**La police spécialisée, la *Guardia di Finanza*, est spécifiquement chargée de la lutte contre la corruption.** La *Guardia di Finanza* (GdF) est un corps de police militaire qui fournit un appui au ministère public compétent et coopère avec l'autorité nationale anticorruption. La GdF est l'autorité compétente pour la réception des signalements de transactions suspectes. Conjointement avec la direction antimafia, elle mène les enquêtes qui en découlent et peut avoir accès aux informations bancaires. Selon la GdF, entre août 2016 et août 2019, 339 actions en justice ont été engagées contre des cas de corruption, avec 117 décisions de détention provisoire pour corruption émises par les autorités judiciaires et concernant uniquement le secteur des marchés publics. 74 % des cas (113 affaires) portaient sur l'attribution de marchés publics. Les municipalités représentent les entités les plus exposées au risque d'infiltration par la criminalité organisée et à l'utilisation de méthodes de corruption et de méthodes collusoires visant à influencer les marchés publics. La GdF peut soutenir l'ANAC dans l'exercice de ses compétences, tant dans le domaine des marchés publics que dans le vaste secteur des mesures de prévention de la corruption. La GdF coopère également avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), avec lequel elle a récemment lancé une action de surveillance visant à repérer les ventes en ligne de dispositifs médicaux et sanitaires.

**Dans le secteur privé, la législation relative aux lanceurs d'alerte repose sur des programmes de conformité volontaires.** À la suite de la révision, en 2017<sup>82</sup>, du cadre juridique applicable pour les lanceurs d'alerte, une augmentation du nombre de signalements a été observée dans le secteur public. Toutefois, la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé demeure moins efficace en raison du caractère volontaire du programme de conformité. Selon le dernier rapport annuel de l'ANAC, le recours à l'outil que constitue le lancement d'alerte a connu une augmentation exponentielle au cours des dernières années, passant de 125 signalements en 2015 à 873 en 2019, avec un total de 2 330 signalements sur la période 2015-2019<sup>83</sup>.

**Le régime applicable aux conflits d'intérêts est morcelé.** L'Italie régleme les conflits d'intérêts au sein de l'administration publique et du gouvernement en établissant, dans la

---

<sup>81</sup> Rapport annuel de 2020 sur l'activité menée par l'autorité nationale anticorruption en 2019.

<sup>82</sup> Loi n° 179/2017.

<sup>83</sup> Rapport annuel 2020 de l'ANAC.

législation, des cas d'inéligibilité et d'incompatibilité<sup>84</sup>. L'ANAC est chargée d'interpréter le cadre juridique réglementant «l'inéligibilité et l'incompatibilité des postes au sein de l'administration publique» et de veiller à la bonne application de la législation. Une disposition relative aux conflits d'intérêts figure dans le code de conduite élaboré au niveau central<sup>85</sup>. Pour certains agents publics, il existe des restrictions aux activités ou aux missions externes que ceux-ci peuvent effectuer après la fin de leur charge publique. L'Autorité de la concurrence et du marché est chargée de s'assurer de l'absence d'incompatibilités à la suite d'une désignation à une fonction politique au sein du gouvernement, ainsi que pendant et après la fin du mandat. Des règles de prévention des conflits d'intérêts figurent également dans le décret présidentiel de 2013. En 2019, l'ANAC a publié des lignes directrices afin de réglementer les conflits d'intérêts. Toutefois, le régime régissant les conditions d'inéligibilité et d'incompatibilité applicable aux fonctionnaires élus est morcelé et aucun système global n'en garantit l'application. En ce qui concerne la déclaration de situation patrimoniale, les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires sont tenus, en vertu de la loi, de remplir des formulaires indiquant leurs sources de revenus, leur situation patrimoniale et leurs autres fonctions, accompagnés d'une copie de la déclaration fiscale. Les membres de la Chambre des députés et du Sénat sont tenus de présenter un rapport sur leurs biens immobiliers, sur leurs biens mobiliers enregistrés dans les registres publics, ainsi que sur les investissements caritatifs et les participations détenues dans des sociétés, de même qu'une copie de la déclaration fiscale la plus récente. Certaines de ces informations sont disponibles sur le site web du Parlement ainsi que sur la page «profil» de chaque député. Les magistrats sont tenus de présenter au Conseil supérieur de la magistrature des déclarations contenant le même type d'informations que celui présenté par les membres du Parlement.

**Le lobbying et le «(rétro)pantouflage» doivent faire l'objet d'une attention particulière.** La décision n° 208/2017 relative au lobbying au sein de la Chambre des députés impose l'inscription obligatoire, dans un registre public des lobbyistes, de toute personne physique ou morale représentant des intérêts collectifs. Cette exigence s'applique également aux anciens membres du Parlement ou du gouvernement qui ont l'intention de mener des activités de lobbying<sup>86</sup>. Une obligation similaire, qui consiste à informer des réunions tenues avec des tiers, ne s'applique pas aux membres du gouvernement. En ce qui concerne le «(rétro)pantouflage», des dispositions particulières sont en place. En octobre 2019, le Conseil d'État a conféré à l'autorité italienne anticorruption les pouvoirs de surveillance et de sanction en matière de «(rétro)pantouflage»<sup>87</sup>. L'autorité a été habilitée à évaluer des infractions, à annuler des contrats et à fixer des sanctions<sup>88</sup>. Les dispositions relatives au «(rétro)pantouflage» sont actuellement uniquement prévues pour les agents publics, et non pour les titulaires de fonctions politiques. L'autorité anticorruption a demandé au gouvernement d'améliorer la législation relative au «(rétro)pantouflage»<sup>89</sup>.

---

<sup>84</sup> Décret législatif n° 39/2013; décret législatif n° 235/2012.

<sup>85</sup> Décret présidentiel n° 62/2013.

<sup>86</sup> EUPACK 2019: la mise en œuvre de cette réglementation semble peu efficace, étant donné que les informations communiquées dans le registre restent plutôt vagues et génériques.

<sup>87</sup> Conseil d'État, verdict n° 7411 du 29 octobre 2019, 2019.

<sup>88</sup> Autorité italienne anticorruption, «Verdict du Conseil d'État concernant l'autorité de l'ANAC en matière de (rétro)pantouflage», 2019.

<sup>89</sup> Autorité italienne anticorruption, acte de signalement n° 6 du 27 mai 2020 sur le (rétro)pantouflage, 2020.

### III. PLURALISME DES MÉDIAS

La liberté d'expression et la liberté de la presse sont consacrées à l'article 21 de la Constitution<sup>90</sup>. Le droit dérivé établit un cadre solide visant à garantir le pluralisme des médias dans le pays. Une autorité de régulation indépendante, l'autorité de tutelle des communications (AGCOM), est établie par la loi<sup>91</sup> et investie de pouvoirs de régulation, de surveillance, de répression et de sanction dans le secteur des médias. La sanction pénale pour diffamation, pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement, est actuellement examinée par la Cour constitutionnelle<sup>92</sup>. Les journalistes doivent être inscrits à l'ordre des journalistes<sup>93</sup>, ce qui permet une administration autonome de la part de la profession. En outre, ils sont liés par des règles éthiques régissant le secteur, notamment le texte unique sur les devoirs du journaliste<sup>94</sup>. L'AGCOM joue un rôle de supervision dans le secteur des médias et exerce des activités de contrôle sur la profession par l'intermédiaire de son observatoire du journalisme, qui consacre un rapport spécifique aux menaces à l'encontre des journalistes.

**L'autorité de régulation des services de médias audiovisuels est indépendante.** Selon la loi, l'AGCOM «fonctionne en toute autonomie et est indépendante dans son jugement et son appréciation»<sup>95</sup>. Depuis la loi italienne sur le budget de 2006, l'AGCOM gère son budget de manière autonome et est entièrement financée par des entreprises actives dans des secteurs relevant de sa compétence, qui contribuent à hauteur d'un pourcentage de leurs recettes annuelles et sur la base de règles comptables strictes. Les procédures de nomination et de désignation du président et des membres du conseil d'administration de l'AGCOM sont fixées par la loi, et des règles strictes sont établies afin de prévenir les conflits d'intérêts<sup>96</sup>. Les mandats des membres du conseil d'administration sont intentionnellement et explicitement dissociés des cycles électoraux, tandis que la révocation du président et des membres du conseil d'administration de l'AGCOM n'est pas envisagée<sup>97</sup>. L'AGCOM applique des règles strictes en matière de recrutement des ressources humaines, tout en prévoyant une période de gel de deux ans, durant laquelle les anciens responsables ne peuvent avoir de lien direct ou indirect avec une entreprise opérant dans les secteurs réglementés. L'indépendance de l'AGCOM est ainsi garantie<sup>98</sup>.

**En Italie, l'Ordine dei giornalisti<sup>99</sup> est un organisme de droit public sans but lucratif fondé en 1963<sup>100</sup> et représentant la profession de journaliste.** Il gère l'*Albo dei giornalisti* (registre des journalistes) — dans lequel sont tenus de s'inscrire les journalistes souhaitant exercer la profession — et assure le contrôle et la protection du travail de ses membres. Le Conseil national de l'*Ordine* peut émettre des avertissements, censurer, suspendre et expulser

---

<sup>90</sup> Constitution, article 21, premier alinéa: «Tout individu a le droit de manifester librement sa pensée par la parole, par l'écrit et par tout autre moyen de diffusion. La presse ne peut être soumise à des autorisations ou à des censures».

<sup>91</sup> Loi n° 249 du 31 juillet 1997.

<sup>92</sup> Ordonnance n° 132/2020.

<sup>93</sup> [Ordre des journalistes](#).

<sup>94</sup> [Observatoire du journalisme](#), qui consacre un rapport spécifique aux menaces à l'encontre des journalistes.

<sup>95</sup> Loi n° 249 du 31 juillet 1997, article premier.

<sup>96</sup> Lois n° 249/1997 et n° 481/1995.

<sup>97</sup> La cessation de leur mandat n'est possible qu'en cas d'incompatibilité, telle que prévue spécifiquement par la loi n° 481/1995.

<sup>98</sup> Selon l'instrument de surveillance du pluralisme des médias (Media Pluralism Monitor — MPM) de 2020 (rapport sur l'Italie, p. 12), les risques liés à l'indépendance de l'AGCOM sont faibles. Ces informations ont été confirmées lors de la visite dans le pays.

<sup>99</sup> *Ordine dei giornalisti*. <https://www.odg.it/>.

<sup>100</sup> Par la loi n° 69/1963.

ses membres. L'*Ordine* fonctionne conformément au «*Testo unico dei doveri del giornalista*», le code de conduite intégré et consolidé adopté en 2016. Le MPM (Media Pluralism Monitor) de 2020 fait observer que, dans ce système spécifique à l'Italie, l'accès à la profession n'est pas totalement ouvert «même si cette exigence est de moins en moins respectée dans la pratique»<sup>101</sup>.

**Le principe de transparence de la propriété des médias est inscrit dans la Constitution**<sup>102</sup>. Les seuils anticoncentration suivants sont fixés par la loi: le nombre limité de licences qu'un fournisseur de contenu peut à lui seul posséder, les recettes totales maximales qu'un opérateur peut à lui seul générer, l'examen par l'AGCOM de toute opération de fusion ou de rachat dans le secteur, les restrictions relatives à la propriété croisée des médias et les interdictions de toute position dominante dans l'un quelconque des marchés concernés. Un *registre des opérateurs de communication* (ROC) a été instauré<sup>103</sup> en 1997 et les opérateurs du secteur italien des communications sont tenus de s'enregistrer en remplissant un certain nombre de formulaires concernant leur structure de propriété et les personnes ayant une responsabilité éditoriale sur le média. Le ROC peut acquérir de manière semi-automatique les chaînes de propriété des sujets enregistrés auprès de la Chambre de commerce nationale. Les informations relatives à la propriété des sociétés de médias enregistrées dans le ROC sont accessibles sur le site web de la Chambre de commerce ou en adressant à l'AGCOM une demande motivée d'accès à ces informations. Toutefois, le MPM de 2020 met en évidence certaines limitations dans l'application effective du système et le fait que les informations mentionnées ci-avant ne sont pas toutes directement accessibles au public, notamment en ce qui concerne la propriété ultime. Par conséquent, le MPM estime que cet indicateur est révélateur d'un risque moyen<sup>104</sup>.

**Des règles solides sont en place concernant la publicité d'État.** Les pouvoirs publics qui achètent un espace publicitaire dans les médias de masse doivent informer l'AGCOM des dépenses publicitaires exposées au cours de l'exercice précédent au moyen d'un outil électronique adopté par l'AGCOM<sup>105</sup>. Des critères sont également fixés en matière de dépenses<sup>106</sup>, tandis que de lourdes amendes sont prévues en cas d'infraction. En outre, toutes les données pertinentes relatives aux dépenses effectuées aux fins de la communication institutionnelle sont publiées dans la section du site web du gouvernement consacrée à la transparence. Dans ce contexte, le MPM de 2020 considère que ce domaine présente un risque faible.

**L'indépendance politique des médias italiens demeure un problème.** Tel est encore le cas 15 ans après que la Commission de Venise<sup>107</sup> a signalé que le cadre réglementaire constituait un sujet de préoccupation en ce qui concerne l'indépendance politique des médias, compte tenu de l'absence de dispositions efficaces en matière de prévention des conflits d'intérêts. Le MPM de 2020 estime que l'Italie présente un risque moyen dans ce domaine et conclut que

---

<sup>101</sup> Media Pluralism Monitor 2020, rapport sur l'Italie, p. 12.

<sup>102</sup> L'article 21, cinquième alinéa, de la Constitution, dispose ce qui suit: «La loi peut établir, par des règles de caractère général, que les moyens de financement de la presse périodique soient rendus publics.»

<sup>103</sup> Loi n° 249 du 31 juillet 1997, article premier.

<sup>104</sup> Media Pluralism Monitor 2020, rapport sur l'Italie, p. 13.

<sup>105</sup> Décret législatif n° 177 du 31 juillet 2005, article 41 («*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*»).

<sup>106</sup> Au moins 50 % des dépenses publicitaires doivent être consacrées à des annonces publiées par les journaux et la presse périodique, tandis qu'au moins 15 % doivent être consacrés aux annonces publicitaires diffusées par les stations de radio et/ou les chaînes de télévision locales.

<sup>107</sup> Commission de Venise, avis (CDL-AD(2005)017-e).

l'influence politique continue de se faire sentir de manière significative dans le secteur de l'audiovisuel<sup>108</sup>. Dans une moindre mesure, cette appréciation s'applique également au secteur de la presse, en raison des relations indirectes entre les intérêts des éditeurs et le gouvernement, au niveau tant national que local.

**Les lois sur la diffamation font actuellement l'objet d'un examen.** L'article 595 du Code pénal, en vertu duquel la diffamation est punissable d'un an d'emprisonnement, a fait l'objet de récents arrêts de principe. En 2019, la Cour de cassation, citant les arrêts rendus par la CEDH à l'encontre de l'Italie, a jugé que la privation de liberté dans le cas de délits de la parole ne devait être envisagée que dans des cas exceptionnels, tels que l'incitation à la haine, et que, par conséquent, les peines d'emprisonnement pour diffamation étaient contraires au droit à la liberté d'expression<sup>109</sup>. En juin 2020, la Cour constitutionnelle a conclu qu'il appartenait au Parlement de décider de l'équilibre précis à trouver entre la liberté d'expression et la loi pénale en vigueur en matière de diffamation. Elle a reporté l'audition au 21 juin 2021 afin de permettre au Parlement de mener une réflexion sur le respect du principe constitutionnel tel qu'interprété par la CEDH<sup>110</sup>.

**Des règles sont en vigueur concernant la transparence administrative et l'accès aux informations publiques.** Le cadre juridique<sup>111</sup> garantit la transparence administrative et l'accès aux informations publiques, que ce soit à la demande ou en application d'obligations de publication concernant l'activité administrative. La loi sur la liberté de l'information (FOIA)<sup>112</sup> reconnaît la liberté d'accès aux informations détenues par l'administration publique comme un droit fondamental et établit le principe selon lequel les administrations doivent donner la priorité au droit de quiconque d'avoir connaissance des informations détenues par l'administration publique et d'y accéder sans avoir à prouver l'existence d'un intérêt légitime en la matière. Toutefois, selon des rapports indépendants<sup>113</sup>, l'administration publique ne respecte pas toujours l'obligation de répondre aux demandes au titre de la FOIA.

**Les agressions physiques et les menaces de mort à l'encontre de journalistes sont un sujet de préoccupation.** En 2019 et 2020, la plateforme du Conseil de l'Europe visant à renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a publié 12 alertes<sup>114</sup> pour l'Italie (7 en 2019 et 5 en 2020), dont plusieurs cas d'agressions physiques, de menaces de mort de la part de groupes mafieux, et d'attaques verbales émanant de fonctionnaires du gouvernement et de membres du personnel<sup>115</sup>. C'est pourquoi le MPM de 2020 estime que

---

<sup>108</sup> Media Pluralism Monitor 2020, rapport sur l'Italie, p. 16.

<sup>109</sup> Arrêt n° 38721 du 19 septembre 2019.

<sup>110</sup> Ordonnance n° 132/2020 du 26 juin 2020. Selon la CEDH, le recours à des peines d'emprisonnement ne peut être justifié que dans des cas exceptionnels, lorsque d'autres droits fondamentaux font l'objet de violations graves, par exemple en cas de diffusion de discours de haine ou d'instigation à la violence.

<sup>111</sup> Décret législatif n° 33/2013 (tel que modifié par le décret législatif n° 97/2016).

<sup>112</sup> Introduite par le décret législatif n° 97/2016.

<sup>113</sup> Openpolis 2019; FOIA, 2019.

<sup>114</sup> Conseil de l'Europe, plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. L'État italien répond systématiquement à toutes les alertes de manière détaillée.

<sup>115</sup> Informations obtenues dans le contexte de la visite dans le pays et du processus de consultation préalables à l'élaboration du rapport, par exemple, *Federazione nazionale stampa italiana, Ordine dei giornalisti, Sindacato europeo dei giornalisti, Ossigeno per l'informazione e Articolo 21*, faisant tous référence à des affaires très médiatisées de journalistes ayant reçu des menaces systématiques et des menaces de mort en raison de leur travail.

l'indicateur «Protection et normes pour la profession de journaliste» révèle un risque moyen. Les parties prenantes ont confirmé ce phénomène et signalé de nouveaux cas de menaces<sup>116</sup>.

**Un centre de coordination consacré aux actes perpétrés à l'encontre des journalistes a été créé<sup>117</sup>.** En 2017, le ministère de l'intérieur a créé ce centre dans le but de surveiller les menaces pesant sur les journalistes et de concevoir les mesures de protection nécessaires. Il représente la première initiative visant à instaurer un tel mécanisme de sécurité en Europe. Une commission parlementaire ad hoc «Mafia, journalistes et information» a été chargée de comprendre, de suivre et d'évaluer la relation qui existe entre la mafia et l'information. Les parties prenantes<sup>118</sup> ont fait l'éloge du centre, tout en faisant part de leurs craintes quant au fait que les menaces moins graves font rarement l'objet d'un suivi.

#### **IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS**

L'Italie est une république parlementaire unitaire dont le président est élu par scrutin indirect<sup>119</sup>. Le Parlement est bicaméral: il est constitué de la Chambre des députés et du Sénat, tous deux dotés de pouvoirs identiques. Le droit d'initiative législative est dévolu au gouvernement, aux membres du Parlement, à 50 000 citoyens, au Conseil national de l'économie et du travail<sup>120</sup>, ainsi qu'au Conseil régional. La Cour constitutionnelle effectue un contrôle constitutionnel des lois. Plusieurs médiateurs régionaux sont responsables de la protection des libertés et des droits des personnes<sup>121</sup>. Le Comité interministériel pour les droits de l'homme (CIDU) interagit avec la société civile, les milieux universitaires et toutes les parties prenantes afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme. L'institution nationale garante des droits des personnes détenues est un organisme indépendant chargé de surveiller les lieux que les personnes privées de liberté sont amenées à fréquenter.

**Le gouvernement a déclaré l'état d'urgence sanitaire et a eu recours à des décrets-lois pour faire face à la pandémie de COVID-19.** Des mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19 ont été adoptées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré par le gouvernement le 31 janvier 2020. Dans ce contexte, des décrets-lois ont été adoptés, jetant ainsi les bases d'un certain nombre de mesures administratives. Les décrets-lois sont des actes adoptés par le gouvernement, ayant la valeur de lois adoptées en cas d'urgence. Ils doivent être convertis en loi par le Parlement dans un délai de 60 jours sous peine de nullité<sup>122</sup>. Tous les décrets-lois concernant la pandémie ont été convertis en loi et sont susceptibles d'être contestés devant la Cour constitutionnelle<sup>123</sup>. Depuis le début de la

---

<sup>116</sup> Informations obtenues dans le contexte de la visite dans le pays et du processus de consultation préalables à l'élaboration du rapport, par exemple la contribution écrite de l'observatoire *Ossigeno per l'informazione (Spampinato)*, 2020.

<sup>117</sup> Centre de coordination pour le suivi, l'analyse et l'échange permanent d'informations sur le phénomène des actes d'intimidation exercés à l'encontre des journalistes.

<sup>118</sup> Informations obtenues dans le contexte de la visite dans le pays et du processus de consultation préalables à l'élaboration du rapport, par exemple la contribution écrite de l'observatoire *Ossigeno per l'informazione (Spampinato)*, 2020.

<sup>119</sup> Le président est élu par le Parlement, réuni en séance commune, ainsi que par 58 électeurs régionaux.

<sup>120</sup> Le Conseil national de l'économie et du travail est également investi du droit de proposer une législation dans le domaine économique et social.

<sup>121</sup> Pour de plus amples informations, voir: <http://www.difensorecivicotoscana.it>.

<sup>122</sup> Constitution de la République italienne, article 77.

<sup>123</sup> Une affaire, toujours pendante, a été introduite devant la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'obligation pour les juges de droit civil d'être présents dans les tribunaux lors de la participation à des audiences virtuelles.

législature actuelle en 2018, 121 lois ont été adoptées et 45 décrets-lois ont été approuvés par le Parlement et convertis en loi, tandis que huit ont perdu leur effet<sup>124</sup>. Le 29 juillet 2020, le gouvernement a prorogé l'état d'urgence jusqu'au 15 octobre 2020<sup>125</sup>.

**Bien qu'elles se soient améliorées, les analyses d'impact de la réglementation et les consultations des parties prenantes doivent être plus systématiques.** En septembre 2017, le gouvernement italien a introduit un nouvel ensemble de procédures relatives à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)<sup>126</sup>, à l'évaluation ex post, à l'engagement des parties prenantes et à la planification réglementaire. Toutefois, la participation des citoyens et des parties prenantes n'est toujours pas totalement intégrée dans les processus de définition des politiques. Bien que la tendance soit à la hausse, l'analyse d'impact de la législation existante et de la législation de substitution reste peu fréquente et est principalement axée sur les aspects économiques et non sur les aspects sociaux et environnementaux<sup>127</sup>. Les évaluations ex post et les consultations ne sont toujours pas utilisées de manière systématique et cohérente dans les différents ministères<sup>128</sup>.

**La création d'une institution indépendante des droits de l'homme est envisagée.** Deux projets de loi proposant la création d'une autorité nationale indépendante des droits de l'homme (ANDH) ont été soumis au Parlement en 2018 et sont actuellement examinés par la Chambre des députés<sup>129</sup>. Ils prévoient tous deux l'autonomie de l'ANDH. La mise en place rapide d'une ANDH conforme aux principes de Paris répondrait aux recommandations des Nations unies<sup>130</sup>. Il a également été recommandé que l'Autorité pour l'enfance et l'adolescence soit pleinement indépendante et autonome et que ses ressources soient augmentées<sup>131</sup>.

**La Cour constitutionnelle a adopté des règles internes visant à encourager une participation accrue de la société civile et du grand public dans le cadre de ses procédures.** La délibération de janvier 2020<sup>132</sup> a introduit l'institution de l'*amicus curiae* ainsi que la possibilité d'entendre des experts, et a codifié la jurisprudence relative à l'intervention de tiers dans les procédures. Des mesures ont également été adoptées afin d'assurer la poursuite du fonctionnement de la Cour pendant la pandémie de COVID-19, tout en limitant la présence physique. La procédure de désignation des membres de la Cour constitutionnelle vise à garantir une composition diversifiée comprenant, dans des proportions égales, des membres nommés par les juges, le Parlement et le président de la République.

**La société civile italienne est dynamique et diversifiée.** Toutefois, des craintes ont été exprimées quant à la complexité du processus d'enregistrement des ONG<sup>133</sup> et aux retards

---

<sup>124</sup> *Senato della Repubblica, Statistiche sull'attività legislativa, XVIII Legislatura; et Camera dei Deputati, Attività dell'Assemblea - Progetti di legge deliberati dall'Assemblea.*

<sup>125</sup> Le décret-loi n° 83 du 30 juillet 2020 a prolongé les mesures d'urgence.

<sup>126</sup> Lignes directrices sur la consultation publique — <http://open.gov.it/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica/>.

<sup>127</sup> Caractéristiques de l'administration publique en Italie, 2019, p. 532 (en anglais).

<sup>128</sup> OCDE, indicateurs de la politique et de la gouvernance réglementaires.

<sup>129</sup> Projets de proposition C. 855 du 3 juillet 2018 et C. 1323 du 30 octobre 2018.

<sup>130</sup> Comité des droits de l'enfant des Nations unies, observations finales concernant le rapport de l'Italie valant cinquième à sixième rapports périodiques, 2019.

<sup>131</sup> Voir la note précédente.

<sup>132</sup> *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, 8 janvier 2020.

<sup>133</sup> Conférence des OING du Conseil de l'Europe, participation civile au processus décisionnel, mission d'information effectuée en Italie, mai 2019.

dans la mise en œuvre de la loi harmonisant les règles relatives au secteur non marchand<sup>134</sup>. Un discours négatif nuit également à l'environnement dans lequel évoluent les ONG actives dans le domaine de la migration et de l'asile<sup>135</sup>, et l'espace civique est considéré comme rétréci<sup>136</sup>. Le Conseil de l'Europe<sup>137</sup> a recommandé d'abroger les lois et les politiques qui empêchent les ONG d'accomplir leur travail légitime, tandis que les Nations unies ont recommandé de garantir les droits et la liberté d'action de la société civile, et ont fait part de leurs préoccupations concernant les campagnes de dénigrement menées à l'encontre des ONG actives dans le domaine de la migration et de l'asile<sup>138</sup>.

---

<sup>134</sup> Voir la note précédente.

<sup>135</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, rapport de mission d'information en Italie, 2019.

<sup>136</sup> Selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

<sup>137</sup> Conférence des OING du Conseil de l'Europe, participation civile au processus décisionnel, mission d'information effectuée en Italie, mai 2019.

<sup>138</sup> Comité des droits de l'enfant des Nations unies, observations finales concernant le rapport de l'Italie valant cinquième à sixième rapports périodiques, 2019.

## Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique\*

\* *La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur le (site web de la Commission).*

Autorité anticorruption, «Verdict du Conseil d'État concernant l'autorité de l'ANAC en matière de (rétro)pantouflage», 2019 («Sentenza del Consiglio di Stato sulle competenze dell'ANAC in materia di pantouflage»).  
[http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/\\_news?id=1cf74b9f0a77804237e6dc1369ece3ce](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=1cf74b9f0a77804237e6dc1369ece3ce).

Autorité anticorruption, acte de signalement n° 6 du 27 mai 2020 sur le (rétro)pantouflage, 2020 (Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020 concernente proposte di modifica alla disciplina del pantouflage di cui all'art. 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).  
<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/attiDiSegnalazione/2020/AttoSegnalazione.n.6.2020.del.448.2020.pdf>.

Autorité nationale anticorruption, rapport annuel d'activité 2019-2020  
[http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivita/documentazione/Pubblicazioni/RelazioneParlamento/\\_relazioni?id=ebd7f2f20a7780421a927869bf5987c8](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivita/documentazione/Pubblicazioni/RelazioneParlamento/_relazioni?id=ebd7f2f20a7780421a927869bf5987c8).

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, Media Pluralism Monitor, 2020.  
<https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ, étude sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres de l'UE: Italie, 2020.

Chambre des députés, activités de l'Assemblée: projets de loi approuvés par l'Assemblée.

CIVICUS, outil de surveillance de l'espace civique: Italie. <https://monitor.civicus.org/country/italy/>.

Comité des droits de l'enfant des Nations unies, observations finales concernant le rapport de l'Italie valant cinquième à sixième rapports périodiques, 2019.

Commission européenne, Tableau de bord de la justice dans l'UE, 2020.

Conférence des États parties à la convention des Nations unies contre la corruption, 8<sup>e</sup> session, résolution n° 10  
[https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance\\_unedited\\_resolutions](https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance_unedited_resolutions).

Conseil d'État et associations de barreaux (2020), protocole d'accord sur les auditions à distance.  
[https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/1869446/PROTOCOLLO+INTESA+-+UDIENZA+DA+REMOTO+EX+ART.+4+D.L.+28\\_2020\\_signed.pdf/d9a07203-3281-3b24-49ed-54fecc6b64f7](https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/1869446/PROTOCOLLO+INTESA+-+UDIENZA+DA+REMOTO+EX+ART.+4+D.L.+28_2020_signed.pdf/d9a07203-3281-3b24-49ed-54fecc6b64f7).

Conseil d'État, verdict n° 7411 du 29 octobre 2019, 2019. [https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201900038&nomeFile=201907411\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201900038&nomeFile=201907411_11.html&subDir=Provvedimenti).

Conseil de l'Europe, plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes: Italie. <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/italy>.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, 2010.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, résolution CM/ResDH (2016)358 du Comité des Ministres sur la durée excessive des procédures dans les affaires administratives, 2016.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, résolution CM/ResDH(2018)353 du Comité des Ministres sur la durée excessive des procédures dans les affaires pénales, 2018.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise, avis sur la compatibilité des lois italiennes «Gasparri» et «Frattini» de l'Italie avec les standards du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression et de pluralisme des médias, adopté par la Commission de Venise lors de sa 63<sup>e</sup> session plénière, 2005.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise, avis sur la loi relative au ministère public [de Pologne], telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise lors de sa 113<sup>e</sup> session plénière, 2017.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise, rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire: partie II – le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85<sup>e</sup> session plénière, 2010.

Conseil de l'Europe: conférence des OING du Conseil de l'Europe, participation civile au processus décisionnel: mission d'information effectuée en Italie, 2019.

Conseil de l'Union européenne, recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2017, 2017.

Conseil de l'Union européenne, recommandation du Conseil du 12 juillet 2016 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2016, 2016.

Conseil de l'Union européenne, recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2018, 2018.

Conseil de l'Union européenne, recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2015, 2015.

Conseil de l'Union européenne, recommandation du Conseil du 8 juillet 2014 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie, 2014.

Conseil de l'Union européenne, recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour 2019, 2019.

Conseil de l'Union européenne, recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie, 2013.

Conseil supérieur de la magistrature et Conseil national des barreaux, protocole d'accord concernant l'examen préliminaire des recours, l'organisation des travaux, ainsi que la clarté et la concision des actes dans les procédures de recours, 2018.

Conseil supérieur de la magistrature, lignes directrices pour la rédaction des actes de procédure, 2017 et 2018.

Conseil supérieur de la magistrature, résolution relative aux obligations de déclaration du patrimoine pour les magistrats ordinaires, 2019.  
<https://www.csm.it/documents/21768/87331/circolare+anagrafe+patrimoniale+%28delibera+13+novembre+2019%29/546a7348-e1d2-3c87-c13e-4db105cae7a1>.

Convention des Nations unies contre la corruption, 2<sup>e</sup> cycle d'examen, rapport par pays relatif à l'Italie  
[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019\\_11\\_22\\_Italy\\_FinalCountry\\_Report.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_FinalCountry_Report.pdf).

Cour constitutionnelle, ordonnance n° 132/2020.

Cour constitutionnelle, règles complémentaires relatives aux arrêts de la Cour constitutionnelle, 2020.

Cour de cassation, annuaire statistique de 2019, 2019.

Cour de cassation, annuaire statistique de 2020, 2020.

Cour de cassation, arrêt n° 38721 du 19 septembre 2019.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 11 juillet 2002, requête 28957/95.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 12 mai 1999, Ledonne c. Italie, requête 35742/97.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 2 septembre 1997, Abenavoli c. Italie, requête 22461/93.

Cour suprême de cassation, parquet général, bureau du procureur général près la Cour suprême de cassation et Conseil national des barreaux, protocole d'accord concernant la numérisation des actes de procédure au sein de la Cour de cassation, 2020. [http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/protocollo\\_Cassazione\\_CNF\\_Procura\\_Generale-con\\_firma\\_digitale.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/protocollo_Cassazione_CNF_Procura_Generale-con_firma_digitale.pdf).

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, rapport sur la mesure de la performance des administrations publiques (EUPACK), 2019.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE, 2019.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre spécial 502 sur la corruption, 2020.

Forum de l'administration ouverte, lignes directrices pour la consultation publique en Italie, 2017. <http://open.gov.it/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica/>.

GRECO, quatrième cycle d'évaluation — rapport d'évaluation sur l'Italie relatif à la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, 2017.

GRECO, quatrième cycle d'évaluation — rapport de conformité sur l'Italie relatif à la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, 2018.

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, rapport de mission d'information en Italie, 2019. <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IT/ItalyMissionReport.pdf>.

Lignes directrices du Conseil supérieur de la magistrature du 13 mai 2020 élaborées à l'intention des conseils de la justice au niveau local, y compris en ce qui concerne la transparence, les pouvoirs d'instruction aux fins des évaluations professionnelles, et les promotions.

Loi du Sénat n° 1662. <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52664.html>.

Loi sur la liberté d'information (FOIA), 2019.

Médiateur régional pour la Toscane, site web du médiateur régional pour la Toscane. <http://www.difensorecivicotoscana.it/default?nome=chi-e&idc=67>.

Observatoire du journalisme.

OCDE, indicateurs de la politique et de la gouvernance réglementaires. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-italy.pdf>.

Office des Nations unies contre la drogue et le crime, Country review report of Italy: Review by the United States of America and Sierra Leone of the implementation by Italy of Chapter II (articles 5-14) and Chapter V (articles 51-59) of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016-2021, 2019.

Openpolis 2019.

Premier président de la Cour de cassation, rapport sur l'état de la justice au cours de l'année 2019, 2020.

Public Administration Characteristics in Italy, 2019, The Public Administration in the EU 27: An insight in the characteristics, capacity and performance of EU Public Administrations, 2019.

Réseau européen des conseils de la justice (RECJ): indépendance et responsabilité de la justice — enquête du RECJ sur l'indépendance des juges, 2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.

Résolution de l'Association nationale des magistrats de mai 2018.

Résolution du Conseil supérieur de la magistrature du 13 novembre 2019 relative au registre patrimonial des magistrats.

Résolution du Conseil supérieur de la magistrature du 16 novembre 2017 relative à l'organisation du bureau du procureur, modifiée le 18 juin 2018 et clarifiée en ce qui concerne les programmes organisationnels par la résolution du 4 décembre 2019.

Résolution du Conseil supérieur de la magistrature sur les décisions à inclure dans la base de données des décisions au fond d'ItalgiureWeb — instructions opérationnelles du 19 juin 2019, 2020.

Sénat de la République, statistiques de l'activité législative, 2018.

Spampinato, Ossigeno per l'informazione, 2020.

Transparency International, profil par pays: Italie <https://www.transparency.org/en/countries/italy>.

Visite virtuelle en Italie dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit.

## **Annexe II: Visite en Italie**

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en juin 2020 avec:

- Association Article 21
- Association des journalistes européens
- Association nationale des journalistes
- Association Ossigeno per l'informazione
- Autorité de régulation des communications
- Autorité nationale anticorruption
- Bureau du procureur général près la Cour suprême de cassation
- Conseil d'État
- Conseil supérieur de la magistrature
- Cour suprême de cassation
- Direction nationale antimafia et antiterrorisme
- Fédération nationale de la presse italienne
- Ministère de la justice
- Unité anti-corruption de la police financière

\* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre d'un certain nombre de réunions horizontales:

- Amnesty International
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Commission internationale de juristes
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Fédération internationale pour les droits humains
- Forum civique européen
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Press Institute
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Plateforme d'apprentissage tout au long de la vie
- Reporters sans frontières
- Société civile Europe
- Transparency International EU
- Union des libertés civiles pour l'Europe