



## **Rivista di diritto amministrativo**

Pubblicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

### **Diretta da**

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

### **Direttore Responsabile**

Marco Cardilli

### **Coordinamento Editoriale**

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,  
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

# FASCICOLO N. 9-10/2017

## estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

## Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, Andry Matilla Correa.

## Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado, Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

## Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

## Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

# La prevenzione e il contrasto della corruzione in Francia nelle riforme degli ultimi anni

di Ferdinando Pinto\*

## Sommario

1. – Premessa. Corruzione reale e percepita nelle classifiche internazionali . – 2. La disciplina anticorruzione alla vigilia della riforma del 2016 negli ultimi *Rapports* dell' *HATVP* e del *SCPC*. – 3. La *Loi Sapin II* nel prisma del *Conseil d'État* e del *Conseil Constitutionnel*. – 4. Conclusioni. Il sistema italiano e francese al confronto.

## Abstract

Il contributo ha ad oggetto l'evoluzione della disciplina anticorruzione in Francia, con l'intento di sviluppare alcuni paralleli nelle linee di riforma dei due sistemi. L'analisi ha ad oggetto la relazione annuale 2015 del *Service central de prévention de la corruption* e i pareri del *Conseil d'État* e del *Conseil Constitutionnel* sulla Legge n. 2016-1691 del 9 dicembre 2016, cd. *Loi Sapin II*, relativa "à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique".

## 1. Premessa. Corruzione reale e percepita nelle classifiche internazionali

La convinzione, molto diffusa, che l'origine di tutti i mali della struttura economica e politica del nostro paese siano la conseguenza della corruzione è, spesso, la conseguenza di alcune classifiche internazionali che pongono, nella scala dei paesi più corrotti, l'Italia sempre agli ultimi posti, almeno in Europa, o, comunque non gli attribuiscono una posizione particolarmente lusinghiera nel mondo<sup>1</sup>.

Il presente contributo, svolgendo alcune riflessioni comparate con l'ordinamento francese, mira ad evidenziare alcune questioni di fondo e linee di riforma che pongono il nostro paese in una prospettiva comune altri paesi europei.

Innanzitutto, c'è, in realtà, un problema di fondo nelle classifiche.

Scorrendo la più nota dei esse — quella curata dall'Agenzia Indipendente *Transparency International*, che è, comunque, una struttura privata, come tale, priva di qualsiasi controllo pubblico — si notano alcune anomalie che, nel loro "estremismo", rappresentano, però, indicatori non secondari di come vengono stilate le classifiche. Al 171 posto si trova per esempio la Co-

rea del Nord. Non è tanto la posizione a lasciare perplessi, ma la stessa misurazione. In un sistema che, obiettivamente, ha ben poche possibilità dell'affermarsi di istanze diverse da quelle collettive, non si comprende dove possa annidarsi la corruzione, salvo a non ritenere che l'intero sistema che si identifica nel suo vertice — notoriamente autocratico — sia corrotto. La sua posizione è quasi cento posizioni al di sotto di quella italiana. In quel sistema, però, la indiscussa figura carismatica del Grande Leader — non è evidentemente questa la sede per discutere della fondatezza — è ritenuta tale da essere al di sopra di qualsiasi regola. La conseguenza è che, nel sistema, una attività che riterremo corruttiva, nella logica occidentale, non può, per sua stessa natura, essere considerata tale. Questo profilo appare trascurato dall'analisi, nel senso che il dato riporta una valutazione effettuata con parametri di lettura che non sono propri della cultura (occidentale) di chi analizza il fenomeno e non di chi è analizzato.

Quello che, però, lascia davvero perplessi è come abbia fatto l'Agenzia a valutare i comportamenti posti in essere in quel paese. Si tratta — come è noto — di uno dei paesi più impermeabili per una informazione libera, in cui il controllo del regime appare totale e della cui conoscenza gli apparati di intelligence di tutti i paesi del mondo aspirano ad essere introdotti. Nessun apparato vi è finora riuscito, salvo chi ha stilato una classifica sul livello della corruzione. Qualche dubbio viene.

Prima dell'Italia si classificano poi — in alcuni casi di gran lunga — gli Emirati Arabi Uniti, Saint Vincent e le Grenadines, le isole caraibiche di Santa Lucia, il Rwanda e la Namibia.

È noto che gli Emirati Arabi Uniti hanno, in realtà, un sistema di intermediazione in tutti gli affari di massimo livello che dire discutibile è poco. Meglio, non è discutibile per quel paese dove l'attività di intermediazione con il potere

---

\*Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II. Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

<sup>1</sup> Sui sistemi di contrasto alla corruzione, in prospettiva comparata ed internazionale, i contributi in dottrina cominciano ad essere significativi. *Ex multis*, cfr. S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, CUP, Cambridge, 1999; L. VANDELLI - F. MERLONI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, Firenze, 2010; F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *Federalismi.it*, 5/2015; B. G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2013, 2, p. 123; G.M. RACCA - C.R. YUKINS (a cura di) *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts: Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruylant, Bruxelles, 2014; B. RAGANELLI - I. MAURO, *International preventive strategies against corruption: legal boundaries and means of action*, in *Federalismi.it*, 20/2016.

politico delle famiglie regnanti è prassi e, come tale, insito nel sistema. La posizione in classifica vorrebbe allora dire che la corruzione non è tale se quella medesima situazione, che in Italia è ritenuta corruttiva, non lo è invece in un altro paese? Le implicazioni sono evidenti perché allora basterebbe depenalizzare i reati per scalare, anche in fretta, molte posizioni in classifica.

Le perplessità non finiscono qui. Pochi posti dopo l'Italia è collocata la Grecia, dove la corruzione, soprattutto nel settore sanitario pubblico, assume a prassi consolidata, tanto da essere riassunta con una espressione gergale che la qualifica più come consuetudine che come disvalore (penalmente) rilevante.

Il primo problema della classifica appena riportata è che essa — peraltro unanimemente riconosciuta e quindi percepita come reale fotografia di un fenomeno — è basata sulla percezione della corruzione, non sul dato reale della corruzione. Non è dunque la corruzione che c'è, ma quella che si pensa ci sia.

Sia chiaro che l'indice della percezione è comunque un indice, perché rivela il livello di affezione o di disaffezione che i cittadini hanno nei confronti dell'amministrazione del loro paese. Questo determina, a sua volta, un valore comunque reale che si proietta sul tipo di strumentazione che il sistema appresta nella lotta al fenomeno e, soprattutto, il grado di consenso su cui è basato. È evidente che tassi di percezione che si attestano ad un livello basso possono far pensare che la corruzione o non esista o non sia percepita come tale e cioè come valore negativo. È altrettanto evidente che un livello elevato se — da un lato — può far pensare a cittadini che avvertono il problema — e che dunque ne chiedono la soluzione — allo stesso tempo può essere un segnale della disaffezione a concepire politiche correttive. Gli interventi infatti sono considerati inutili proprio perché, come si è già detto, si proiettano su una generalità di fatti la

cui estrema diffusione può far pensare alla impossibilità della loro risoluzione.

La percezione è dunque un dato reale, ma in sé serve a poco. Il punto vero, però, che dovrebbe indurre a considerare con estrema cautela le classifiche, di cui tanto si parla, è che non sono mai diffusi in maniera esaustiva i metodi utilizzati per la loro formulazione.

Non viene indicato il metodo, non viene indicato il campione, non vengono indicate le formule correttive; insomma non viene indicato nulla che consenta di valutare l'attendibilità del dato e il suo grado di affidamento.

La Commissione europea, dal canto suo, ha svolto un'indagine approfondita sul livello di corruzione dei vari paesi che compongono l'Unione<sup>2</sup>.

Le domande poste al campione di cittadini esaminato sono state di due tipi: la prima, rivolta a conoscere quante persone abbiano effettivamente subito richieste a carattere corruttivo, o, comunque, conoscano soggetti che le abbiano ricevute. La seconda domanda, invece, è la percezione del fenomeno corruttivo, e cioè quante persone ritengano che, nei rispettivi paesi di appartenenza, esista una corruzione diffusa sull'intero territorio nazionale.

Sulla prima domanda, i paesi, per così dire, più virtuosi, sono stati la Finlandia, la Danimarca, il Lussemburgo e la Svezia, dove il livello, di quella che chiameremo corruzione effettiva, si attesta all'1%. In una posizione immediatamente a ridosso, la Germania, l'Olanda, il Belgio e la Francia, dove la percentuale si alza al 2%.

Nella posizione mediana si attesta il Regno Unito, dove la corruzione si attesta tra l'1 e il 2% del campione.

<sup>2</sup> Ci si riferisce all' *Eu Anti-Corruption Report*, COM(2014)38, pubblicato dalla Commissione il 3 febbraio 2014.

Seguono la Spagna e l'Italia. Per quest'ultima, il campione intervistato, attesta la percentuali della corruzione direttamente conosciuta, perché legata a fatti noti effettivamente verificatisi, intorno al 3%, mentre per la Spagna la percentuale è leggermente inferiore.

Il quadro cambia radicalmente se si fa riferimento alla corruzione percepita, di cui si è ampiamente detto, in cui, anche le stime dell'Unione Europea, danno, come risultato, numeri assai elevati in assoluto collocando il nostro paese tra le ultime posizioni in Europa.

Per tirarsi fuori dalle insidie della valutazione della corruzione percepita, sembra opportuno svolgere alcune riflessioni che muovano proprio da un paese, la Francia, che le classifiche della Commissione e di *Transparency International* collocano ad un livello sensibilmente migliore del nostro.

Per far questo, si può partire da un osservatorio privilegiato: da un lato, il rapporto annuale 2015 dell'autorità centrale anticorruzione, il *Service central de prévention de la corruption* (SCPC), che a seguito della riforma del 2016 è stato soppiantato dall'*Agence française anticorruption* (AFA) ed è l'ultima analisi complessiva ufficiale disponibile del sistema francese prima della riforma; dall'altro, i pareri del *Conseil d'État* e del *Conseil Constitutionnel* sulla Legge n. 2016-1691 del 9 dicembre 2016, cd. *Loi Sapin II*, relativa "à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique", che ha innovato il modello francese conferendogli il suo volto attuale.

Prima di procedere, sembra opportuno svolgere alcune considerazioni sulle prospettive internazionali complessive di riforma degli strumenti giuridici di prevenzione e contrasto della corruzione, in cui anche i modelli francese e italiano si collocano.

Come è noto, si può partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite di *Merida* in Messico, tenu-

tasi il 9-11 dicembre 2003, in cui è stata aperta alla firma la *Convenzione contro la Corruzione*, adottata in Europa nel corso della sessione del Consiglio Europeo del 10 maggio 2005. Il testo della convenzione, dopo un lungo preambolo introduttivo sulla necessità di un approccio globale per il contrasto ai fenomeni corruttivi, declina la strategia di contrasto in cinque filoni principali: le misure di carattere preventivo, la criminalizzazione, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni di provento illecito e l'assistenza tecnica. L'Italia ha ratificato la Convenzione di Merida con la legge n. 116 del 3 agosto 2009, che ha posto i fondamenti per la più organica disciplina definita con la legge n. 190 del 2012.

Deve poi essere ricordata la Convenzione OCSE sulla *lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali*, vincolante per i paesi aderenti, entrata in vigore il 15 febbraio 1999, che rielaborava in maniera ampia la disciplina della corruzione internazionale.

A livello europeo, alcuni anni prima, il Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 aveva approvato la *Criminal Law Convention on Corruption* entrata in vigore nel 2002 e ratificata dall'Italia con la legge n. 110 del 28 giugno 2012. La convenzione, oltre alla prescrizione dell'implementazione uniforme di misure penali relative ad alcune condotte corruttive, prevedeva l'introduzione di misure amministrative complementari e il rafforzamento della cooperazione internazionale per il perseguimento dei reati di corruzione. Inoltre, l'accordo, prevedeva l'istituzione di un organo di controllo denominato *Groupe d'Etats contre la Corruption* (G.R.E.C.O.), con compiti di monitoraggio periodico e di predisposizione di raccomandazioni sulle riforme da attuare.

Giova inoltre ricordare che, dopo il processo di Lisbona, l'efficacia nello spazio europeo di tutti

questi strumenti potrà essere ricondotta alla competenza generale dell'Unione in tema di politiche anticorruzione, ai sensi dell'art. 83 del TFUE<sup>3</sup>.

## 2. La disciplina anticorruzione alla vigilia della riforma del 2016 negli ultimi *Rapports dell'HATVP e del SCPC*

Come è noto, il modello amministrativo francese nasce e si coagula attorno ad una peculiare eredità degli esiti rivoluzionari e dell'affermazione del principio della separazione dei poteri: la configurazione della responsabilità dello Stato per i danni causati dai propri funzionari in termini di specialità rispetto al *droit civil*, come sancito nell'*arrêt* del *Tribunal des Conflits* dell'8 febbraio 1873 nel caso *Blanco*.

Occorre premettere che sarà necessario tralasciare, nell'economia del presente lavoro, la disamina dei profili attinenti la formazione del sistema penale e amministrativo di repressione delle condotte dei funzionari e le diverse fattispecie di responsabilità, ed anche la formazione, negli anni '80 del secolo scorso, del tormentato quadro della legislazione del pubblico impiego e dell'inquadramento dei funzionari e degli agenti della Pubblica Amministrazione e della galassia del settore pubblico allargato.

Si può iniziare ricordando che le prime iniziative legislative che organicamente si ponessero l'obiettivo della prevenzione e del contrasto della corruzione, con strumenti diversi da quelli di diritto penale, possono essere ritrovate negli anni Novanta del secolo scorso, con le Leggi n. 91-3 del 4 gennaio 1991 e n. 93-122 del 29 gennaio 1993.

Emergeva innanzitutto la necessità della concentrazione dei poteri di indagine e di contrasto dei fenomeni corruttivi frammentati tra di-

versi uffici e servizi governativi. Così, questi due interventi normativi istituirono la *Mission interministérielle d'enquête sur les marchés* (MIEM) e le *Service central de prévention de la corruption* (SCPC) [poi sostituita nel 2016, come vedremo, dall'*Agence française anticorruption* (AFA)].

La riforma prevedeva l'avvio di un complesso sistema di coordinamento tra i poteri amministrativi di vigilanza, gli altri servizi governativi e territoriali, e l'autorità giudiziaria, che nel tempo si è dimostrato molto inefficace, e soprattutto non al riparo dalle influenze dell'indirizzo governativo. Veniva realizzata poi una riforma della trasparenza del finanziamento dei partiti politici e del sistema delle partecipate. Altre disposizioni avevano poi ad oggetto la trasparenza dei procedimenti delle collettività territoriali, i concessionari pubblici, le autorizzazioni urbanistiche, industriali e commerciali.

Sul versante del rapporto tra trasparenza e corruzione, occorre sempre ricordare che il modello francese è stato da sempre improntato ad una certa difesa del segreto amministrativo, come era evidente nella Legge n. 78- 753 del 14 luglio del 1978 (di disciplina dell'accesso agli atti e di istituzione della *Commission d'accès aux documents administratifs*, CADA), che disciplinava numerose ipotesi di diniego di accesso agli atti, e nella Legge n. 83- 634 del 13 luglio 1983, che contemplava l'obbligo di discrezione professionale tra i doveri dei funzionari pubblici. Come è noto, per più significative aperture l'ordinamento francese ha dovuto attendere la Legge cd. DCRA, n. 2000- 321 del 12 aprile 2000, sui diritti dei cittadini nelle loro relazioni con le amministrazioni. Ma soprattutto, le Leggi Le leggi n. n. 2013-906 e 2013-907 dell'11 ottobre 2013, sulla trasparenza della vita pubblica, hanno trasformato la "*Commission pour la transparence de la vie publique*" in una nuova autorità amministrativa indipendente dai poteri raffor-

<sup>3</sup> Per questa prospettiva, cfr. RAGANELLI, - MAURO, *op.cit.*, p. 7.

zati, la *“Haute Autorité pour la transparence de la vie publique”* (HATVP).

Negli anni, molti studi e rapporti, anche soprattutto elaborati in ambito governativo, hanno messo in evidenza le lacune del sistema della prevenzione e della repressione della corruzione in Francia.

Tra i più recenti, non si può non menzionare il cd. rapporto *Nadal*, dal nome del Presidente della *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* (HATVP), *“Renouer la confiance publique. Rapport au président de la république sur l'exemplarité des responsables publics”*, del gennaio 2015, ove si rileva l'insufficienza degli strumenti approntati negli anni e lo scarso livello di coordinamento e di efficacia dell'azione dei pubblici poteri, nonché la costante dispersione di informazioni legata alla ripartizione delle strutture competenti<sup>4</sup>.

Il rapporto, dopo una breve introduzione, analizza in quattro capi lo stato della trasparenza nell'ordinamento amministrativo francese in funzione di prevenzione e contrasto della corruzione e rafforzamento della democrazia partecipativa.

Emerge innanzitutto la necessità di riformare gli obblighi fiscali dei membri del Governo, nonché, più in generale, i meccanismi di controllo preventivo, di natura personale e patrimoniale, alla nomina nei confronti della dirigenza pubblica di vertice.

Si auspica, più in generale, l'adozione di strumenti di riaffermazione di una *“deontologia”* della funzione pubblica (e si ritrovano gli strumenti di azione in interventi legislativi e nei codici di condotta *“chartes de déontologie”*, ri-

formando la disciplina delle sanzioni disciplinari), richiamando l'*ordonnance* del 9 ottobre del 1945 che faceva leva su *«le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et des moyens de les bien remplir»*.

Il sistema mostra poi, come denuncia il *Rapport*, ancora molte lacune nell'individuazione degli obblighi di pubblicazione degli *open data* in funzione di partecipazione e controllo diffuso, nonché in relazione all'attività di *lobbying*, in assenza di una disciplina moderna e soddisfacente delle relazioni tra rappresentanze di interessi, gruppi di pressione e apparati pubblici, soprattutto nell'amministrazione territoriale.

Ancora, a 10 anni dalla Legge *Sapin I*, si mostra insufficiente la disciplina della trasparenza finanziaria dell'attività politica e, in particolare, della situazione patrimoniale dei rappresentanti eletti.

Infine, nell'ultima parte, viene preso di mira il sistema sanzionatorio, ed in particolare le norme in tema di incompatibilità, ineleggibilità e decadenza dagli incarichi elettivi.

Nel *Rapport pour l'année 2015* dell'*SCPC*, lo stato della corruzione in Francia viene affrontato in maniera in maniera molto estesa, e si ritrova, alla fine, un intero capitolo dedicato all'ordinamento italiano e all'*ANAC*.

Innanzitutto, l'*SCPC* osserva che la centralizzazione delle informazioni in tema di fenomeni corruttivi, ma soprattutto quella dei poteri di prevenzione e contrasto dei fenomeni, *«se révèle aussi difficile, s'agissant d'infractions par nature occultes, multiformes et évolutives, souvent mises en œuvre grâce à des montages complexes»*.

Basandosi sulle convenzioni internazionali e sulle esperienze straniere, l'*SCPC* individua e propone alcune *mesure di prevenzione* della corruzione, la cui attuazione poi verifica nelle direzioni generali e nei servizi del Governo: *Dispositif d'alerte interne; Sélection fine des agents; Existence d'un référent déontologique; Formation;*

<sup>4</sup> Il testo del rapporto è disponibile online all'indirizzo <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000023.pdf>. Il rapporto era stato commissionato all'HATVP dalla Presidenza della Repubblica, ad un anno dall'entrata in vigore della Legge del 11 ottobre 2013 sulla trasparenza amministrativa.

*Charte déontologique; Comité déontologique; Audit du risque déontologique; Contrôle interne; Déclarations publiques d'intérêts; Déclarations non publiques d'intérêts; Cartographie des risques.*

Su 8 strutture direttive di vertice analizzate, la sola *Direction générale des finances publiques* ha implementato quasi tutte le tipologie di misure evidenziate. In tutte le altre strutture di vertice (*Direction générale des douanes et droits indirects, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Direction générale des entreprises, Institut national de la statistique et des études économiques, Direction générale du Trésor, Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, Service commun des laboratoires, Secrétariat général*), si riscontra mediamente l'attuazione di solo un paio tra esse, tra cui, prevalentemente, l'adozione di una *Charte déontologique* e la nomina del *réfèrent déontologique*.

Nel V e ultimo capitolo del *Rapport*, la disciplin anticorruzione italiana e i poteri e l'organizzazione dell'ANAC sono analizzati diffusamente. Il *Rapport* pone in evidenza «*très grande avancée de la nouvelle réglementation anticorruption italienne*»: l'obbligo di adozione generalizzato dei piani triennali per la prevenzione della corruzione; la creazione di una rete dei responsabili anticorruzione di ciascuna amministrazione; l'obbligo di adozione generalizzato dei codici deontologici; le nuove norme sui conflitti d'interesse e su ineleggibilità e incandidabilità; la nuova disciplina degli obblighi di trasparenza e di accesso civico.

### **3. La Loi Sapin II nel prisma del Conseil d'État e del Conseil Constitutionnel**

La Loi n. 2016- 1691 del 9 dicembre 2016 relativa alla trasparenza, alla lotta contro la corruzione, ed alla modernizzazione della vita economica, cd. *Sapin II*, si propone di innovare la disciplina introdotta dalla legge *Sapin I* del 29

gennaio 1993 e si colloca in linea le leggi più recenti in tema di trasparenza dell'11 ottobre 2013, che, come si è visto, hanno portato all'istituzione della *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* (HATVP).

La Legge *Sapin II*, inoltre, si colloca nel solco della nuova disciplina del 2013 sulla lotta contro la frode fiscale e contro la grande delinquenza economica e finanziaria, che aveva creato la figura del procuratore nazionale finanziario, ed ancora della Legge n. 2016-483 del 20 aprile 2016 relativa alla deontologia ed ai diritti ed obblighi dei funzionari. Il disegno di legge è stato approvato in prima lettura dall'Assemblea Nazionale il 14 giugno 2016, poi modificato dal Senato l'8 luglio 2016.

La legge *Sapin II*, articolata in 169 articoli, non contempla solo norme in tema rafforzamento degli strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione e di disciplina della nuova AFA, (Titoli I e II, dedicati alla "*lutte contre les manquements à la probité*" e alla trasparenza delle relazioni tra i rappresentanti di interessi ed i pubblici poteri) ma molte disposizioni di natura più eterogenea. Infatti, autorizza il Governo ad adottare, attraverso ordinanza, un nuovo codice di ordine pubblico, e modifica talune regole della demanialità pubblica, agli articoli 39 e 40. Una grande parte della legge è stata consacrata al miglioramento della regolazione finanziaria (titolo IV), alla protezione dei diritti dei consumatori in materia finanziaria (titolo V), al finanziamento e alla crescita delle imprese (titolo VI), alla modernizzazione della vita economica e finanziaria (titolo VIII).

L'articolo 3 della legge attribuisce alla nuova *Agence Française Anticorruption* la funzione di controllare la qualità e l'efficacia delle procedure utilizzate dalle amministrazioni dello Stato, dalle collettività territoriali, dalle loro istituzioni pubbliche e dalle società economiche miste, e dalle associazioni e fondazioni riconosciute

d'utilità pubblica per prevenire e riconoscere i fatti di corruzione, del traffico di influenza, di concussione, della presa illegale di interesse, dello sperpero dei fondi pubblici e del favoritismo. Lo statuto dell'AFA è stato considerabilmente dibattuto in seno all'Assemblea Nazionale. Si tratta, ancora, di un servizio a competenza nazionale, anche se nel dibattito parlamentare era stata sostenuta la necessità di prevedere più chiaramente lo status di autorità amministrativa indipendente. Tuttavia, l'indipendenza dell'AFA è assicurata da una serie di garanzie che fanno di questa agenzia, come è stato sostenuto, una sorta di "bizzarria giuridica", cioè un servizio che è sottoposto all'autorità di due ministri che però non sono autorizzati ad adottare alcuna direttiva.

Le funzioni dell'AFA sono elencate nell'articolo 3, e sono individuate innanzitutto nel coordinamento amministrativo degli apparati governativi e territoriali per centralizzare e diffondere le informazioni sui fatti corruttivi, sul traffico d'influenze, concussione, abuso dei fondi pubblici, etc.; ancora, nell'elaborazione delle raccomandazioni per i soggetti pubblici e privati; nel controllo sulla qualità e l'efficacia delle procedure utilizzate dall'amministrazione dello Stato, delle collettività territoriali e delle imprese soggette ad obblighi di rilevanza pubblicistica; di sollecitazione delle attività di indagine giudiziaria, etc.

La legge contempla poi la definizione, all'articolo 6, del *lanceur d'alerte*, per introdurre una disciplina organica del *whistleblowing*. La legge contempla misure per garantire equilibrio tra la protezione del *lanceur d'alerte* e quella del soggetto potenzialmente implicato.

Nella decisione n. 2016-741 dell'8 dicembre 2016, il *Conseil Constitutionnel* sottopone al vaglio di costituzionalità la *Loi Sapin II*, evidenziandone i profili maggiormente critici.

Innanzitutto, il CC si occupa dei profili di costituzionalità della disciplina del *lanceur d'alerte*, prevista negli artt. 6ss. Viene osservato che, a fronte delle numerose perplessità manifestate in sede di discussione parlamentare, la disciplina non prevede un *vulnus* alla protezione dei *faits, informations ou documents couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client*.

In secondo luogo, la procedura di segnalazione prevista dall'art. 8 e organizzata in tre fasi «*ne peut concerner qu'une personne employée par l'organisme mis en cause ou, en application du paragraphe III de l'article 8, un collaborateur extérieur ou occasionnel de cet organisme*», quindi limitando «*le champ d'application de l'article 8 aux seuls lanceurs d'alerte procédant à un signalement visant l'organisme qui les emploie ou celui auquel ils apportent leur collaboration dans un cadre professionnel*». La stessa protezione del *lanceur d'alerte*, simmetricamente, si limita «*aux discriminations que ces derniers sont susceptibles de subir dans le cadre de leur vie professionnelle*». Con queste precisazioni, il CC cerca di limitare e chiarire i rischi che l'applicazione della disciplina del *whistleblowing* possa condurre alla legittimazione di forme di delazione.

Ancora, supera il vaglio di costituzionalità il nuovo sistema delle sanzioni previste per i *dirigeants des sociétés dont l'effectif comprend au moins cinq cents salariés* o i *dirigeants des établissements publics à caractère industriel et commercial répondant aux mêmes critères* per la mancata attuazione anticorruzione prescritte (*mesures internes de prévention et de détection de faits de corruption ou de trafic d'influence*).

Invece, il CC contesta in alcuni punti la legittimità costituzionale delle norme in tema di trasparenza del finanziamento dei partiti politici e la poca chiarezza di quelle sul *lobbying* e la trasparenza dei gruppi di pressione.

Il *Conseil d'État* analizza la *Loi Sapin II* nel parere n. 391.262 del 24 marzo 2016.

Il *CE* ha ritenuto necessario «*distingu[er] la protection accordée aux lanceurs d'alerte de celle accordée aux personnes mises en cause par un signalement adressé à l'Autorité des marchés financiers ou à l'Autorité de contrôle prudentiel, en relevant que les uns et les autres se trouvaient placés dans des situations différentes*».

Inoltre, era necessario precisare meglio e distinguere *les garanties des personnes susceptibles d'être sanctionnées* nell'ambito dell'*obligation de prévention contre les risques de corruption pesant sur les sociétés*, ed in particolare viene contestata la creazione di una *peine de «mise en conformité» ayant pour objet de contraindre les entreprises condamnées pour certains délits de corruption à mettre en œuvre en leur sein des mesures de prévention et de détection de la corruption*, come sanzione amministrativa.

In merito al *lobbying*, si rileva *l'absence de disposition relative aux interventions des représentants d'intérêts auprès des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux*.

#### **4. Conclusioni. Il sistema italiano e francese al confronto**

La breve disamina della situazione di un paese che si trova, nelle classifiche di *Transparency International*, in una posizione migliore dell'Italia, sembra evidenziare che, se si evita di cadere nelle trappole della sproporzionata considerazione della corruzione percepita, molti fenomeni e dinamiche sono comuni a tutte le società complesse e le prospettive di riforma manifestano, al di qua e al di là della Alpi, molte simili aporie.

Forse, addirittura, si può segnalare come la situazione italiana in alcune ambiti della disciplina sia migliore. Si può considerare lo statuto di indipendenza dell'ANAC rispetto al SCPC,

all'AFA oggi. Forse, non giova la divisione delle competenze nel sistema con l' HATVP.

Ancora, i pregi del sistema italiano possono essere osservati con uno sguardo esterno, quello che si ritrova nel capitolo V dedicato all'ANAC del *Rapport 2005 del SCPC*. Ci si può riferire, *ex multis*, alla generalizzazione dei compiti di programmazione delle attività di prevenzione per tutte le amministrazioni pubbliche e l'adozione del piano nazionale.

Ancora, il sistema francese appare ancora in mezzo al guado in ordine riassetto del sistema della trasparenza del finanziamento della politica. Per altro verso, alla disciplina italiana e alle prospettive di riforma manca ancora una visione più complessiva, che contempi e armonizzi gli strumenti di prevenzione e contrasto nel settore privato e la disciplina del *lobbying*.

Si può concludere ricordando che pensare di risolvere i problemi dell'amministrazione italiana incidendo ancor più su un apparato normativo di lotta alla corruzione con ulteriori interventi è, prima che sbagliato, inutile. La struttura degli apparati di controllo sulla prevenzione della corruzione pongono il nostro paese in una posizione non peggiore di altri quanto non addirittura decisamente migliore. La strada fatta è anzi più evidente che in altri ordinamenti in cui i meccanismi, soprattutto preventivi, non presentano un livello di attenzione così sofisticato quanto il nostro.