



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 5 febbraio 2014
(OR. en)

6113/14
ADD 10

JAI 61
GENVAL 6

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 3 febbraio 2014
Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.: COM(2014) 38 final Annex 10
Oggetto: ALLEGATO sulla FRANCIA della RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione ---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2014) 38 final Annex 10.

All.: COM(2014) 38 final Annex 10



Bruxelles, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 10

ALLEGATO

sulla FRANCIA

della

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione

FRANCIA

1. INTRODUZIONE — CARATTERISTICHE PRINCIPALI E CONTESTO

Quadro anticorruzione

Approccio strategico. La legislazione francese copre un ampio ventaglio di questioni legate alla lotta alla corruzione, sebbene a livello nazionale non esista una specifica strategia anticorruzione. I problemi connessi alla corruzione hanno assunto un peso maggiore negli ultimi anni. Nel luglio 2012, in seguito alle accuse di corruzione mosse durante le elezioni presidenziali, è stata istituita la commissione Jospin per preparare una riforma delle norme etiche nella vita pubblica. Per far fronte a quella che è stata definita una “crisi di fiducia”¹, la commissione Jospin ha raccomandato una serie di misure, fra cui la limitazione dell’immunità presidenziale, il rafforzamento delle norme sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, la limitazione degli incarichi multipli per i politici e lo sviluppo di una strategia di prevenzione dei conflitti d’interessi. Partendo da tali raccomandazioni, nel 2013 sono state presentate diverse proposte legislative. Il governo ha anche proposto una riforma generale del sistema giudiziario, comprese le procure; tuttavia la discussione è stata sospesa a metà del 2013².

Quadro giuridico. Nel 2007 la Francia ha attuato una riforma legislativa di ampia portata, in seguito alle raccomandazioni del Gruppo di Stati del Consiglio d’Europa contro la corruzione (GRECO) e dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). La riforma contemplava una nuova legge anticorruzione³ contenente principalmente disposizioni penali. La nuova legge ha introdotto sette nuovi reati legati alla corruzione, ha ampliato l’ambito dei reati esistenti, in particolare del traffico di influenza e dei reati riguardanti i membri del sistema giudiziario, e ha autorizzato l’uso di tecniche investigative speciali nelle indagini sui reati di corruzione. Pur accogliendo con favore la riforma, l’OCSE, il GRECO e le Nazioni Unite hanno raccomandato ulteriori modifiche, compreso l’ampliamento dell’ambito del traffico di influenza in relazione ai funzionari pubblici stranieri e ai membri di assemblee pubbliche straniere, nonché l’estensione dei termini di prescrizione per la corruzione e il traffico di influenza e la riconsiderazione delle norme relative alla giurisdizione⁴. Alcune riforme legislative più recenti segnano un nuovo approccio e includono le ultime leggi adottate sui conflitti d’interessi⁵, nonché le disposizioni approvate nel novembre 2013 per combattere la criminalità finanziaria in modo più mirato⁶.

1 *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un nouveau démocratique.* (2012) pag.3. <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>.

2 <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-constitutionnelle-portant-reforme-du-conseil-superieur-magistrature.html>.

3 Loi no. 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption <http://www.textes.justice.gouv.fr/lois-et-ordonnances-10180/loi-relative-a-la-lutte-contre-la-corruption-13707.html>.

4 GRECO: *Third Round Evaluation: Compliance Report on France* (Terzo ciclo di valutazione, relazione di conformità sulla Francia): “*Incriminations’ & Transparency of Party Funding*” (Incriminzioni e trasparenza del finanziamento dei partiti politici), aprile 2011, pag. 6.; relazione dell’OCSE: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Francephase3reportEN.pdf> e *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption, Executive summary (France)* (Esame dell’attuazione della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, sintesi (Francia)) adottato dall’*Implementation Review Group* (gruppo per l’esame dell’attuazione), terza sessione, Vienna, 18-22 giugno 2012. CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187226e.pdf>.

5 *Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.*

6 *Loi 2013/1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. JORF n°0284 du 7 décembre 2013 page 19941.*

Quadro istituzionale. Il servizio centrale di prevenzione della corruzione (*Service Central de Prévention de la Corruption* - SCPC)⁷, istituito nel 1993, analizza i dati sulla corruzione in Francia e coordina le politiche di prevenzione⁸. Fa capo al ministro della Giustizia ed è diretto da un magistrato. L'SCPC presenta la situazione della corruzione, pone in evidenza determinati problemi e formula raccomandazioni nella relazione annuale di attività. Malgrado i lodevoli sforzi compiuti dall'SCPC, i dati sulla portata delle reti e degli episodi di corruzione non sono raccolti con sistematicità. Inoltre, molte istituzioni non dispongono di strutture per l'individuazione dei casi di corruzione⁹. Nel corso degli anni, è stata manifestata più volte l'intenzione di rivedere e ampliare le competenze dell'SCPC. Lo stesso SCPC rileva che i suoi poteri non sono più adatti a far fronte all'attuale necessità di prevenire la corruzione, sia essa pubblica o privata, nazionale o internazionale¹⁰. La relazione sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) relativa alla Francia ha raccomandato di valutare la possibilità per i cittadini di effettuare segnalazioni anonime di casi sospetti di corruzione all'SCPC e di consentire alle persone fisiche e giuridiche di consultare l'SCPC o servizi simili in caso di sospetti¹¹. L'SCPC non può indagare sulle accuse né risarcire gli informatori per gli eventuali danni subiti.

Sondaggi d'opinione

Sondaggi sulla percezione. Secondo lo speciale Eurobarometro 2013¹², il 68% della popolazione intervistata ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Francia (contro una media UE del 76%). Inoltre, per il 62% degli intervistati le raccomandazioni politiche sono l'unico modo per riuscire negli affari (contro una media UE del 56%), mentre il 58% ritiene che il pagamento e l'accettazione di tangenti, nonché l'abuso di potere per interesse personale, siano diffusi tra i politici (contro una media UE del 56%).

Esperienza della corruzione. Secondo lo speciale Eurobarometro 2013, solo il 6% degli intervistati francesi ritiene di subire personalmente la corruzione nella vita quotidiana (contro una media UE del 26%) e il 2% afferma di essere stato oggetto di richieste o di aspettative di tangenti (contro una media UE del 4%)¹³.

Il parere delle imprese. Il 73% degli imprenditori francesi intervistati¹⁴ e il 75% degli intervistati tra la popolazione generale¹⁵ ritiene che favoritismi e corruzione impediscano la concorrenza commerciale in Francia (contro una media UE del 69%). Il 59% delle imprese francesi (contro una media UE del 43%) dichiara che la corruzione è un problema per la propria attività imprenditoriale¹⁶. Secondo il *Global Competitiveness Report* 2013-2014 del

7 *Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dont les modalités d'application ont été fixées par le décret n° 93-232 du 22 février 1993.*

8 <http://www.archives-judiciaires.justice.gouv.fr/index.php?rubrique=10774&ssrubrique=10832>.

9 Cfr. la relazione 2011: "*Rapport du Service central de prévention de la corruption*" pag. 17.- originale in francese: <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/autres-rapports-dactivite-10287/rapport-du-service-central-de-prevention-de-la-corruption-2011-24367.html>.

10 [Cfr. la relazione dell'SCPC \(2011\), cfr. tali punti alle pagine 9-10.](#)

11 *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption, Executive summary (France)* (Esame dell'attuazione della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, sintesi (Francia)) adottato dall'*Implementation Review Group* (gruppo per l'esame dell'attuazione), terza sessione, Vienna, 18-22 giugno 2012. CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187226e.pdf>.

12 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

13 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

14 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

15 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

16 Flash Eurobarometro n. 374 del 2013.

Forum economico mondiale, la Francia si classifica al 23° posto su 152 paesi in termini di competitività¹⁷.

Contesto

La corruzione nel settore privato. La Francia ha recepito correttamente le disposizioni della decisione quadro 2003/568/GAI concernenti la definizione di corruzione attiva e passiva nel settore privato, nonché le sanzioni applicabili alle persone fisiche e giuridiche¹⁸. Riguardo alla responsabilità delle persone giuridiche, la legislazione prevede una responsabilità amministrativa e penale per i reati di corruzione. Le sanzioni applicabili alle persone giuridiche variano dalla pena pecuniaria all'interdizione dalle attività in relazione alle quali il reato è stato commesso. La pena pecuniaria massima per le persone fisiche e giuridiche è stata aumentata a 1 milione di EUR¹⁹. In precedenza, dall'esame dell'attuazione dell'UNCAC nel 2012 si era giunti alla conclusione che il livello delle pene pecuniarie imposte alle persone giuridiche nella pratica rimaneva basso ed era stato raccomandato di rivedere il livello massimo di tali pene²⁰.

Segnalazione degli illeciti (whistleblowing). La legge anticorruzione del 2007 ha introdotto nel codice del lavoro una disposizione riguardante la protezione dei dipendenti del settore privato e del personale a contratto del settore pubblico che segnalano casi di corruzione in buona fede²¹. Il datore di lavoro che impone una sanzione disciplinare deve dimostrare che la sanzione non è legata alla segnalazione di un illecito. Tuttavia, non esistono disposizioni specifiche per la tutela degli informatori nel servizio pubblico né per l'attuazione pratica della tutela prevista dal codice del lavoro. Nella relazione annuale del 2011, l'SCPC ha chiesto che venissero adottate specifiche misure legislative e pratiche²². La legge sulla trasparenza della vita pubblica ha recentemente introdotto un divieto di licenziamento degli informatori nella pubblica amministrazione²³.

Trasparenza delle attività di lobbismo. Questo aspetto non è espressamente regolamentato dal diritto nazionale; non è previsto l'obbligo per i lobbisti di registrarsi, né quello per i funzionari pubblici di segnalare i contatti con i lobbisti. Nel 2009 il parlamento francese ha tuttavia adottato alcune norme sulle attività di lobbismo che prevedono l'iscrizione volontaria in un registro pubblico. Il Senato ha istituito una misura analoga. Entro la fine del 2013 sono stati registrati circa 250 lobbisti nell'elenco del parlamento²⁴ e poco più di 100 nell'elenco del Senato²⁵, sebbene ciò non costituisca un'indicazione della portata effettiva delle attività di lobbismo in Francia.

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

18 COM(2011) 309 definitivo, seconda relazione sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del 6 giugno 2011: <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:IT:PDF>.

19 Loi 2013/1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. JORF n°0284 du 7 décembre 2013.

20 Sintesi (Francia) adottata dall'*Implementation Review Group* (gruppo per l'esame dell'attuazione), terza sessione, Vienna, 18-22 giugno 2012. CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187226e.pdf>.

21 Articolo L.1161-1 del codice del lavoro.

22 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, pag. 163.

23 "Dispositif d'alerte éthique" Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, Article 25, e <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315>.

24 ASSEMBLEE NATIONALE (2012) *Public Register of Lobbyists* (Registro pubblico dei lobbisti) <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>.

25 Senat: *Public Register of Lobbyists* (Registro pubblico dei lobbisti). (2012) disponibile all'indirizzo: <http://www.senat.fr/role/groupe/interet.html>.

2. PRINCIPALI ASPETTI

Appalti pubblici

Nel 2011 i contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentavano il 18,5% del PIL della Francia²⁶. Il valore delle gare d'appalto pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea in percentuale della spesa totale per i contratti di opere, forniture e servizi era del 18,3% nel 2010²⁷.

Secondo il sondaggio Eurobarometro 2013 sulla corruzione nel mondo imprenditoriale²⁸, il 50% degli intervistati ritiene che la corruzione sia un fenomeno diffuso negli appalti pubblici gestiti dalle autorità nazionali, mentre il 51% è della stessa opinione per quanto riguarda gli appalti pubblici gestiti dalle autorità locali. In particolare, gli intervistati francesi affermano che nelle procedure di appalto pubblico sono diffuse le seguenti pratiche illegali: offerte collusive (55% contro una media UE del 52%); conflitti d'interessi nella valutazione delle offerte (53% contro una media UE del 54%); criteri di selezione o valutazione poco chiari (50% contro una media UE del 51%); abuso di procedure negoziate (49% contro una media UE del 47%); capitolati d'onori su misura per imprese specifiche (47% contro una media UE del 57%); abuso di motivi di emergenza per evitare procedure concorrenziali (46% contro una media UE del 46%); coinvolgimento di offerenti nella preparazione del capitolato d'onori (41% contro una media UE del 48%) e modifiche ai termini del contratto dopo la sua conclusione (41% contro una media UE del 44%). I risultati del sondaggio, pur non avendo necessariamente un legame diretto con la corruzione, illustrano i fattori di rischio che aumentano le vulnerabilità alla corruzione nelle procedure di appalto pubblico e indicano che i fattori di rischio associati agli appalti pubblici riguardano nella maggior parte dei casi il traffico di influenza e i conflitti d'interessi.

Dal 1° gennaio 2012 le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad accettare richieste e offerte elettroniche per tutti i contratti di valore pari o superiore a 90 000 EUR, poiché gli appalti elettronici costituiscono un importante strumento di prevenzione per ridurre i rischi di corruzione e contribuire a migliorare ulteriormente i meccanismi di controllo²⁹. Inoltre, il codice penale prevede una specifica disposizione che qualifica come reato la violazione delle norme sugli appalti pubblici, nota come "*délit de favoritisme*"³⁰. In base alla giurisprudenza, una violazione delle norme sugli appalti pubblici non qualificabile come corruzione può comunque essere punita come "*délit de favoritisme*"³¹. L'SCPC precisa tuttavia che tra il 2007 e il 2010 nessuno è stato condannato alla reclusione sulla base di tale disposizione; vi sono state 25 condanne in cui è stata decisa una sospensione della pena detentiva e 20 casi in cui sono state applicate pene pecuniarie. Le pene pecuniarie erano comprese tra 2 333 EUR e 5 333 EUR³².

Esistono delle linee guida sulle modalità di applicazione di tale legislazione. Alla fine del 2009, il ministero dell'Economia e delle finanze ha pubblicato una guida delle buone

26 Tali percentuali sono variate da 17,7% nel 2007 a 18,9% nel 2010.
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

27 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

28 Speciale Eurobarometro n. 397 del 2013.

29 *Annual Public Procurement Implementation Review 2012* (Relazione annuale sull'attuazione degli appalti pubblici), SWD(2012) 342 final: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

30 Per il conflitto d'interessi e la corruzione: articoli da 432-11 a 13 e 433-1 del codice penale francese, per il favoritismo: articolo 432-14.

31 Articolo 432-14 del codice penale.

32 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>.

prassi del codice degli appalti pubblici³³. Nel 2012 è stata pubblicata una circolare interministeriale sulla guida delle buone prassi³⁴, che illustrava l'ambito di applicazione della legislazione, la preparazione e l'attuazione della procedura, l'esecuzione degli appalti pubblici e le disposizioni applicabili alle amministrazioni aggiudicatrici.

L'SCPC ha tuttavia individuato particolari rischi di corruzione nelle procedure di appalto pubblico attuate a livello locale e ha richiamato l'attenzione su vari casi in cui alti funzionari, fra cui presidenti di amministrazioni regionali e locali, sono stati condannati per corruzione in questo contesto³⁵. Sul fronte della prevenzione, i meccanismi di controllo per gli appalti a livello locale non sono ancora abbastanza efficaci e coerenti in tutto il paese e dovrebbero essere migliorati.

Conflitto di interessi e dichiarazioni patrimoniali

Nelle relazioni annuali del 2010 e del 2011, l'SCPC ha analizzato tutti gli aspetti relativi ai conflitti d'interessi e ha concluso che la possibilità di avere una molteplicità di mandati è uno dei principali fattori che possono favorire la corruzione³⁶. Nel 2012, la commissione Jospin ha sottolineato la necessità di affrontare il problema dei conflitti d'interessi con maggiore determinazione attraverso una strategia complessiva³⁷. Attualmente, tra il 70% e l'80% dei funzionari parlamentari eletti ha almeno un altro incarico, secondo una prassi che è in linea con il diritto francese³⁸.

Commettono reato i funzionari pubblici, compresi i funzionari eletti a livello sia centrale sia locale, che detengono un interesse illecito in un'attività che gestiscono o controllano³⁹. Secondo i dati dell'SCPC, nel 2009 sono stati dichiarati colpevoli gli imputati in 42 casi, mentre nel 2010, i casi sono stati almeno 28 (i dati erano disponibili solo in parte al momento della relazione dell'SCPC). Sulla base dei dati parzialmente disponibili del 2010, 13 condanne hanno comportato la sospensione della pena detentiva e 9 l'applicazione di pene pecuniarie di importo compreso tra 2 167 EUR e 5 400 EUR⁴⁰. Le pratiche delle "porte girevoli" sono penalmente perseguibili in una certa misura, in quanto i funzionari pubblici devono rispettare un periodo di riflessione triennale durante il quale non possono entrare a far parte di una società privata con cui hanno concluso contratti o che era sotto il loro controllo nel periodo dell'incarico pubblico⁴¹. Le condanne per tali pratiche sono rare; secondo l'SCPC, si è verificato un solo caso nel 2009⁴². La Francia considera reato anche "l'arricchimento illecito" in determinate circostanze, ossia se si accumulano ricchezze o si sostiene uno stile di vita senza poter giustificare le origini, e al contempo si hanno relazioni abituali con una persona che commette gravi reati. Tale reato è punibile con la reclusione di tre anni e una pena

33 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021570204>, *Circulaire du 29 décembre 2009 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics*.

34 <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025364925&fastPos=1&fastReqId=997275869&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.

35 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>.

36 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, pag. 77.

37 "Notre pays doit, pour toutes ces raisons, rompre avec sa vieille habitude du cumul des mandats." "Il est nécessaire de mettre en œuvre une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts, afin de garantir un exercice exemplaire des responsabilités publiques et de renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions." *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un renouveau démocratique*. 2012 pag 54. e seg.; e pag. 122. Cfr. anche la proposta n. 15, la proposta n. 20 e seg. <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>.

38 Per i dati esatti cfr.: *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un renouveau démocratique*. 2012 pag. 58. <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>

39 Articolo 432-12 del codice penale.

40 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, pag. 33.

41 Articolo 423-13 del codice penale.

42 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, pag. 34.

pecuniaria di 75 000 EUR⁴³. Dal 1988 sono stati sottoposti al pubblico ministero 12 casi di arricchimento illecito e per tutti è stato deciso il non luogo a procedere⁴⁴.

A metà settembre 2013, l'Assemblea nazionale ha adottato un pacchetto legislativo sui conflitti d'interessi⁴⁵. Essa ha anche adottato due leggi contro lo svolgimento di più incarichi (“*non-cumul des mandats*”)⁴⁶. Inoltre, il ministro della Pubblica amministrazione ha annunciato un progetto di legge sui doveri dei funzionari pubblici. Tale legge ha lo scopo in particolare di controllare in modo più adeguato le pratiche delle “porte girevoli”⁴⁷.

Il sistema delle dichiarazioni degli interessi e della situazione patrimoniale è attualmente oggetto di una riforma di ampia portata. La Francia ha un sistema di dichiarazione della situazione patrimoniale nel cui ambito sono compresi, tra l'altro, i candidati alla presidenza della Repubblica, i membri del governo, il Senato e l'Assemblea nazionale, gli europarlamentari francesi, i presidenti dei Consigli regionali, i presidenti dei Consigli generali, altri funzionari eletti delle autorità locali, in particolare quelli con uno status speciale, e più di recente, i dirigenti di imprese pubbliche. In base alla nuova legislazione, entro il 1° febbraio 2014 i funzionari eletti devono presentare entrambe le dichiarazioni⁴⁸. Queste ultime non comprendono tuttavia i beni posseduti dalla loro famiglia o da familiari⁴⁹. Una riforma introdotta nel 2011⁵⁰ ha reso reato la presentazione di false dichiarazioni patrimoniali. Nell'ultima relazione di attività, la commissione per la trasparenza finanziaria in politica (CTFVP) ha chiesto il rafforzamento dei suoi poteri investigativi, ad esempio imponendo sanzioni pecuniarie in caso di rifiuto a presentare rapidamente i documenti fiscali⁵¹. In base alla legge del 2013 sulla trasparenza nella vita pubblica, tale commissione è stata sostituita da un organo indipendente incaricato di controllare le dichiarazioni: la “*Haute autorité pour la transparence de la vie publique*”⁵².

Corruzione all'estero

Sebbene le autorità francesi abbiano condotto varie indagini su casi di alto profilo in Francia, si trovano pochi riscontri di una lotta alla corruzione nelle operazioni economiche internazionali. L'SCPC e il gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione hanno chiesto un'intensificazione degli sforzi di prevenzione della corruzione nelle operazioni economiche internazionali effettuate da imprese pubbliche e private⁵³.

43 Articolo 321-6. del codice penale, introdotto dalla legge n. 2006-64 del 23 gennaio 2006.

44 CTFVP (2012) *15ème Rapport annuel*, op. cit., pag. 6.

45 *Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique*

46 http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/non-cumul_executif_local_depute_senateur.asp#non-cumul_executif_local_depute_europeen.

47 *Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* Ministère de la fonction publique.

http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statut_et_remunerations/statut_general/pdf/deontologie-projet-de-loi.pdf

48 *Loi n° 2013-907 and loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*.

49 *Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013*.

50 Legge n. 2011-410 del 14 aprile 2011:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877019&dateTexte=&categorieLien=id> e legge n. 2011-412 del 14 aprile 2011 sulla semplificazione delle disposizioni del codice elettorale e sulla trasparenza finanziaria in politica:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877131&dateTexte=&categorieLien=id>

51 *Commission pour la transparence financière de la vie politique; 15ème Rapport annuel*, GU del 25 gennaio 2012, pag. 11: http://www.commission-transparence.fr/rapports/15iemeRapport_joe_20120125.pdf

52 *Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique*

53 *Phase 3 report on implementing the OECD Anti-Corruption Convention on France* (Relazione della terza fase sull'attuazione in Francia della convenzione dell'OCSE contro la corruzione), ottobre 2012, *Recommendations and follow up on France* (Raccomandazioni e seguito dato in Francia) (2012), paragrafo 183. Il gruppo di lavoro continua tuttavia a essere preoccupato dal numero molto basso di condanne emesse in Francia per la corruzione di funzionari pubblici stranieri dall'entrata in vigore del reato più di dodici anni fa - cinque in totale di cui solo una, in appello, ritiene

L'OCSE ha espresso le sue preoccupazioni sul perseguimento dei reati di corruzione internazionale, sottolineando che, nel periodo 2000-2012, sono state avviate solo 33 indagini, che rappresentano un numero basso in relazione alle dimensioni dell'economia francese e all'esposizione delle imprese francesi al rischio di corruzione transnazionale. L'OCSE ha anche rilevato che i tribunali avevano pronunciato un numero molto basso di condanne per corruzione di funzionari pubblici stranieri, ossia cinque, di cui una è attualmente oggetto di ricorso⁵⁴. Inoltre, l'OCSE ha osservato che le sanzioni non sembrano essere efficaci, proporzionate o dissuasive. Ad esempio, in casi di condanna di persone giuridiche sono state imposte pene detentive seguite dal beneficio della sospensione condizionale e pene pecuniarie fino a un massimo di 10 000 EUR⁵⁵. Tuttavia, di recente sono stati compiuti passi avanti in alcune indagini su casi di corruzione all'estero: un caso riguardante il programma "petrolio in cambio di cibo" delle Nazioni Unite in Iraq è stato deferito in tribunale, e in un altro caso le indagini nella fase istruttoria hanno raggiunto una nuova fase riguardo a un presunto caso di corruzione relativo a contratti nel settore della difesa⁵⁶.

L'OCSE ha individuato vari possibili motivi alla base delle lacune riscontrate. Ad esempio, la Francia è competente per i reati di corruzione solo se l'autore del reato o la vittima è un cittadino francese. Inoltre, l'atto deve costituire reato in Francia e nel paese in cui è stato commesso. L'OCSE considera il requisito della doppia incriminazione un ostacolo sostanziale al perseguimento della corruzione⁵⁷. In termini di diritto penale sostanziale, l'OCSE ha ritenuto che la definizione di "funzionario pubblico straniero" fosse troppo limitata, proponendo come possibile soluzione l'estensione del reato al traffico di influenza. L'OCSE ha anche riscontrato che la responsabilità penale delle persone giuridiche può essere elusa utilizzando degli intermediari (comprese le persone giuridiche collegate). Infine, l'OCSE ha indicato una serie di difficoltà incontrate dalla procura in casi riguardanti il settore della difesa per accesso limitato a informazioni riservate.

Perseguimento della corruzione

Dalla valutazione del sistema nazionale di integrità in Francia di *Transparency International* emerge che, in generale, le autorità di contrasto sono adeguatamente formate e che il livello di integrità è alquanto elevato⁵⁸. Esistono tuttavia casi isolati di corruzione in cui sono coinvolti funzionari di polizia di alto livello. Gli sforzi compiuti per centralizzare le conoscenze e per coordinare l'azione contro la corruzione hanno determinato la creazione della brigata centrale per la lotta alla corruzione (*Brigade centrale de lutte contre la corruption* - BCLC)

responsabile una persona giuridica. Tenuto conto del ruolo molto importante svolto dalle imprese nell'economia internazionale, la Francia sembra essere particolarmente esposta al rischio di corruzione di funzionari pubblici stranieri. La preoccupazione del gruppo di lavoro è ancor più accentuata in quanto, nonostante le sentenze emesse all'estero in cui sono coinvolte imprese francesi, la Francia non sembra aver perseguito l'azione penale in tali casi con la determinazione attesa.

54 *Phase 3 report on implementing the OECD Anti-Corruption Convention on France* (Relazione della terza fase sull'attuazione in Francia della convenzione dell'OCSE contro la corruzione), ottobre 2012, *Recommendations and follow up on France* (Raccomandazioni e seguito dato in Francia) (2012).

55 *Phase 3 report on implementing the OECD Anti-Corruption Convention on France* (Relazione della terza fase sull'attuazione in Francia della convenzione dell'OCSE contro la corruzione), ottobre 2012, paragrafo 10. Il caso che coinvolge la persona giuridica è oggetto di ricorso; pertanto né la condanna, né il livello delle sanzioni sono definitivi.

56 Relazione di *Transparency International* sull'applicazione della convenzione dell'OCSE contro la corruzione http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention.

57 *Phase 3 report on implementing the OECD Anti-Corruption Convention on France* (Relazione della terza fase sull'attuazione in Francia della convenzione dell'OCSE contro la corruzione), ottobre 2012, *Recommendations and follow up on France* (Raccomandazioni e seguito dato in Francia) (2012).

58 http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2011_nisfrance_en?e=2496456/3025518.

nel 2004⁵⁹. Il suo personale comprende persone provenienti dalla polizia e dalla gendarmeria nazionali, nonché dal ministero dell'Economia. Ne risultano agevolati la condivisione delle esperienze e delle conoscenze tecniche e l'accesso alle banche dati delle varie autorità. Dalle ricerche effettuate emerge che alcune regioni devono affrontare sfide particolari riguardo alla corruzione e alla criminalità organizzata, e gli sforzi compiuti dalle autorità locali hanno ottenuto il sostegno del ministero della Giustizia⁶⁰.

Negli ultimi anni sono stati registrati casi di corruzione ad alto livello e si sono svolte indagini e azioni penali su presunti casi di pratiche corruttive, finanziamento illecito dei partiti politici e favoritismi⁶¹. L'esistenza di tali indagini è un segno degli sforzi compiuti per individuare, perseguire e accertare casi anche quando sono coinvolti decisori politici di alto livello. Ciò è dovuto in parte a iniziative come la brigata centrale per la lotta alla corruzione e al sistema francese di giudici inquirenti indipendenti. Inoltre, esistono meccanismi e strutture per garantire una sufficiente specializzazione della procura e del sistema giudiziario per quanto riguarda i casi di corruzione.

Buona prassi - JIRS – “juridictions interrégionales spécialisées”

Gli otto tribunali interregionali specializzati (JIRS), situati a Parigi, Lione, Marsiglia, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy e Fort de France, sono costituiti da procuratori e giudici inquirenti. Sono specializzati in criminalità organizzata e finanziaria, ma anche in casi complessi che richiedono l'uso di specifiche competenze. Tali tribunali hanno il compito di condurre indagini, avviare azioni penali, effettuare indagini preliminari ed emettere sentenze nei casi più complessi e hanno accesso a tecniche investigative innovative come l'infiltrazione, le intercettazioni e l'uso di squadre investigative comuni di vari paesi. I giudici sono supportati da assistenti specializzati in materie tecniche. Provengono dal settore privato (esperti contabili, ecc.) e dal settore pubblico (ispettori fiscali, funzionari doganali, funzionari della Banca di Francia, ecc.).

Nel 2013, l'Assemblea nazionale ha adottato una legge che ha istituito una procura finanziaria specializzata con competenza a livello nazionale in casi di corruzione e di frode fiscale su vasta scala⁶². Secondo tale legge, la procura finanziaria nazionale specializzata è nominata per sette anni e svolge la propria attività con il coordinamento del procuratore generale.

L'indipendenza operativa e la capacità delle procure francesi sono state analizzate in maniera approfondita da vari istituti di controllo anticorruzione. Come sottolineato dai supervisori dell'UNCAC, i procuratori dispongono di poteri discrezionali e sono sottoposti, attraverso la loro posizione gerarchica, al ministero della Giustizia. I supervisori dell'UNCAC hanno raccomandato di garantirne l'indipendenza e di analizzare l'applicazione del principio di discrezionalità dell'azione penale al fine di evitare la possibilità di un'interferenza politica

59 Una riforma in sospenso integrerebbe la brigata nel futuro “Office central de lutte contre la corruption et la fraude fiscale”. Cfr. “Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière”.

60 Center for the Study of Democracy. *Examining the links between organised crime and corruption* (Centro per lo studio della democrazia: esame dei legami tra criminalità organizzata e corruzione). Richiesto dalla Direzione generale della giustizia, della libertà e della sicurezza (2010). Motivato dall'intensificazione della criminalità organizzata, il 26 novembre 2012 il ministero della Giustizia ha annunciato una nuova politica penale generale per la Corsica, comprese misure contro la criminalità economica e finanziaria.

61 Ad esempio, tre presidenti francesi consecutivi sono stati oggetto di un atto di indagine in relazione a presunti casi di corruzione. Un ex presidente è stato condannato in primo grado per corruzione e ha accettato di pagare un risarcimento.

62 *Loi 2013/1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. JORF n°0284 du 7 décembre 2013 page 19941.*

nelle decisioni adottate dai procuratori dello Stato⁶³. Analogamente, l'OCSE ha chiesto ulteriori garanzie per salvaguardare l'imparzialità dei procuratori⁶⁴. In risposta a tali raccomandazioni, nel luglio 2013 è stato modificato il codice di procedura penale per chiarire che il ministero della Giustizia non può dare istruzioni ai procuratori in singoli casi⁶⁵.

Uno studio pubblico pubblicato dalla Commissione nazionale consultiva dei diritti dell'uomo (*Commission nationale consultative des droits de l'homme – CNCDH*) ha raccomandato alcune misure per garantire l'ulteriore protezione dell'indipendenza dei procuratori dello Stato e per potenziare il Consiglio superiore della magistratura (*Conseil supérieur de la magistrature – CSM*)⁶⁶. Il 13 marzo 2013, il governo ha presentato un progetto di legge costituzionale inteso a rafforzare l'indipendenza e l'autorità del CSM, allineando le procedure di nomina e disciplinari dei procuratori dello Stato a quelle dei giudici⁶⁷.

Le istituzioni francesi che si occupano di casi di corruzione hanno subito importanti riduzioni dei bilanci e delle risorse umane. Ad esempio, nonostante le indagini in corso su casi di corruzione su vasta scala, le sezioni finanziarie dell'unità economica e finanziaria di Parigi ("*pôle financier*") hanno perso un terzo dei propri magistrati⁶⁸. Nel 2012 l'OCSE ha chiesto alla Francia di fornire risorse adeguate per le indagini e le azioni penali nei casi di corruzione⁶⁹. Altre risorse sono già state assicurate per la polizia e il tribunale interregionale specializzato di Marsiglia⁷⁰.

Finanziamento dei partiti politici

La Francia dispone di un sistema misto pubblico-privato per il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali. Le norme sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali⁷¹ sono state istituite nel 1988 e modificate nel 1990 e nel 1995⁷², in parte in risposta a una serie di casi in relazione al finanziamento di campagne elettorali emersi in quel periodo⁷³. Come sottolineato dal GRECO, tali norme stabiliscono cinque principi fondamentali: primo, i titolari di determinati posti o cariche elettive sono tenuti a presentare una dichiarazione del loro stato patrimoniale; secondo, una limitazione delle spese per le campagne per i candidati nelle elezioni legislative e presidenziali; terzo, l'imposizione di un limite massimo alle donazioni ai candidati e ai partiti; quarto, la partecipazione finanziaria

63 Esame di attuazione dell'UNCAC (2011) *Résumé analytique: rapport de la France*. Vienna: UN, pag. 5.
<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186620f.pdf>.

64 *Phase 3 report on implementing the OECD Anti-Corruption Convention on France* (Relazione della terza fase sull'attuazione in Francia della convenzione dell'OCSE contro la corruzione), ottobre 2012, pag. 5.

65 *Loi no 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en oeuvre de l'action publique*.

66 CNCDH (2013), *Avis sur l'indépendance de la justice, JORF n°0176 du 31 juillet 2013* [WWW] Legifrance.
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027778844&dateTexte=&categorieLien=id>.

67 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000027174144&type=general>

68 *Association Française des magistrats instructeurs (AFMI) (2011) Les enquêtes économiques et financières sont en danger à Paris*: http://www.afmi.asso.fr/com_detail.php?num=43.

69 OCSE (2012) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in France* (Relazione della terza fase sull'attuazione in Francia della convenzione dell'OCSE contro la corruzione), pag. 43.

70 *Réunion de ministres sur l'agglomération marseillaise. Relevé de conclusions* 6 settembre 2012
http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/09.06_releve_de_conclusions.pdf. *Réunion du 22 octobre 2012 sur la lutte contre la criminalité en Corse. Relevé de conclusions*, 22 ottobre 2012
http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/10.22_releve_de_conclusions_-_reunion_sur_la_lutte_contre_la_criminalite_en_corse_-_releve_de_conclusions.pdf

71 Legge n. 88-226 e legge n. 88-227 dell'11 marzo 1988:
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069060&dateTexte=20110106>

72 Legge n. 90-55 del 15 gennaio 1990 e legge n. 95-65 del 19 gennaio 1995.

73 GRECO (2009), *Third evaluation round. Evaluation Report on France Transparency of Party Funding (Theme II)* (Terzo ciclo di valutazione, relazione di valutazione sulla trasparenza del finanziamento dei partiti in Francia) (tema II). Strasburgo: Consiglio d'Europa, 19 febbraio, pag. 36.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282008%295_France_Two_EN.pdf.

dello Stato tramite il finanziamento dei partiti e il rimborso delle spese per le campagne elettorali, in base alla supervisione contabile, e, quinto, l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni. Il controllo del finanziamento dei partiti spetta alla commissione nazionale per i bilanci delle campagne elettorali e il finanziamento dei partiti politici (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques* - CNCCFP).

L'attuale quadro giuridico per le elezioni e la trasparenza finanziaria in politica è stato introdotto nel 2011, in seguito ad alcune raccomandazioni del GRECO⁷⁴. Le procedure che disciplinano il finanziamento delle campagne elettorali sono state semplificate e la nuova legislazione ha inserito le elezioni senatoriali nell'ambito di applicazione delle norme. Il nuovo quadro giuridico ha chiarito il ruolo dei contabili responsabili dei bilanci delle campagne elettorali e la data di presentazione di detti bilanci. Inoltre, alla commissione nazionale per i bilanci delle campagne elettorali e il finanziamento dei partiti politici è stato attribuito il potere, sotto la supervisione di un giudice, di ridurre l'importo del rimborso allo Stato da parte di un candidato in caso di irregolarità inferiori alla soglia prevista per il rigetto dell'intero bilancio della campagna elettorale. Una legislazione di recente adozione ha inoltre ridotto il limite massimo per le donazioni personali ai partiti a 7 500 EUR (per tutti i partiti nel loro insieme) all'anno. La suddetta commissione riceverà ogni anno un elenco delle persone che hanno donato almeno 3 000 EUR a un partito politico⁷⁵.

L'attuale quadro giuridico appare ancora insufficiente riguardo a taluni punti. La relazione di conformità del GRECO del 2011 ha sottolineato la necessità di tenere conto delle sue raccomandazioni sulle attività di terzi, la trasparenza delle informazioni finanziarie dei partiti politici nelle campagne elettorali, il ruolo dei rappresentanti dei partiti e le norme che disciplinano le quote versate dai membri di partito e dai rappresentanti eletti⁷⁶.

Le autorità francesi hanno riconosciuto che la capacità della commissione nazionale per i bilanci delle campagne elettorali e il finanziamento dei partiti politici di vigilare in modo efficace sul finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali non è ancora sufficiente⁷⁷. La relazione di conformità del GRECO del 2011 ha concluso inoltre che tale commissione disponeva di poche risorse giuridiche e di un accesso limitato alla documentazione sui bilanci dei partiti politici. Secondo il GRECO, la commissione *non esamina le spese dei partiti politici, non può richiedere la presentazione di taluni documenti e non ha l'autorità per verificare i documenti giustificativi o condurre controlli in loco e non può chiedere l'assistenza dei servizi investigativi giudiziari in caso di seri dubbi*⁷⁸. Dopo due anni, nel 2013, il GRECO ha ancora una volta espresso il suo rammarico per la mancata attuazione delle sue raccomandazioni. Nel contesto della trasparenza del finanziamento dei partiti politici, esso ha rilevato che, sebbene alla fine fossero state effettuate diverse modifiche legislative previste, la Francia non aveva ovviato alle carenze in precedenza rammentate dal GRECO e dal 2011 non erano stati compiuti progressi effettivi. Tale affermazione vale anche

74 *Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011:*

[<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877131&dateTexte=&categorieLien=id>](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877019&dateTexte=&categorieLien=id&n°2011-412 du 14 avril 2011 sulla semplificazione delle disposizioni del codice elettorale e la trasparenza finanziaria in politica:</p></div><div data-bbox=)

75 *Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, modificata dalla loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 - art. 15.*

76 GRECO (2011), *Third evaluation round. Compliance Report on France* (Terzo ciclo di valutazione, relazione di conformità sulla Francia). Strasburgo: Consiglio d'Europa, 1° aprile, cfr. in particolare pagg. 10-17.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%291_France_EN.pdf.

77 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)1_France_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)1_France_EN.pdf), p. 14.

78 *Idem*, pag. 14.

per il rafforzamento del potere di vigilanza della commissione nazionale per i bilanci delle campagne elettorali e il finanziamento dei partiti politici⁷⁹.

3. EVOLUZIONE FUTURA

La piccola corruzione non sembra essere un problema in Francia. Per contro, la politica francese è stata oggetto di accuse di corruzione e nepotismo, riguardanti anche i politici e i funzionari pubblici di alto livello. Le autorità francesi hanno riconosciuto l'esistenza di problemi di fondo, introducendo un programma per affrontare ciò che il governo ha descritto come una "crisi di fiducia". Sebbene di recente la Francia abbia attuato misure legislative riguardo ai conflitti d'interessi, non sono stati ancora affrontati i rischi di corruzione nel settore degli appalti pubblici e nelle operazioni economiche internazionali. Il finanziamento dei partiti resta un settore in cui i miglioramenti legislativi potrebbero contribuire a rafforzare l'integrità.

Occorre prestare maggiore attenzione ai seguenti aspetti:

- effettuare una valutazione completa per individuare rischi specifici a livello locale e fissare priorità per le misure anticorruzione relative ai meccanismi di controllo negli **appalti pubblici**. Proseguire le riforme in corso sulla dichiarazione della situazione patrimoniale e i conflitti d'interessi riguardanti i **funzionari pubblici**;
- migliorare la legislazione sulla **corruzione all'estero**, comprese le norme sulla doppia incriminazione e la giurisdizione, come raccomandato dall'OCSE, dal GRECO e dal meccanismo di esame dell'UNCAC. Incrementare l'efficacia delle indagini e delle azioni penali nei casi di corruzione all'estero;
- controllare l'attuazione della legislazione cercando di tutelare **l'indipendenza operativa dei procuratori** e proseguire gli sforzi attuali di ulteriore rafforzamento della loro indipendenza statutaria. Valutare se sono necessarie risorse aggiuntive per effettuare le indagini, le azioni penali e gli accertamenti nei casi di corruzione;
- tenere conto delle raccomandazioni del GRECO sul **finanziamento dei partiti** riguardo alle attività di terzi, la trasparenza delle informazioni finanziarie nelle campagne elettorali, il ruolo dei rappresentanti dei partiti e le norme che disciplinano le quote versate dai membri di partito e dai rappresentanti eletti. Rafforzare le funzioni e la capacità di vigilanza della commissione nazionale per i bilanci delle campagne elettorali e il finanziamento dei partiti politici.

⁷⁹ *Second Compliance Report on France* (Seconda relazione di conformità sulla Francia); Greco RC-III (2013) 3E; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%293_Second_France_EN.pdf. La successiva relazione intermedia, adottata nel dicembre 2013, non è stata resa pubblica.