

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DOTTORATO IN DIRITTO PUBBLICO, GIUSTIZIA PENALE E
INTERNAZIONALE
XXXV CICLO

Corruzione internazionale e violazione dei diritti umani

Relatrice:

Chiar.ma Prof.ssa Carola Ricci

Coordinatore:

Chiar.mo Prof. Sergio Seminara

Tesi dottorale di:
Giulia Sommaruga

Anno accademico 2022/2023

INDICE

Abstract

CAPITOLO I. LA NORMATIVA INTERNAZIONALE SULLA CORRUZIONE FINO ALL'AVVENTO DI UNCAC

1. L'evoluzione normativa in ambito internazionale in materia di corruzione
 - 1.1 Questioni definitorie del fenomeno. Ampiezza del fenomeno corruttivo, prime definizioni e necessità di un approccio internazionale
 - 1.2 Norme di diritto generale e principi comuni in materia di corruzione
 - 1.2.2 *Due diligence*
 - 1.2.3 *Corporate liability*
 - 1.2.4 *Transparency*
 - 1.2.5 Divieto di discriminazione
 - 1.3 La Convenzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) contro la corruzione del 1997
 - 1.4 Le produzioni regionali di diritto pattizio in materia di corruzione
 - a. Regole e standard nella regione america
 - b. Area africana
 - c. Area europea
 - d. Unione Europea
 - e. Area asiatica
 - 1.5 Legislazioni interne e prassi nazionali in comparazione
 - 1.5.1 L'ordinamento italiano

CAPITOLO II. LA CORRUZIONE NEL SISTEMA DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE: FOCUS SU UNCAC

1. La Convenzione internazionale contro la corruzione delle Nazioni Unite (UNCAC)
 - 1.1 Evoluzione storica
 - 1.2 Struttura e organi preposti

- 1.3 Caratteristiche fondamentali
 - 1.3.1 L'approccio multidisciplinare. La strategia olistica. La trasparenza in UNCAC
 - 1.3.2 L'affermarsi di una lettura incentrata sui diritti umani: corruzione come violazione in sé di diritti umani fondamentali?
- 2. Le fattispecie incriminate: elementi costitutivi
 - 2.1 Le distanze dalle prassi precedenti e l'adattamento a UNCAC
 - 2.2 UNCAC e ordinamento italiano
- 3. Prassi applicativa della normativa onusiana anticorruzione
 - 3.1 Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) e lotta contro la corruzione
 - 3.2 *Best practices* e *case law* nell'attuazione di UNCAC a livello nazionale
- 4. Transnazionalità del fenomeno corruttivo considerato
 - 4.1 Caratteristiche di transnazionalità ed extraterritorialità della corruzione e criteri di giurisdizione
 - 4.2 Condotta con effetti in più ordinamenti o crimine internazionale?

CAPITOLO III. CORRUZIONE E VIOLAZIONE DEI DIRITTI UMANI

- 1. Teorie formulate sull'esistenza e la non esistenza di un nesso tra la corruzione e i diritti umani
- 2. Le normative internazionali e il *link* con i diritti umani
 - 2.1.1 L'approccio di tutela dei diritti umani in UNCAC e in altri strumenti onusiani
 - 2.1.2 I Patti Internazionali: Panorama di diritti violati dal fenomeno corruttivo e standard internazionali
- 3. La violazione dei diritti in concreto
 - 3.1 I diritti civili e politici
 - 3.2 i diritti economici, sociali e culturali
 - 3.3 Ecocidio come forma di corruzione
- 4. Corruzione, *rule of law* and *good governance*
- 5. La corruzione quale violazione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani
 - 5.1 Obblighi di *respect, protect, fulfill* in relazione al fenomeno corruttivo

5.2 La responsabilità statale derivante dalla disciplina dei diritti umani nella corruzione

CAPITOLO IV. GIURISPRUDENZA A SOSTEGNO DELLA CORRUZIONE QUALE VIOLAZIONE DEI DIRITTI UMANI

1. Gli organi onusiani posti a tutela dei diritti umani nella identificazione del fenomeno corruttivo
2. La corruzione nei sistemi regionali di tutela dei diritti umani: le pronunce delle Corti e gli approcci definitivi regionali
 - a. Il sistema interamericano
 - b. L'esperienza africana
 - c. La Corte Edu
3. L'esistenza di una norma di diritto internazionale generale che obbliga il contrasto alla corruzione in conformità con la giurisprudenza internazionale e regionale. La nozione di corruzione quale crimine internazionale.

CAPITOLO V. LA FIGURA DELLA VITTIMA NEL CRIMINE DI CORRUZIONE: UN MODELLO DI GIUSTIZIA RIPARATIVA

1. La vittima di corruzione secondo UNCAC
 - 1.1 Il concetto di vittima come conseguenza dell'applicazione degli standard di diritti umani nello scenario anti-corruzione
 - 1.2 Lo spazio dedicato da UNCAC alle vittime: tutele e apparato sanzionatorio
 - 1.2.1 L'istituto dell'*asset recovery*
(*Segue*) Stolen Assets Recovery Initiative (STARs)
2. Il riconoscimento delle vittime diffuse di corruzione nelle pronunce internazionali e regionali. La vittima-collettività
3. Il riconoscimento della vittima di corruzione nelle pronunce internazionali e regionali: il legame tra il fenomeno corruttivo, principio di trasparenza e violazione del diritto alla libertà di espressione. La vittima-individuo
 - 3.1 I *whistleblowers*
 - 3.2 I giornalisti investigativi

4. La fattispecie transnazionale di corruzione e la giurisdizione civile per la violazione di diritti umani
5. *Right to reparation* e tutele nella protezione stragiudiziale
6. Riflessioni conclusive. *Transitional justice* nei casi di corruzione e sviluppi futuri

Abstract

L'ambito dell'analisi è rivolto ad approfondire il *link* (se esistente) tra corruzione internazionale e violazione dei diritti umani, individuando, dapprima, le fonti di diritto internazionale che definiscono il fenomeno corruttivo, al fine di applicare la disciplina dei diritti umani a tutela delle vittime e sostenere l'esistenza di un diritto loro proprio alla riparazione.

La ricerca ha preso le mosse dalla definizione della fattispecie stessa di *corruzione* come declinata all'interno della Convenzione contro la corruzione (UNCAC) adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con la Risoluzione n. 58/4, a Merida il 31 ottobre 2003. Lo studio di UNCAC, testo che individua nella corruzione molteplici fattispecie, permette di qualificare il fenomeno nella dimensione internazionale, sottolineando le diversità rispetto alle categorie giuridiche nazionali ad esso dedicate.

Il fenomeno così come inteso da UNCAC è oggetto di studio sulla base di un approccio non tradizionale ed esclusivamente penalistico, bensì attraverso una chiave di lettura che possa permettere di configurare la corruzione in sé come una violazione dei diritti umani fondamentali, il cosiddetto *human rights approach*.

Più precisamente, l'adozione dello *human rights approach* nello studio della materia permette di cogliere in quali termini si realizzi una violazione di diritti umani laddove si verifichi uno dei crimini classificato da UNCAC quale *corruzione*.

Proprio perché la Convenzione UNCAC non offre una definizione precisa del fenomeno, bensì un catalogo di crimini atti ad individuarlo, il lavoro di ricerca ha inteso convergere in una qualificazione della fattispecie che ricomprendesse in essa, e ne dimostrasse, la violazione dei diritti umani. Nello specifico, si è voluto indagare se la violazione di un diritto umano configuri un'implicazione diretta o indiretta del fenomeno o se, diversamente, sia essa stessa elemento dell'illecito, dal momento che il diritto umano deve essere inteso quale insieme di posizioni attive (a favore del titolare del diritto) e passive. Queste ultime sono configurate come un insieme di obblighi posti in capo, in primo luogo, agli Stati e, a livello differente, agli altri *stakeholders* che il fenomeno corruttivo necessariamente contravviene. Se questa impostazione venisse confermata, si

potrebbe configurare l'esistenza di un diritto dei cittadini a una società libera dalla corruzione.

Il materiale raccolto ha reso possibile concepire un elaborato suddiviso in cinque capitoli.

Il primo capitolo offre uno sguardo sulle norme preesistenti all'avvento di UNCAC rispettivamente di rango globale, regionale e locale secondo un'ottica comparatistica che trova la propria chiave di lettura in alcuni principi comuni che ricorrono nella disciplina anticorruzione: *due diligence*, *corporate liability*, *transparency* e divieto di discriminazione.

Il secondo capitolo si concentra su UNCAC dedicandosi allo studio del catalogo di fattispecie da essa ricondotte al fenomeno corruttivo, gli organi demandati alla sua implementazione e la sua attuazione nelle prassi nazionali, con specifica considerazione dello scenario italiano. Una parte finale del capitolo, alla luce dell'analisi degli elementi costitutivi della corruzione secondo il dettato onusiano, si interroga sulle caratteristiche di transnazionalità e extraterritorialità del fenomeno e sulla sua configurabilità quale condotta con effetti in più ordinamenti e/o quale crimine internazionale.

Il terzo capitolo affronta la tematica dell'interrelazione esistente (o meno) tra la corruzione e la violazione dei diritti umani offrendo una disamina sulle relative teorie già formulate in dottrina. In questo capitolo vengono inoltre inquadrati i diritti tutti passibili di violazione a causa di attività di corruzione, nonché gli obblighi internazionali connessi. Viene offerta inoltre, in linea con lo *human rights approach* proprio di UNCAC, una visione di corruzione come concreta minaccia alla *good governance* nonché *rule of law*, visione che supera il concetto di corruzione con connotazione prettamente economica individuata all'interno dei *corporate crimes* dai criminologi statunitensi.

Attraverso la lente dei diritti umani si può avere una prospettiva diversa del fenomeno corruttivo. Il fenomeno può essere ricondotto alla responsabilità statale per violazione dei doveri in tema di tutela di diritti umani. Il quarto capitolo presenta le pronunce onusiane e regionali a sostegno della corruzione quale violazione dei diritti umani e prova a dimostrare l'esistenza di una norma di diritto internazionale generale che obbliga gli Stati al contrasto alla corruzione.

Il quinto e ultimo capitolo affronta la tematica delle vittime della corruzione e *dell'asset recovery*, istituto di riparazione previsto da UNCAC. Come osservato attraverso la giurisprudenza internazionale e regionale, lo *human rights approach* permette di rinvenire nella commissione di una delle fattispecie criminalizzate da UNCAC la violazione di diritti sanciti a livello internazionale, così affermando l'esistenza di una parte violata, che sia individuabile nella collettività o nel singolo individuo. Proprio il riconoscimento di un diritto alla riparazione nei confronti delle vittime della corruzione riconferma il nesso esistente tra corruzione e diritti umani.

CAPITOLO I

LA NORMATIVA

INTERNAZIONALE NELLA

CORRUZIONE FINO ALL'AVVENTO

DI UNCAC

1. L'EVOLUZIONE NORMATIVA IN AMBITO INTERNAZIONALE IN MATERIA DI CORRUZIONE

1.1 QUESTIONI DEFINITORIE DEL FENOMENO. AMPIEZZA DEL FENOMENO CORRUTTIVO, PRIME DEFINIZIONI E NECESSITÀ DI UN APPROCCIO INTERNAZIONALE

La diffusione dei reati categorizzabili quali *corruzione* e la loro portata a livello globale si configurano oggi in modo tale per cui la lotta contro il fenomeno corruttivo è oggetto di interesse nazionale, regionale, finanche internazionale. La materia della corruzione ricopre un ruolo di crescente trattazione nelle discipline giuridiche internazionali. La produzione giuridica in tema di corruzione ha conosciuto una crescita costante a partire dagli anni Novanta, in quanto il fenomeno è risultato sempre più esteso e capace di coinvolgere dinamiche nazionali e sovranazionali, interessi politici ed economici globali, con implicazioni e effetti transnazionali.

E' bene premettere che all'interno di questo elaborato la nozione di corruzione assunta sarà quella offerta dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione del 2003 (UNCAC d'ora in avanti), la quale sarà oggetto di studio per quanto concerne le implicazioni con i diritti umani e la individuazione di soggetti vittima del fenomeno. Prima di giungere al cuore della ricerca è necessario però circostanziare il concetto di corruzione e individuare i contenuti e la sua evoluzione, specie normativa.

La fattispecie di corruzione assume da sempre una connotazione prettamente economica, individuata all'interno dei *corporate crimes* dai criminologi statunitensi e

consistente, nella maggior parte dei casi e nell'immaginario collettivo, nel ricorso a una tangente per trarre un vantaggio economico nei mercati nazionali o stranieri. La sua dannosità ha di seguito sviluppato una visione politico – sociale del fenomeno, posizionatasi a fianco della visione economica, tanto da includere nel concetto di corruzione altri reati economici (es. riciclaggio, evasione fiscale, ecc.) concorrenti a produrre quegli effetti deleteri causati dalla corruzione sistematica.

Oggi si configura però come un fenomeno distinto, globalmente esteso e sempre maggiormente associato a criminalità organizzata, a violazione di un bene pubblico, affermandosi oltre il confine nazionale e estricandosi ben oltre l'idea di corruzione associata allo scambio di tangenti con effetti nella sfera privata. Questo è quanto più vero se si considera la globalizzazione dei rapporti economico - commerciali e di conseguenza il coinvolgimento negli illeciti di autorità nazionali così come autorità internazionali, l'espansione dei rapporti transnazionali e la necessità di penalizzare e ostacolare atti con effetti riprovevoli in plurimi Stati, specie nei paesi in via di sviluppo.

Autorevole dottrina ha rilevato che in questo contesto di globalizzazione, molteplici sono ormai i protagonisti degli atti corruttivi, così come gli schemi delle condotte messe in atto per il raggiungimento di simili illeciti; tali per cui diviene oggi complesso (se non talvolta impossibile) risalire agli agenti del reato, ai soggetti passivi interessati e all'origine e destinazione ultima dei flussi di denaro.¹

La corruzione può essere dunque intesa come “fattispecie emblematica del cosiddetto diritto penale della globalizzazione”² a fronte della quale è necessario un intervento di cooperazione internazionale per la prevenzione e repressione dei reati transfrontalieri.

¹ PIGNATONE G., *Le nuove fattispecie corruttive in Diritto Penale Contemporaneo*, in occasione del convegno *Il volto attuale della corruzione e le strategie di contrasto tra diritto vivente e prospettive di riforma* presso l'Università di Firenze, 2018, pp. 5-20: “Si moltiplicano i protagonisti della corruzione; specularmente si moltiplicano anche gli schemi formali che nascondono il pagamento della corruzione: fatture per operazioni inesistenti, incarichi di consulenza del tutto inutili, o addirittura solo formali, società-fantasma, versamenti estero su estero, ricorso ai contanti. Questa moltiplicazione dei diaframmi fra il decisore pubblico e il corruttore è una delle caratteristiche di questi anni. Sempre più di frequente non c'è alcun nesso, né logico né – tanto meno – documentale, tra chi eroga il denaro o altra utilità prezzo della corruzione, il titolare dell'interesse che decide l'erogazione e il pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) che ne beneficia.”

² MONGILLO V., *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale: effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale multilivello dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 232.

Oggi è comunemente accertato e accettato che la corruzione “finisce per minare la stessa esistenza dello stato di diritto e le basi democratiche di una società politica”³ e proprio questi concetti sono riferimenti ripresi dalle Nazioni Unite all’interno della convenzione di Merida del 2003 su cui ci si soffermerà in seguito.⁴

La corruzione si presenta in molte forme che differiscono tra loro sia per la fonte di potere che viene sfruttata, sia per l’impatto che hanno sull’economia e sulla società.⁵

La visione politico-sociale del fenomeno è quanto più vera se ci si affida alla concezione dottrinale della divisione tra *grand corruption* e *petty corruption*.

La prima forma di corruzione attiene alla realizzazione di servizi pubblici, quando il reato incide su fasce più marginali della società in termini di riduzione della qualità e quantità dei servizi pubblici e si traduce in minaccia al corretto funzionamento della pubblica amministrazione e delle istituzioni statali⁶, già definita dalla dottrina come “corruzione pulviscolare” e “corruzione sistemica”⁷.

A tal proposito, sono stati individuati tre condizioni chiave perché si possa parlare di corruzione sistemica:⁸

Potere discrezionale: i funzionari pubblici competenti devono possedere una “parentesi” di discrezionalità nelle attività di amministrare e governare;

Rendita economica: il potere discrezionale deve generare introiti economici;

Inefficienza delle istituzioni: le istituzioni politiche, amministrative e legali devono essere tali da indurre i funzionari pubblici a sfruttare il loro potere discrezionale per creare rendite economiche o appropriarsi di quelle già esistenti.

³ *Ibidem*, p. 13.

⁴ Contenuti oggetto di trattazione al Capitolo II.

⁵ ARVIND K. J., *CORRUPTION: THEORY, EVIDENCE AND POLICY*, in *CORRUPTION Forum*, CESifo DICE Report 2/2011, p. 3, reperibile sul sito <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport211-forum1.pdf> (ultimo accesso in data 19 novembre 2022).

⁶ MONGILLO V., cit., p. 14 ss.

⁷ PIGNATONE G., cit., p. 5-20. A tal proposito vedasi anche AZFAR O., *Disrupting Corruption in Performance accountability and combating corruption* / edited by ANWAR S., pp. 255-283, il quale propone come esempio di paesi particolarmente viziati da forme di corruzione sistematica gli Stati di Belarus, Brasile, Kenya e Turchia.

⁸ TOKE S. A., *The Causes of Corruption*, in *CORRUPTION Forum*, CESifo DICE Report 2/2011, p. 15, reperibile sul sito <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport211-forum3.pdf> (ultimo accesso 19 novembre 2022).

L'organizzazione non governativa *Transparency International* identifica questo tipo di corruzione come “The abuse of high-level power that benefits the few at the expense of the many, and causes serious and widespread harm to individuals and society”⁹

Un simile concetto sembra poter inquadrare quella moltitudine di condotte, anche di valenza economica irrisoria, già definite quali il *rumore di fondo della corruzione*.¹⁰

La *grand corruption* deriva dal controllo distorto di un dittatore o di un uomo politico sull'allocazione delle risorse di un paese e sulle decisioni di spesa quando il soggetto massimizza la sua ricchezza personale piuttosto che il benessere della popolazione.¹¹

Transparency International ravvede un'ulteriore forma di corruzione, quella prettamente politica, consistente nell'abuso di poteri legislativi e/o esecutivi da parte di soggetti detentori che, proprio in ragione della carica di potere che ricoprono, pongono in essere condotte illecite mediante produzione di policies, regolamentazione delle istituzioni e allocazione di risorse pubbliche per corrispondere interessi che sono propri, anziché pubblici.¹² La distinzione fattuale tra la forma di corruzione politica e quella di *grand corruption* non è in realtà immediata e lineare, tanto che a voler vedere trattasi di una individuazione dottrinale di difficile riconducibilità ai casi concreti.¹³

Diversa è invece la *petty corruption*: fattispecie configurabile allorché il soggetto agente, che assolve a ruolo una posizione di garanzia, favorisce il crearsi e il

⁹E' possibile reperire una descrizione dalla organizzazione non governativa sul sito <https://www.transparency.org/en/corruptionary/grand-corruption> (ultimo accesso 19 novembre 2022): “Transparency International is a global movement working in over 100 countries to end the injustice of corruption. We focus on issues with the greatest impact on people’s lives and hold the powerful to account for the common good. Through our advocacy, campaigning and research, we work to expose the systems and networks that enable corruption to thrive, demanding greater transparency and integrity in all areas of public life.”

¹⁰ PIGNATONE G., cit., p. 3: “una miriade di fatti, anche di minima entità, basati sullo scambio di somme anche modeste con condotte o omissioni del pubblico ufficiale che costituiscono a loro volta quasi una routine. Si pensi alla tolleranza del piccolo abuso edilizio, all'invasione del suolo pubblico, al rilascio di una autorizzazione di scarso rilievo e così via.”

¹¹ ARVIND K. J., cit., p. 3. Caso esemplare è quello del regime di Suharto in Indonesia, che sarà oggetto di trattazione nei successivi capitoli. Per approfondimenti sul tema: RAFFRAY F., *The rule of law and “Tommy Suharto” - son of (former) President Suharto*, in ZINKERNAGEL G. F., MONTEITH C., PEREIRA P. G., *Emerging trends in asset recovery*, Basel Institute on Governance, pp. 29-49; FISMAN R., MIGUEL E., *Economic gangsters: corruption, violence, and the poverty of nations*, p. 41 e ss.

¹² Dal sito della ONG, cit. nota 9, si legge: “Manipulation of policies, institutions and rules of procedure in the allocation of resources and financing by political decision makers, who abuse their position to sustain their power, status and wealth”.

¹³ ARVIND K. J., cit. p. 4 ss.

ripetersi di episodi illeciti, generanti guadagni personali.¹⁴ Tale figura di corruzione si traduce nella riproposizione nel tempo di episodi “con carattere seriale e con il consolidarsi di una serie estesa e ramificata di relazioni informali, e a volte illegali, tra una pluralità di attori che operano in settori diversi.”¹⁵

Transparency International definisce questa seconda forma come “Everyday abuse of entrusted power by public officials in their interactions with ordinary citizens, who often are trying to access basic goods or services in places like hospitals, schools, police departments and other agencies”.¹⁶

Sul piano fattuale essa si estrinseca nella richiesta del pagamento di una tangente come condizione per ricevere un servizio da un funzionario pubblico: spesso il servizio spetta di diritto al cittadino, ma il burocrate ne impone alcuni costi al cittadino stesso prima della sua concessione. Il costo aggiunto è ciò che viene definito tangente ed è riconducibile da un lato al prezzo ingiusto del servizio, dall’altro al beneficio personale ottenuto senza giusta causa dal corruttore.¹⁷

Caratteristiche di entrambe le forme appena descritte è la partecipazione alla condotta illecita di un soggetto in una posizione di tutela di interessi pubblici e/o detentore di poteri pubblici. La responsabilità individuale dei titolari di cariche all’interno di istituzioni pubbliche diviene quindi rilevante per comprendere e valutare il coinvolgimento individuale in illeciti sistemici di carattere generale. I singoli agenti sono chiamati a deliberare su come comportarsi sulla base di poteri deliberativi, che potrebbero essere oggetto anche di coercizione e pertanto vincolati nelle scelte. Nella misura in cui, però, l’agente potrebbe sì resistere alla minaccia coercitiva, ma decide di sottomettersi, egli diviene consapevole nel compimento dell’atto corruttivo e quindi individualmente responsabile delle sue azioni e dell’illecito sistemico che ne deriva. A maggior ragione,

¹⁴ PIGNATONE G., cit., p. 3: “[...] vi è un riconoscibile centro di autorità che ricopre il ruolo di garante dell’adempimento dei patti di corruzione e di rispetto delle corrispondenti norme di comportamento grazie alla sua capacità di risolvere dispute e comminare sanzioni così da assicurare ordine, prevedibilità, stabilità nei rapporti. Il garante può essere di volta in volta, in questa analisi sociologica, un partito politico, un clan politico-burocratico, un alto funzionario, un imprenditore o un cartello di imprenditori, un mediatore o un faccendiere o – infine – un boss mafioso o, più genericamente, un’organizzazione criminale.”

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Cit. (nota 9). Si segnala che questa stessa concezione quotidiana e reiterata di piccoli episodi di corruzione ha portato economisti a ritenere classificabile secondo un’interpretazione ampissima del fenomeno e svincolata da classi giuridiche il privilegio di non pagare il ticket di parcheggio da parte del personale diplomatico che consente loro di parcheggiare illegalmente sul territorio dello Stato ospitante. Vedasi FISMAN R., MIGUEL E., cit., pp. 82-110.

¹⁷ ARVIND K. J., cit., p. 3.

se l'agente, agendo in un contesto istituzionale, cede alla minaccia per motivi di interesse personale è individualmente responsabile, ma anche biasimevole per la sua azione e il conseguente illecito sistematico.¹⁸

Provocando l'erosione della credibilità e dell'affidamento proprio dei cittadini verso le istituzioni pubbliche, la corruzione giunge a costituire una minaccia per i sistemi democratici e lo sviluppo economico dei paesi, esacerbando le ineguaglianze sociali e incrementando la povertà, così come il divario tra le classi sociali.¹⁹

In dottrina sono state ipotizzate probabili cause della diffusione del fenomeno di corruzione riconducibili a quattro gruppi: fattori economici e demografici; istituzioni politiche; fattori giudiziari e burocratici; e fattori geografici e culturali.²⁰

Ulteriori problematiche definitorie sono connesse alla difficile distinzione tra ciò che è lecito e ciò che non lo è, nella individuazione di limiti "legali" perché non vietati dalla legge. A carattere generale, si tratta di un meccanismo in cui entrano in gioco lo scambio di favori e l'abuso di potere che coinvolge il settore pubblico e/o quello privato, affliggendo, specie nel primo caso, non solo lo sviluppo economico bensì distorcendone il processo decisionale.²¹

Ne è prova la circostanza per cui il fenomeno corruttivo ha impatto negativo non solo nelle entrate pubbliche quantitativamente, ma anche nelle decisioni allocative: nei paesi corrotti esse sono assunte sulla base delle relazioni di *patronage* con pubblici investimenti di scarsa crescita e ridotti nei settori dell'educazione e della sanità e mettono a rischio il soddisfacimento dei bisogni primari delle persone.²² Si tratta spesso di uno schema di corruzione che si ripete: un crimine commesso sistematicamente che drena una popolazione del suo reddito laddove impedisce i necessari investimenti nei settori pubblici di maggiore interesse quali sanità, educazione e infrastrutture di prima

¹⁸ Bagnoli, Carla & Ceva, Emanuela. (2021). Individual Responsibility under Systemic Corruption: A Coercion-Based View. *Moral Philosophy and Politics*. Forthcoming, p. 26.

¹⁹ Dal sito della ONG, cit. (nota 9), si legge: "Corruption erodes trust, weakens democracy, hampers economic development and further exacerbates inequality, poverty, social division and the environmental crisis. Exposing corruption and holding the corrupt to account can only happen if we understand the way corruption works and the systems that enable it."

²⁰ TOKE S. A., cit., p. 17.

²¹ ARNONE M., BORLINI L., *Corruption – Economic Analysis and International Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014.

²² ARNONE M., BORLINI L. cit., p. 5.

necessità.²³ Tale fenomeno viene definito “*public looting*”²⁴ (saccheggio pubblico), si innesta specialmente all’interno di un contesto di cleptocrazia e implica, come risultato, gravi violazioni dei diritti umani.²⁵

Secondo World Bank e UNODC ogni anno attraverso la corruzione vengono sottratti da paesi in via di sviluppo tra i 20 miliardi e i 40 miliardi di dollari che trovano rifugio in giurisdizioni straniere, provocando in aggiunta un drammatico incremento del debito pubblico di tali paesi.²⁶ Un ente ambientale italiano ha constatato come il fenomeno corruttivo abbia oggi costi economici non agevolmente accertabili, ma non per questo meno insidiosi dal momento che è ravvisabile un “malfunzionamento generalizzato” causato dall’incremento di interessi particolaristici dei singoli detentori dei poteri pubblici.²⁷

Quando la corruzione raggiunge queste dimensioni, con modalità che vanno oltre i confini nazionali e ripercussioni pure, diviene importante concepire il fenomeno in un’ottica *internazionale* e ulteriori difficoltà si incontrano nel rinvenire una definizione che sia univoca del fenomeno. Questo accade per alcuni autori in ragione della “connaturata complessità del fenomeno, in quanto esso annovera una miriade di configurazioni e, pertanto, una singola nozione non sarebbe sufficiente a racchiuderle tutte”²⁸. La dimensione internazionale del fenomeno e la stessa portata di interesse muove dall’assunto secondo cui le pratiche corruttive hanno esteso la propria azione in termini di minaccia ai sistemi domestici, con portata sovranazionale, ledendo beni tutelati in modo pressoché identico nei singoli ordinamenti e ponendosi con forza tra le tematiche

²³ *Ibidem*, p. 199.

²⁴ *Ibidem*, p. 200.

²⁵ Si rimanda per una trattazione successiva al Capitolo III. A sostegno di questa tesi KOLAWOLE O., *Corruption and Human Rights Law in Africa (Studies in International Law)*, Hart Publishing, Londra, 2014, 1st ed. Vol. 52.

²⁶ ARNONE M., BORLINI L., cit., p. 199.

²⁷ LEGAMBIENTE, *Corruzione: La tassa occulta che impoverisce e inquina il paese*, Roma, 2012, p. 49: “I costi non economici della corruzione sono forse meno visibili, ma per questo ancora più insidiosi di quelli che trovano espressione in una posta di bilancio. La percezione di una corruzione diffusa ha un costo politico indiretto, alimentando sfiducia e insoddisfazione dei cittadini verso le istituzioni, delegittimando i circuiti della rappresentanza e i partiti e determinandone così un malfunzionamento generalizzato, anche a seguito della moltiplicazione di domande di favori particolaristici.” Sul tema della cosiddetta *maladministration* vedasi anche, UNITED NATIONS, *The global programme against corruption : UN anti-corruption toolkit*, pp. 31-33.

²⁸ FASCI’ I., *Cos’è la corruzione internazionale?*, in *Il diritto penale della globalizzazione*, Pacini Giuridica, 2017.

oggetto delle agende internazionali.²⁹ La previsione di una regolamentazione che combatta la corruzione è divenuta fondamentale in politiche a livello internazionali: la portata sovranazionale della materia e l'esistenza di discipline incriminatrici prettamente domestiche rendono il processo di contrasto al crimine inefficace. Proprio per questo è auspicabile una identificazione e qualificazione del fenomeno a livello internazionale, base di partenza necessaria per ripensare e uniformare le leggi nazionali già esistenti allo scopo di conseguire una criminalizzazione unanime e una condanna su scala globale.³⁰ La costruzione di un sistema normativo anti corruzione potrebbe contribuire alla formazione di una base ideologica uniforme tesa ad affermare un approccio culturale simile all'interno della comunità internazionale in grado di provocare nei consociati un sentimento di consapevolezza dell'antigiuridicità del fenomeno e delle sue conseguenze dannose in ambito economico, ma anche politico e sociale.³¹ Una strada efficace di contrasto al fenomeno corruttivo pare pertanto essere quella di "avviare un processo culturale per cambiare l'approccio, appunto culturale, delle persone partendo da semplici e chiare norme di comportamento"³² e individuare ed indicare modelli e comportamenti virtuosi.

Autorevole dottrina ha evidenziato come il piano giuridico internazionale, alla luce della portata globale odierna del fenomeno, debba essere luogo di confronto dei singoli ordinamenti nazionali e, ancor più, luogo di elaborazione di strategie e modelli di

²⁹ ID., *Not Such a Retrospective': Riflessioni sull'origine, sviluppo e conseguimenti della cooperazione internazionale anti-corruzione*, in *DPCE Online*, 2019, 38(1), pp. 180-215, p. 182: "dalla presa di coscienza di un problema comune all'adozione di strumenti internazionali e strategie condivise per affrontarlo, muovendo, quindi, nella direzione desiderabile di modalità più avanzate ed efficaci per la tutela della buona e corretta amministrazione della res publica domestica e 'oltre confine'. È indubitabile che la cooperazione internazionale per il contrasto di fenomeni criminali di carattere transnazionale o diretti a realizzare utilità economiche, tra cui la corruzione, abbia progressivamente acquisito maggiore importanza e risultati, oggi, inserita stabilmente tra gli obiettivi dell'agenda di alcuni degli Stati che, per il loro peso economico e politico, costituiscono l'espressione delle c.d. "forze sociali prevalenti".

³⁰ ARNONE M., BORLINI L, cit., p. 178.

³¹ PARISI N., *Verso l'emersione di un modello internazionale di prevenzione della corruzione*, in *Federalismi*, 2017, p. 17: "la legge, e dunque anche le procedure che essa mette in campo, possano rivelarsi un potente mezzo per avviare un approccio culturale diverso dal presente nei confronti della corruzione e dei comportamenti che la sostengono e la alimentano: un approccio culturale in cui centrale sia la consapevolezza della gravità dei danni che comporta un livello di corruzione alto e pervasivo quanto quello che affligge da tempo tante aree del mondo, arrecando danni non solo economici, ma soprattutto sociali e politici, in quanto suscettibile di rompere il rapporto di fiducia fra persone e istituzioni di governo posto a fondamento di un ordinamento di impronta costituzionale. Un approccio culturale, insomma, tramite il quale siano percepibili i "costi" della corruzione e vi sia la consapevolezza della portata riprovevole delle condotte implicate. [...] In via di principio, dunque, la condizione di corruzione di una società non può essere addebitata alla presenza di norme e di procedure: buone regole ne abbassano il rischio poiché strumento di affermazione del principio di supremazia del diritto rispetto all'arbitrio."

³² PARISI N., cit., p. 19.

contrasto alla corruzione uniformi.³³ Tali premesse hanno messo in moto la produzione di regole di *hard law* e *soft law* a livello globale, regionale e locale allo scopo di costituire un contesto uniforme di lotta alla corruzione. Diverse organizzazioni e organismi internazionali di primo piano si sono mosse congiuntamente per trovare modalità efficaci di lotta alla corruzione. A partire dagli anni Novanta gli sforzi per combattere la corruzione internazionale sono notevolmente aumentati.

Una prima spinta è stata offerta specificamente dall'affermazione domestica statunitense³⁴ in materia di corruzione, post Watergate, seppur circoscritta alle *business transactions*, che ha permesso la trasposizione della materia attinente il contrasto al fenomeno corruttivo come argomento di interesse nell'agenda politica globale.³⁵

Una seconda spinta va certamente ricercata (e trovata) nel contenuto della Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali (Convenzione OCSE) del 1997, che può essere considerata la primissima produzione pattizia all'interno delle fonti internazionali, che sarà oggetto di trattazione nei prossimi paragrafi.³⁶

Sebbene la produzione statunitense e la Convenzione OCSE abbiano adottato una prospettiva prettamente economica e si siano concentrate sugli effetti distorsivi della corruzione, questo approccio limitato si è spostato lentamente ma costantemente verso una valutazione molto più ampia del problema della corruzione preparando il terreno per l'avvento di strumenti internazionale successivi. La Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 ingloba nella sua visione di corruzione il riferimento agli effetti dannosi della corruzione sulla stabilità politica, lo stato di diritto, i valori etici e la democrazia.³⁷ A ben vedere si tratta di riferimenti che traggono le proprie radici dal diritto internazionale generale (seppur sorti al di fuori del mero concetto di corruzione) ed è possibile individuare principi di carattere generale e di portata obbligatoria *erga omnes* che sono stati di seguito assorbiti all'interno delle varie legislazioni regionali e domestiche nella

³³ *Ibidem*, p. 2: “Il contesto giuridico internazionale si propone come “luogo” non più e non tanto di confronto delle sovranità nazionali, ma di elaborazione di criteri guida per consentire alle singole politiche nazionali di convergere verso modelli se non condivisi almeno capaci di dialogare reciprocamente. E’ questa indubbiamente una delle conseguenze sul piano giuridico del processo fattuale di globalizzazione.”

³⁴ Si veda Capitolo I, par. 3.

³⁵ WOUTERS J., RYNGAERT C., CLOOTS A. S., *The international legal framework against corruption: achievements and challenges*, in *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 14, 2013, p. 4

³⁶ Si veda Capitolo I, par. 2.

³⁷ WOUTERS J., RYNGAERT C., CLOOTS A. S., *cit.*, p. 9.

lotta contro il fenomeno corruttivo e che si ritrovano un ventennio dopo, infine, nella disciplina di UNCAC.

Prima di focalizzare lo sguardo su UNCAC e sulle novità apportate da tale convenzione nella definizione della corruzione come crimine internazionale e nelle discipline di contrasto ad essa, appare necessario considerare le regole esistenti (senza pretesa di esaustività) e offrire un quadro complessivo di quanto preesistente (talvolta ancora in vigore) seguendo la struttura classica dello studio delle fonti nel diritto internazionale, dal globale al locale.

1.2 NORME DI DIRITTO GENERALE E PRINCIPI COMUNI IN MATERIA DI CORRUZIONE

Alla luce dell'interesse in materia, la comunità internazionale si è mossa a favore dell'adozione di normativa uniforme per la criminalizzazione del fenomeno corruttivo cercando il superamento delle difficoltà attinenti l'affermazione di una definizione completa e univoca del comportamento da contrastare.

Questa necessità muove innanzitutto dall'assenza nel diritto internazionale consuetudinario di una comune nozione di corruzione.

Pur concordando sul fatto che forme eclatanti di influenze illecite dovrebbero essere vietate, difficilmente i paesi hanno raggiunto una condanna universale unanime contro la corruzione, a causa della esistenza presso ciascun ordinamento di standard di legalità diversi e discipline differenti. Le ragioni sottese alle diverse concezioni del fenomeno corruttivo sono da individuarsi specialmente nelle differenze culturali esistenti tra i singoli paesi: ciò che può essere considerato un pagamento punibile come illecito in un paese, può essere consentito in un altro.³⁸ Le differenze culturali tra i paesi tendono a rendere difficile l'applicazione di un *international legal framework* uniforme. Persistono molte pratiche culturalmente radicate che risultano difficili da regolamentare e la ricerca di un consenso internazionale alla lotta contro la corruzione globalmente inteso incontra una forte resistenza, specie nell'affermazione di una definizione univoca del fenomeno.

³⁸ JOONGI K., JONG BUM K., *Cultural Differences in the Crusade Against International Bribery: Rice-Cake Expenses in Korea and the Foreign Corrupt Practices Act*, in *Washington International Law Journal*, Vol. 6 n. 3, 1997, p. 557.

Decidere cosa equivalga a un pagamento illecito rispetto a un regalo consentito rimane una questione controversa.³⁹

Conseguentemente all'assenza di una definizione di rango consuetudinario si è registrata una limitazione nella possibilità di perseguire il crimine penalmente grazie a strumenti di cooperazione internazionale efficaci. Questo proprio in ragione dell'assenza di una norma generale unanime di condanna alla corruzione che identifica gli elementi costitutivi del crimine stesso. A tal proposito, pare utile anticipare un tema che verrà di seguito meglio affrontato,⁴⁰ per cui parte della dottrina ha ritenuto di offrire una ricostruzione del fenomeno che potesse ricomprendere le più gravi violazioni di diritti umani, o gli episodi di condotte illecite corruttive più eclatanti, e consentirne la prosecuzione qualificando, a tale scopo, la corruzione quale crimine internazionale.⁴¹

Fatte queste premesse, va riconosciuto che la moltiplicazione di strumenti in materia corruttiva (proprio in ragione dell'interesse raggiunto negli ultimi decenni precedentemente argomentato) ha comportato la propagazione degli studi anche in ambiti altri rispetto a quello del diritto penale internazionale.⁴² Progressi significativi nella regolamentazione della disciplina sono stati quindi offerti da varie organizzazioni sovranazionali e organismi regionali, nella lotta alla corruzione internazionale e nella produzione di normativa attinente.

All'interno di questa nuova produzione è possibile rinvenire principi comuni, costituenti base univoca per le diverse discipline esistenti.

L'intento di questo elaborato è quello di delineare una definizione di corruzione non dissimile dall'essenza del crimine intesa da UNCAC, rinvenuta in primo luogo nell'individuazione di tratti comuni nelle normative sovranazionali anticorruzione, oggetto di indagine qui di seguito.

Tratto esemplare ricorrente, nelle iniziative anti corruzione sottolineano il carattere di trasparenza richiesto nelle condotte tenute dai pubblici ufficiali. Le normative anticorruzione pongono l'accento sul diritto di richiedere e ottenere informazioni dai funzionari dello Stato, nonché sull'importanza di fornire informazioni in un modo

³⁹ JOONGI K., JONG BUM K, cit., p. 578 e ss.

⁴⁰ Vedasi Capitolo IV, par. 4.2

⁴¹ Tra i molti, BANTEKAS I., *Corruption as an International Crime and Crime against Humanity*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, Vo. 4, pp. 466-84^{[1][SEP]}

⁴² BORLINI L., cit. p. 191: “la proliferazione degli strumenti in materia di contrasto alla corruzione non ha mancato di ispirare studi in alcuni dei suoi settori diversi dal diritto internazionale penale [...]”.

facilmente accessibile e comprensibile,⁴³ in omaggio al legame di fiducia che vincola (o dovrebbe vincolare) il rapporto tra consociati e detentori dei pubblici poteri. Principi quali la trasparenza, la non discriminazione, la partecipazione pubblica ricorrono nelle normative anticorruzione e sono fondamentali per le iniziative a livello globale.

In questo senso, appare possibile individuare nelle fonti normative di rango globale, regionale e locale aventi ad oggetto la lotta contro la corruzione l'applicazione uniforme di alcuni tratti comuni. Essi, attraverso i contenuti del diritto internazionale, sono da qualificarsi quali principi comuni, aventi natura obbligatoria e generale.

A voler ribadire concetti già ben noti, i principi comuni derivano da fonti di rango nazionale, sono appartenenti agli ordinamenti interni, ripresi talvolta a livello sovranazionale con una funzione sussidiaria perché destinati a colmare lacune proprie del diritto internazionale generale consuetudinario.⁴⁴ Si parla altresì di funzione integrativa dei principi comuni, poiché intervengono a completamento di normative sovranazionali, come con funzione interpretativa, laddove svolgono il ruolo di parametri di legittimità nella interpretazione e applicazione di discipline uniformi.⁴⁵ A tal proposito autori hanno parlato di “fattori di integrazione esterna” che intervengono a completamento di un “ordinamento incompleto”.⁴⁶

L'attributo “comuni”, d'altro canto, si riferisce alla loro natura di condivisione e di applicabilità a rapporti di reciprocità tra Stati.

Questi ultimi assumono un ruolo fondamentale tra le fonti del diritto internazionale. Lo Statuto della Corte internazionale di Giustizia (CIG) all'art. 38 che vi inserisce i “general principles of law recognized by civilized nations”.⁴⁷ Si tratta di

⁴³ United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*, New York and Geneva, 2007, p. 59.

⁴⁴ Vedasi CANNIZZARO E., *Diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Quarta edizione, 2020, pp. 132-139; CASSESE A., *International Law*, Oxford University Press, 2005, pp. 46 - 68 e 182-197; CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, XII edizione, 2021; MARCHISIO S., *Corso di diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2017, pp. 141-147; PISILLO MAZZESCHI R., DE SENA P. (eds.), *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law*, Springer, 2018.

⁴⁵ Nell'ambito del diritto UE, ad esempio, l'art. 340 TFUE in materia di responsabilità extracontrattuale è classificabile quale principio che funge da parametro per accertare la legittimità degli atti compiuti da un'istituzione o da uno Stato membro. Vedasi MARCHISIO S., *Corso di diritto internazionale*, cit.

⁴⁶ CANNIZZARO E., *Diritto internazionale*, cit., p. 133

⁴⁷ FITZMAURICE M., *History of Article 38 of the Statute of the International Court of Justice*, in Besson S. e d'Aspremont J. (eds), *The Oxford Handbook of Sources of International Law*, Oxford University Press, 2017; MARCHISIO S., *Corso di diritto internazionale*, cit.

principi di diritto appartenenti agli ordinamenti interni e riconosciuti dalla maggior parte degli Stati, che possono emergere da un'analisi comparativa tra gli ordinamenti.

Seppur indicati dallo Statuto CIG all'interno di un elenco che potrebbe sembrare voler ordinare gerarchicamente le fonti di diritto internazionale, parte della dottrina ritiene debbano essere ricompresi nelle teorie di diritto internazionale generale di rango pari alle consuetudini internazionali, non sottordinati, tali per cui gli uni possono derogare alle altre.⁴⁸

Ci si sente in generale di condividere la ricostruzione secondo cui “il diritto generale rappresenta la sintesi in termini giuridici dei valori condivisi da tutta la Comunità internazionale”.⁴⁹ Il valore giuridico dei principi comuni ha origine dal fatto stesso che essi si collocano come elementi normativi all'interno di altri ordinamenti e proprio da questo aspetto ne derivano “il valore di un fatto produttivo di determinate conseguenze giuridiche internazionali”.⁵⁰

Per meglio comprendere, si può intendere un principio generale di diritto pensando al prodotto scaturito da regole da cui emerge un “denominatore comune” nuovo spendibile autonomamente in qualsiasi ordinamento statale,⁵¹ rilevanti per la regolamentazione di un comportamento individuale.⁵² Tale nuovo prodotto ingloba al suo interno valori normativi degli Stati formando un nuovo principio di diritto comune che può assolvere la funzione sussidiaria trasferendo i valori nell'ordinamento internazionale.⁵³ Le Corti internazionali hanno richiamato spesso nella decisione di

⁴⁸ Per una comparazione e approfondimento sul tema si veda: CONFORTI B., cit.; FOCARELLI C., *La persona umana nel diritto internazionale*, Il mulino, 2013; Marrella F., Carreau D., *Diritto internazionale*, Giuffrè, 2018; CARBONE S. M., LUZZATTO R., BARIATTI S., IVALDI P., QUEIROLO I., MUNARI F., ... & CONDINANZI M., *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2016.

⁴⁹ CARBONE S. M., LUZZATTO R., BARIATTI S., IVALDI P., QUEIROLO I., MUNARI F., ... & CONDINANZI M., cit. p. 80.

⁵⁰ BALLADORE PALLIERI G., *I “principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili” nell'art. 38 dello Statuto della Corte permanente di giustizia internazionale*, Istituto giuridico della R. Università, Torino, 1931, pp. 86-87.

⁵¹ GRECO D., *L'“ADATTAMENTO” DEL DIRITTO INTERNAZIONALE AI PRINCIPI COMUNI AGLI ORDINAMENTI INTERNI E I SUOI LIMITI*, in SIDIBlog, 2021, reperibile al sito <http://www.sidiblog.org/2021/10/05/ladattamento-del-diritto-internazionale-ai-principi-comuni-agli-ordinamenti-interni-e-i-suoi-limiti/> (ultimo accesso il 19 novembre 2022): “[...] frutto di un'analisi comparativa che seleziona e ricombina materiale normativo proveniente dagli ordinamenti interni, fino a plasmare un denominatore comune anche molto diverso dal principio vigente, nella sua integrità, in ciascun ordinamento statale separatamente considerato.”

⁵² Sul punto CANNIZZARO E., *Diritto internazionale*, cit., p. 135

⁵³ GRECO D., cit.: “Emerge, dunque, la funzione sussidiaria, nel senso più letterale di «sostegno» del sistema, che l'art. 38, par. 1, lett. c), affida agli ordinamenti statali. Riadattando una fortunata immagine,

controversie principi derivanti dagli ordinamenti nazionali e comunemente intesi dai più elevandosi a concetti cardine dell'ordinamento sovranazionale.⁵⁴

Parte della dottrina li distingue ancora dai principi generali di diritto internazionale,⁵⁵ da intendersi con valenza gerarchica di rango per così dire costituzionale, la cui applicazione ricorre in particolar modo nella materia dei diritti umani ove principi generali divengono fondamentali nella definizione di un obbligo di rispetto dei contenuti degli *human rights* da parte di tutti gli Stati.⁵⁶ Allo stesso modo i principi assumono particolare importanza nell'ambito del diritto penale internazionale, espressamente indicati dalla Corte Penale Internazionale nel proprio Statuto all'art. 21 quale fonte normativa applicabile nella definizione delle controversie.⁵⁷

In modo concorde il Tribunale penale per l'ex Jugoslavia ha affermato che “les principes généraux du droit international [...] devraient s'analyser comme limite à la transposition des principes d'origine interne au plan international”.⁵⁸

può dirsi allora che la norma funge da «trasformatore permanente» di valori normativi riconosciuti dalla comunità degli Stati in valori propri dell'ordinamento internazionale.”

⁵⁴ Si pensi ai casi *affaire delle concessioni Mavrommatis a Gerusalemme* (1924), *Dickson Car Wheel Company* (1931), al parere *sulle riserve alla Convenzione sul genocidio* (1951), così in GRECO D., cit. Di tale portata sono ad esempio i principi di reciprocità e di proporzionalità come individuati da CANNIZZARO E., *Diritto internazionale*, cit., pp. 139-142; CASSESE A., *International Law*, cit., p. 187 e p. 191-192

⁵⁵ CANNIZZARO E., *Diritto internazionale*, cit., pp. 139-142; CASSESE A., *International Law*, cit., pp. 188-189;

⁵⁶ FOCARELLI C., cit., pp. 107-108; CASSESE A., *International Law*, cit., pp. 46 - 68

⁵⁷ L'art. 21 dello Statuto di Roma prevede:

1. The Court shall apply:
 - (a) In the first place, this Statute, Elements of Crimes and its Rules of Procedure and Evidence;
 - (b) In the second place, where appropriate, applicable treaties and the principles and rules of international law, including the established principles of the international law of armed conflict;
 - (c) Failing that, general principles of law derived by the Court from national laws of legal systems of the world including, as appropriate, the national laws of States that would normally exercise jurisdiction over the crime, provided that those principles are not inconsistent with this Statute and with international law and internationally recognized norms and standards.
2. The Court may apply principles and rules of law as interpreted in its previous decisions.
3. The application and interpretation of law pursuant to this article must be consistent with internationally recognized human rights, and be without any adverse distinction founded on grounds such as gender as defined in article 7, paragraph 3, age, race, colour, language, religion or belief, political or other opinion, national, ethnic or social origin, wealth, birth or other status.

⁵⁸ GRADONI L., *L'exploitation des principes généraux de droit dans la jurisprudence des Tribunaux pénaux internationaux*, in FRONZA E., MANACORDA S. (a cura di), *La justice pénale internationale dans les décisions des Tribunaux pénaux internationaux ad hoc: Études des Law Clinics en droit international pénal*, Giuffrè Editore, 2003, p. 10 ss., pp. 34-35.

Nella materia che in questa sede interessa, principi comuni sono rinvenibili a fondamento di standard comuni ricorrenti nelle strategie anticorruzione,⁵⁹ nel settore pubblico e privato, e nella definizione della responsabilità degli autori di condotte corruttive. Principi comuni diventano dunque in questo ambito primo punto di incontro da cui traggono origine le normative per l'attuazione di programmi univoci anticorruzione, ma anche fondamenta richiamate nelle linee guida integranti regole etiche fondamentali di trasparenza e tolleranza zero alle pratiche di corruzione.⁶⁰

Si richiamano ad esempio gli standard adottati dalla International Chamber of Commerce dapprima nel 1977 e modificati sino alla ultima versione del 2011,⁶¹ così come quelli di Transparency International del 2013⁶² o ancora i *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance* pubblicati dalla Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel 2010⁶³. Ulteriore esempio è offerto dai *Principles for Countering Corruption* (PACI) formulati nell'ambito del World Economic Forum nel 2004 sottoscritti dai membri al fine di implementare politiche di "tolleranza zero" contro i fenomeni di corruzione nel settore economico industriale.⁶⁴

In questi casi i principi hanno condotto alla produzione di standard e norme di autoregolamentazione finalizzati alla proliferazione di *good practice* per lo sviluppo e l'adozione di programmi di *compliance* anticorruzione da parte dei diversi *stakeholders*.⁶⁵

⁵⁹ Sulla incisività delle regole di *soft law* nella formazione di norme internazionali vedasi, a titolo esemplificativo, CASSESE A., *International Law*, cit., pp. 196-197

⁶⁰ I cosiddetti "*principle-based standards*" in CHEREPANOVA V., *The proliferation of international anti-corruption initiatives, standards, and guidelines* in BISMUTH R., DUNIN-WASOWICZ J., NICHOLS P.M., *The Transnationalization of Anti-Corruption Law*, Routledge, (1st ed.), 2021, pp. 221 - 242.

⁶¹ Sulla Corte penale internazionale e le prime produzioni di *soft law* in materia di corruzione vedasi in aggiunta VINCKE F., *The pioneering anti-corruption activity of the ICC* in BONELLI F., MANTOVANI M. (a cura di) *Corruzione nazionale e internazionale*, Giuffrè Editore, coll. Contratti e commercio internazionale, 2014, pp. 291-315.

⁶² Consultabili al sito web <https://iccwbo.org/publication/icc-rules-on-combating-corruption/> (ultimo accesso 19 novembre 2022).

⁶³ Ne è un esempio il TRAC 2013, ossia il *Transparency in Corporate Reporting* "effettuata dal Segretariato di Transparency International nell'anno 2012 che ha preso in esame le 105 maggiori aziende del mondo relativamente al livello di trasparenza in tema di reportistica anti-corruzione" come si legge dal sito web <https://www.transparency.it/informati/pubblicazioni/trac-2013-italia> (ultimo accesso 19 novembre 2022).

⁶⁴ World Economic Forum, 'Partnering against Corruption Initiative (PACI) Signatories'. I firmatari PACI sono tenuti a rinnovare l'impegno a rispettare i Principi e completare un'indagine anticorruzione ogni due anni e a partecipare alle riunioni semestrali della comunità.

⁶⁵ CHEREPANOVA V., cit.

Si rinvengono oggi molteplici standard e linee guida internazionali sulla *compliance* anticorruzione formulati da attori differenti e in parentesi temporali differenti.⁶⁶

La trasformazione di principi comuni in standard applicabili al contrasto del fenomeno corruttivo, è avvenuto, principalmente per mano di organizzazioni internazionali che hanno individuato nella mancanza di disposizioni globali per il contrasto al fenomeno transnazionale uno spazio per la produzione di regole comuni. In quest'ottica è possibile attribuire ai principi comuni la funzione sussidiaria integrativa sopra delineata, dal momento che essi sono chiamati a riempire le lacune normative lasciate dagli Stati.

In assenza di uniformità delle giurisdizioni nazionali nelle normative anticorruzione, le organizzazioni si sono mosse promuovendo programmi di conformità anticorruzione basati su principi comuni di portata internazionale, trasformandoli in standard e linee guida anticorruzione applicabili su scala extraterritoriale.⁶⁷

Proprio in questo senso, c'è chi ha intravisto nella emanazione di standard comuni anti corruzione una lesione della sovranità nazionale dei singoli Stati.⁶⁸ D'altra parte c'è chi ritiene che la percezione di uno standard internazionale anticorruzione potrebbe essere superiore persino alla legittimità attribuita alle norme legislative extraterritoriali, favorendo una maggiore adesione alle relative disposizioni proprio perché derivanti da standard internazionali e non da legislazione extraterritoriale.⁶⁹ Al contempo essi sono visti con favore perché caratterizzati da una flessibilità tale per cui possono dare alla luce standard applicabili alle più disparate situazioni e destinatari e per questo scalabili; inoltre producono standard formulati in modo generico che lascia spazio a possibilità interpretative capaci di soddisfare le esigenze particolari.⁷⁰ “Comprehensive international standards and guidelines” sono così rivolti a organizzazioni internazionali, e non, destinate ad operare in qualsiasi paese. Principi anticorruzione conformi, in particolare se

⁶⁶ C'è chi ne ha individuati più di 30, così IVANOV E., *In the ocean of anti-corruption compliance standards and guidelines* in BISMUTH R., DUNIN-WASOWICZ J., NICHOLS P.M., cit., pp. 243-262. Lo standard più noto oggi è quello denominato ISO 37001.

⁶⁷ IVANOV E., cit., p. 247.

⁶⁸ MIKHAIL G. D., *Globalization of Anti-corruption Legislation: A Long Arm of the Foreign Law or a Threat to the Russian Sovereignty?*, Legislation 61, 2015.

⁶⁹ CHEREPANOVA V., cit., p. 235: “It is no easy task to explain to the employees of a Saudi Arabian, Russian, or Brazilian subsidiary of an MNC why they should comply with the requirements of the US/UK extraterritorial legislation (FCPA or UK Bribery Act), whereas the requirement to comply with an international standard appears more coherent.”

⁷⁰ *Ibidem*, p. 236.

sostenuti da organizzazioni internazionali e/o multinazionali, potrebbero così sviluppare ulteriori standard di conformità e linee guida applicabili finanche sul piano nazionale.⁷¹

I principi comuni assolvono pertanto una funzione integrativa tra le fonti vigenti in materia di corruzione. Molto spesso sono produttori di standard comuni, pubblicati e applicati dalle organizzazioni internazionali, in assenza di una codificazione soddisfacente della materia da parte degli Stati. In tale attività vengono prodotte più spesso regole di *soft law* internazionale, le quali uniscono, all'interno di modelli di condotta uniformi, principi comuni e leggi nazionali preesistenti aventi applicazione transnazionale, *best practices* e valori etici comuni.⁷²

Esemplare è il caso del *World Duty Free* in Kenya, società costituita nel Regno Unito operante sul suolo keniota in ragione di un contratto stipulato tra le parti nel 1989 e di seguito violato nel momento in cui la parte keniota stabiliva che un funzionario nominato dal Tribunale assumesse la gestione e il controllo della società.⁷³ Nel caso di specie la condotta corruttiva dei funzionari kenioti che si appropriano della società straniera spinge gli inglesi a chiedere il risarcimento. La convinzione del Tribunale si è risolta nel dichiarare che la corruzione è contraria all'ordine pubblico transnazionale e, di conseguenza, nell'osservare l'esistenza di doveri scaturenti dalla necessità di rispettare i principi di diritto internazionale, in vigore a prescindere dallo stadio di diffusione delle pratiche scorrette e dal livello di accettazione come "normali" di fenomeni corruttivi nel paese ospitante.

Viene dunque affermata l'obbligatorietà di standard minimi di condotta fondati su principi di diritto internazionale, standard che obbligano anche investitori privati, e lo fanno a prescindere dalla normativa adottata nel proprio paese.⁷⁴

La chiave di lettura circa la possibilità di associare i principi comuni alle altre fonti di diritto internazionale generale, appena offerta, è la posizione volutamente assunta all'interno di questo elaborato ed è bene precisare che principi comuni vengono ad essere

⁷¹ IVANOV E., cit., p. 253.

⁷² *Ibidem.*, p. 261.

⁷³ L'accordo del 1989 conteneva una clausola arbitrale per la definizione della controversia in via arbitrale ai sensi della Convenzione sulla risoluzione delle controversie in materia di investimenti tra Stati e cittadini di altri Stati (la Convenzione ICSID).

⁷⁴ ICSID Case No. Arb/00/7, *World Duty Free Company v Republic of Kenya*. Per un commento vedasi *International Investment Law and Sustainable Development: Key cases from 2000–2010*, reperibile sul sito web <https://www.iisd.org/itn/en/2018/10/18/world-duty-free-v-kenya/> (ultimo accesso 19 novembre 2022).

considerati una fonte normativa vincolante di diritto internazionale generale in materia di corruzione.

Di seguito verranno proposti alcuni principi di diritto comune che si ritiene ricorrano nella normativa internazionale, regionale e locale prodotta in materia di corruzione prima dell'avvento di UNCAC. Si vedrà in seguito come, proprio per la loro essenzialità e inderogabilità, tali principi siano stati inglobati anche nell'enunciato testuale della convenzione di Merida del 2003.

1.2.2 DUE DILIGENCE

Due diligence è un concetto mutuato dal diritto societario, che ne conosce la applicazione nelle transazioni commerciali così come in ambito di finanza aziendale, ove corrisponde a un esercizio di mitigazione del rischio al fine di evitare un cattivo risultato, una potenziale violazione di norme di legge.⁷⁵ Il principio è quindi destinato alla gestione del rischio, da calcolarsi sulla base delle conoscenze dei diversi settori e degli attori in gioco.

Il campo di applicazione tradizionale della *due diligence* riguarda le attività di rischio condotte da attori privati assoggettate alle norme di diritto internazionale. In questo senso, proprio per mettere in atto comportamenti con margini di rischio che siano conformi ai dettami internazionali e non in violazione della legge, la *due diligence* ha contribuito (e contribuisce) alla nascita di standard professionali e industriali, spesso prodotti da attori transnazionali non statali quali associazioni professionali e gruppi di interesse commerciale, spesso in collaborazione con organizzazioni non governative o con agenzie governative. Tali standard sono cruciali per determinare quale condotta è effettivamente dovuta in uno specifico settore e influenzano fortemente l'interpretazione della relativa normativa esistente perchè possa essere conforme alla condotta attesa ad evitare il cattivo risultato.⁷⁶ Gli obblighi derivanti dagli standard fissati possono essere individuati quali obblighi procedurali, tra i quali ne costituiscono un esempio la rendicontazione fiscale nel quadro dell'OCSE, gli obblighi di monitorare situazioni e/o di adottare cautele contro il manifestarsi di un rischio specifico, obblighi rivolti agli Stati di consultarsi o coinvolgere attori altri nella conduzione di valutazioni di rischi aventi ad oggetto impatto

⁷⁵ PETERS A., KRIEGER H., KREUZER L., *Due diligence: the risky risk management tool in international law*, in *Cambridge International Law Journal*, 2020, 9(2), pp. 121-136.

⁷⁶ *Ibidem*.

ambientale o sui diritti umani.⁷⁷ In ottemperanza al principio della *due diligence* gli Stati possono essere chiamati a rendere conto pubblicamente della propria condotta oppure ad adottare misure di tutela legislativa o amministrativa o ad installare adeguati meccanismi di monitoraggio.⁷⁸

La *due diligence* è così diventata uno degli strumenti giuridici che concede il margine di manovra necessario agli Stati per perseguire interessi legittimi o legalmente riconosciuti, nel rispetto della normativa vigente. In questo senso la *due diligence* può essere intesa come un elemento di giustizia materiale, componente fondamentale che pone limiti imposti dai valori condivisi dello stato di diritto alle attività svolte da soggetti di diritto.

Obblighi di *due diligence* sono previsti oggi dal *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti* redatto nel 2001 ove il principio è delineato come obbligo dai contenuti flessibili, dai caratteri ampi e quindi suscettibile di regolamentazioni più specifiche idonee alle illeciti da parte degli Stati.⁷⁹

La Corte internazionale di Giustizia ha individuato nel principio di *due diligence* una regola consuetudinaria⁸⁰ che si estrinseca nell'esigenza di una valutazione concreta sulle condotte degli Stati quale parametro per valutarne l'ottemperanza a obblighi specifici.⁸¹

Il principio, tradotto in obbligo rivolto ai diversi *stakeholders* coinvolti, è divenuto centrale in vari ambiti del diritto internazionale, tra i molti in materia bancaria, informatica, sanitaria e di antiterrorismo.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 124-125.

⁷⁹ Così è stato precisato dalla International Law Association in *ILA Study Group on Due Diligence in International Law, Second Report* del luglio 2016. A tal proposito si vedano inoltre: PISILLO-MAZZESCHI R., *The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States*, in *State Responsibility in International Law*, Routledge, 2002, pp. 119–162; RUGGIE J. G., SHERMAN J. F., *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale*, in *EJIL*, Vol. 28, no. 3, 2017, pp. 921–928; BONNITCHA J., MCCORQUODALE R., *The Concept of 'Due Diligence in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Rejoinder to John Gerard Ruggie and John F. Sherman, III*, *EJIL*, Vol. 28, no. 3, 2017, pp. 929–933.; BAJ G., *OBBLIGHI DI NOTIFICA E DUE DILIGENCE IN MATERIA SANITARIA: IPOTESI DI RESPONSABILITÀ PER ILLECITO INTERNAZIONALE NELLE PRIME SETTIMANE DELLA PANDEMIA DI COVID-19* in *Quaderni di SIDIBlog*, Volume 7, 2020, pp. 131-147.

⁸⁰ *Pulp Mills on the River Uruguay (Arg. v. Uru.)*, 2010 I.C.J. (Apr. 20).

⁸¹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007.

Le fonti normative internazionali e regionali anticorruzione hanno fatto proprio il principio di *due diligence* inducendo la promulgazione in materia corruttiva, specie nel settore privatistico così producendo significative azioni di contrasto nel settore della corruzione aziendale.

Al fine di identificare e prevenire efficacemente la corruzione, la maggior parte delle società transnazionali dispone di standard anticorruzione, oggi consolidati, emersi sulla base di *best practice* individuate, linee guida pubblicate da governi e organizzazioni internazionali che forniscono alle aziende istruzioni ufficiali e descrizioni di efficaci programmi di *compliance* aziendale anticorruzione.

L'obiettivo di questi programmi è di andare oltre la mitigazione del rischio come previsto dalla *due diligence* e orientare il settore pubblico e quello privato e l'interiorizzazione di valori etici nella cultura aziendale al fine di promuovere un cambiamento positivo e virtuoso di condotta di contrasto al fenomeno.

In ragione della mancanza di orientamenti globali uniformi per la valutazione e mitigazione del rischio derivante da episodi corruttivi, le autorità nazionali hanno spesso destinato la funzione regolamentativa alle società al fine di fornire supporto nella lotta contro la corruzione. Le società sono così chiamate a classificare i rischi per sapere dove maggiormente indirizzare gli sforzi anticorruzione. Più spesso sono le banche, in prima linea nella lotta contro il riciclaggio di denaro, chiamate ad adottare un approccio globale *de-risking* sulle operazioni. Tale approccio si differenzia talvolta sulla base del paese di provenienza dei partner in ragione della superiore o inferiore possibilità di essere coinvolto in fenomeni di corruzione secondo le informazioni offerte dai *ranking* internazionali.⁸² Va oltremodo considerato che la qualificazione giuridica della fattispecie di riciclaggio di denaro è stata definita in modo così ampio in ambito internazionale che un qualsiasi trattamento dei proventi della corruzione sarebbe da considerarsi riciclaggio; aspetto questo che pone in difficoltà le banche nella gestione dei rischi della corruzione e nel controllo delle attività dei clienti e dei partner. Al contempo, oltre a una possibile violazione delle leggi antiriciclaggio per la gestione dei proventi di corruzione, potrebbero verificarsi ipotesi di violazione delle stesse leggi da parte delle stesse banche

⁸² Ne è un esempio il CPI di Transparency International; alle ex repubbliche sovietiche, ad esempio, è attribuito dal CPI un alto *range* corruttivo, questo le porta ad essere considerate dai paesi occidentali come regioni ad alto rischio di corruzione. Cosiddetto “country risk” in GELEMEROVA L., HARVEY J., PETRUS C., *Banks assessing corruption risk* in CAMPBELL L., LORD N. (Eds.), *Corruption in Commercial Enterprise: Law, Theory and Practice*, Routledge, (1st ed.), 2018, pp. 184 e ss.

qualora per condotte incaute generassero proventi derivanti da condotte corrotte.⁸³ In questo senso il Consiglio d'Europa nella *Convention on Laundering, Search, Seizure and confiscation of the Proceeds for Crime* (CETS No. 141) del 1990 auspicava l'azione di implementazione di "due diligence regulations" nei centri *offshore*.⁸⁴

La maggior parte delle convenzioni emanate in materia di anticorruzione prevede misure preventive e di monitoraggio dei comportamenti virtuosi, nelle forme codici di condotta per i funzionari pubblici, registrazione dei beni e dei redditi dei funzionari, procedure di appalto aperte e partecipazione della società civile.⁸⁵ Altri strumenti previsti dai testi pattizi individuano misure quali l'istituzione di autorità anticorruzione indipendenti, meccanismi e organi di controlli sugli investitori stranieri e, in ottemperanza a principi di trasparenza, accesso dei media alle informazioni sulla

⁸³ GELEMEROVA L., HARVEY J., PETRUS C., cit., p. 184: "If a customer has used the bank's infrastructure to pay or receive a bribe and the bank has failed to identify and report the transaction to the authorities, the bank may face penalties for AML deficiencies."

⁸⁴ *4th European conference of specialised services in the fight against corruption: "International co-operation in the fight against corruption and offshore financial centres: obstacles and solutions"*, 20-22 ottobre 1999, Limassol (Cipro) Conclusioni presentata da SAVONA E., in *Anti-Corruption Services: Good Practice in Europe*, pp. 113-118.

⁸⁵ Ad esempio, l'art. III della Convenzione interamericana contro la corruzione così recita: "For the purposes set forth in Article II of this Convention, the States Parties agree to consider the applicability of measures within their own institutional systems to create, maintain and strengthen: 1. Standards of conduct for the correct, honorable, and proper fulfillment of public functions. These standards shall be intended to prevent conflicts of interest and mandate the proper conservation and use of resources entrusted to government officials in the performance of their functions. These standards shall also establish measures and systems requiring government officials to report to appropriate authorities acts of corruption in the performance of public functions. Such measures should help preserve the public's confidence in the integrity of public servants and government processes. 2. Mechanisms to enforce these standards of conduct. 3. Instruction to government personnel to ensure proper understanding of their responsibilities and the ethical rules governing their activities. 4. Systems for registering the income, assets and liabilities of persons who perform public functions in certain posts as specified by law and, where appropriate, for making such registrations public. 5. Systems of government hiring and procurement of goods and services that assure the openness, equity and efficiency of such systems. 6. Government revenue collection and control systems that deter corruption. 7. Laws that deny favorable tax treatment for any individual or corporation for expenditures made in violation of the anticorruption laws of the States Parties. 8. Systems for protecting public servants and private citizens who, in good faith, report acts of corruption, including protection of their identities, in accordance with their Constitutions and the basic principles of their domestic legal systems. 9. Oversight bodies with a view to implementing modern mechanisms for preventing, detecting, punishing and eradicating corrupt acts. 10. Deterrents to the bribery of domestic and foreign government officials, such as mechanisms to ensure that publicly held companies and other types of associations maintain books and records which, in reasonable detail, accurately reflect the acquisition and disposition of assets, and have sufficient internal accounting controls to enable their officers to detect corrupt acts. 11. Mechanisms to encourage participation by civil society and nongovernmental organizations in efforts to prevent corruption. 12. The study of further preventive measures that take into account the relationship between equitable compensation and probity in public service. Article IV Scope This Convention is applicable provided that the alleged act of corruption has been committed or has effects in a State Party."

corruzione.⁸⁶ I trattati internazionali in materia di lotta alla corruzione e al riciclaggio hanno introdotto un fitto sistema di obblighi di vigilanza che impone agli Stati parti di controllare con diligenza gli enti pubblici e privati, inclusa la società civile, allo scopo di prevenire comportamenti corrotti.⁸⁷

Nel settore privato la *due diligence* risulta essere particolarmente funzionale alla prevenzione di pratiche corruttive commesse da parti terze (cd. *business partners*) e permette di orientare il rapporto con eventuali intermediari verso condotte lecite e, al contempo, identifica l'eventuale presenza di “segnali di allarme” (cd. *Red Flag*).⁸⁸

Recenti sviluppi in materia, degni di nota, sono quelli apportati dalla Commissione europea con la *Direttiva sulla due diligence delle imprese in materia di sostenibilità* del 23 febbraio 2022.⁸⁹ In questo caso il fine di far cessare le violazioni dei diritti umani, come gli impatti negativi sull'ambiente, o limitarne il più possibile il rischio, è perseguito attraverso la previsione di regole di condotta per le imprese, connotate dalla trasparenza e dalla garanzia di parità di condizioni tra le imprese sul mercato. Attraverso l'obbligo di *due diligence*, le grandi imprese divengono esse stesse osservatrici e vigilanti del rispetto delle normative internazionali sottoscritte dagli Stati in cui operano, normative che potrebbero essere violate dalle loro attività produttive, con previsione di ulteriore responsabilità civile in capo loro per la violazione degli obblighi sanciti dalla direttiva. A questo scopo, alle imprese vengono affiancati organismi di controllo *ad hoc* nazionali (e corrispettivi europei) chiamati a indagare sull'effettiva esistenza di violazioni e ad

⁸⁶ Su quest'ultimo specifico si cita, ad esempio, l'art. 12 della Convenzione africana contro la corruzione che recita: “State Parties undertake to: 1. Be fully engaged in the fight against corruption and related offences and the popularisation of this Convention with the full participation of the Media and Civil Society at large; 2. Create an enabling environment that will enable civil society and the media to hold governments to the highest level of transparency and accountability in the management of public affairs; 3. Ensure and provide for the participation of Civil Society in the monitoring process and consult Civil Society in the implementation of this Convention; 4. Ensure that the Media is given access to information in cases of corruption and related offences on condition that the dissemination of such information does not adversely affect the investigation process and the right to a fair trial.”

⁸⁷ PETERS, A., KRIEGER, H., & KREUZER, L., cit., pp. 126 - 128.

⁸⁸ Sul punto si veda MUSELLA A., *Criteri e “best practices” per realizzare e attuare in modo efficace un idoneo “modello anti-corruzione”* in BONELLI F., MANTOVANI M. (a cura di), cit., pp. 23-56, p. 47 e ss.

⁸⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, COM(2022)71 final del 23 febbraio 2022. Accessibile al sito web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071> (ultimo accesso 15 marzo 2023)

applicare eventualmente sanzioni, previste a livello statale, che siano “effettive, proporzionate e dissuasive”.⁹⁰

Come si vedrà in seguito, anche UNCAC fa proprio il principio di *due diligence* e lo assume quale fondamento di una serie di misure previste all’interno della convenzione, tese alla riduzione dei rischi producibili dall’attività criminale. Tra le previsioni fondate sul principio, le principali risultano essere quelle disposizioni per mezzo delle quali UNCAC chiama gli Stati alla istituzione di autorità anticorruzione indipendenti, alla adozione di codici di condotta destinati al personale del settore pubblico, di misure volte ad assicurare l’integrità e l’imparzialità dei giudici, l’emanazione di regole specifiche in materia di finanziamento di campagne elettorali, aventi ad oggetto la trasparenza in materia di appalti, infine regole attinenti la gestione oculata e trasparente delle finanze pubbliche e controlli sulle istituzioni finanziarie.⁹¹

1.2.3 CORPORATE LIABILITY

Altra questione da considerare è quella relativa alla responsabilità degli enti, qualora essa sia prevista a livello consuetudinario.

Una prima scuola di pensiero ammette l’esistenza di una responsabilità degli enti internazionalmente intesa. Questa parte della dottrina adotta una concezione di responsabilità delle persone giuridiche che elude il principio primordiale per cui *societas delinquere non potest*, secondo cui la responsabilità penale non sarebbe imputabile alle persone giuridiche, e con la finalità di condannare le condotte illecite commesse all’interno di imprese e di indurre gli Stati a prevedere strumenti di incriminazione nei confronti degli enti attraverso la previsione di sanzioni di tipo non esclusivamente penalistico. Tale concezione è riconducibile all’espressione *corporate liability*.⁹²

⁹⁰ Per un ulteriore commento sul punto vedasi anche FASCIGLIONE M., *LUCI ED OMBRE DELLA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA SULL’OBBLIGO DI DUE DILIGENCE D’IMPRESA IN MATERIA DI DIRITTI UMANI E AMBIENTE*, SIDIBlog, 26 maggio 2022 reperibile al link <http://www.sidiblog.org/2022/05/26/luci-ed-ombre-della-proposta-di-direttiva-europea-sullo-bbligo-di-due-diligence-dimpresa-in-materia-di-diritti-umani-e-ambiente/> (ultimo accesso 15 marzo 2023)

⁹¹ ABBOTT K. W., *Corruption, Fight against*, Max P. Encyclopedias of International Law, MPEPIL, 2009.

⁹² SOMMELLA M., *Attuazione in Italia delle norme di contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari dell’Unione e responsabilità da reato degli enti: qualche riflessione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, n. 3, pp. 259-260: “[...] evita la definizione del sistema punitivo delle persone giuridiche come propriamente penalistico, al fine di rispettare le tradizioni giuridiche degli Stati membri secondo cui *societas delinquere non potest*. Questo tipo di responsabilità ha lo scopo di reprimere le condotte illecite commesse all’interno dell’impresa, rientranti nell’ambito di una diffusa politica aziendale. Tale fenomeno, definibile come *corporate liability*, ha subito, nel corso degli anni, una forte

Essa trova conforto nel diritto pattizio, tra le principali convenzioni in cui ricorre è bene ricordare la Convenzione OCSE contro la corruzione, la Convenzione di Bruxelles del 26 luglio 1995 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, la Convenzione di Bruxelles del 26 maggio 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari o nazionali.⁹³

La responsabilità degli enti trova una sua collocazione anche all'interno della materia dei diritti umani, esplicitata nei principi delle Nazioni Unite *Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGP) approvati all'unanimità nel giugno 2011 dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite.⁹⁴

Secondo la dottrina gli UNGP troverebbero il proprio fondamento su tre pilastri in particolare: il dovere statale di proteggere i diritti umani; la responsabilità aziendale di rispettare i diritti umani; la garanzia di accesso alla giustizia per le vittime di abusi di diritti umani provocati dalla attività di impresa.⁹⁵ Merito degli UNGP è quello di aver esteso la responsabilità degli enti oltre l'obbedienza delle singole leggi locali, che talvolta già prevedevano forme di responsabilità degli enti connessa alla violazione di diritti umani attraverso normative nazionali.⁹⁶ Proprio grazie ai *guiding principles* si è sviluppato un orientamento uniforme della dottrina che ritiene sussistente la responsabilità dell'ente a fronte della violazione di diritti umani e impatti negativi generati dalle società nell'esercizio delle proprie attività o come risultato di rapporti commerciali,⁹⁷ ed al contempo la creazione di "standard globale" di condotta per le

espansione ed è stato affrontato, a livello sia europeo, sia internazionale, attraverso una serie di convenzioni che hanno comportato l'impegno per gli Stati ad introdurre la responsabilità diretta degli enti."

⁹³ Tali informazioni sono reperibili sul sito web https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES_97_168 (ultimo accesso 19 novembre 2022)

⁹⁴ Si veda a tal proposito United Nations, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, New York and Geneva, 2011.

Per commenti sugli UNGP si veda: RUGGIE J. G., SHERMAN J. F., cit.; BONNITCHA J., MCCORQUODALE R., cit.; BLITT R. C., *Beyond Ruggie's Guiding Principles on Business and Human Rights: Charting an Embrasive Approach to Corporate Human Rights Compliance.*, in *Texas International Law Journal*, Vol. 48, no. 1, 2012, p. 33; ID., *Adding Human Rights Punch to the New Lex Mercatoria: The Impact of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights on Commercial Legal Practice*, in *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 6, no. 3, 2015, pp. 455–461.

⁹⁵ RUGGIE J. G., SHERMAN J. F., cit., p. 456.

⁹⁶ ID., *Adding Human Rights Punch to the New Lex Mercatoria* cit., p. 457 e ss.

⁹⁷ UNGP 18 il quale prevede: "In order to gauge human rights risks, business enterprises should identify and assess any actual or potential adverse human rights impacts with which they may be involved either through their own activities or as a result of their business relationships. This process should: (a) Draw on internal and/or independent external human rights expertise; (b) Involve meaningful consultation with potentially affected groups and other relevant stakeholders, as appropriate to the size of the business enterprise and the nature and context of the operation."

società.⁹⁸ In ragione della vastissima portata, secondo molti studiosi sarebbe addirittura ragionevole presumere che questi principi siano passati dall'essere semplicemente guida di *soft law* a rango di norme generali, accettate globalmente dalla comunità internazionale.⁹⁹ Certo è che tali strumenti risultano indispensabili nello scenario societario attuale. Le Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali e il Global Compact delle Nazioni Unite, ad esempio, aderiscono ad essi, così come altre numerose istituzioni sovranazionali.

Con l'affermarsi di modelli societari multinazionali con capacità economiche transnazionali, eventuali illeciti nei quali si ritrovano ad essere coinvolti gli enti configurano la violazione di regole oltre a quelle nazionali e richiedono pertanto il riconoscimento di una responsabilità a livello internazionale. A tal proposito, la dottrina ha inoltre evidenziato come la complicità economica svolga un ruolo importante per la commissione dei crimini con implicazioni sovranazionali: si pensi ad esempio ad una società che mantiene relazioni commerciali con gruppi armati.¹⁰⁰ La previsione di una responsabilità degli enti, mutuata dalla dottrina statunitense, avrebbe la capacità di creare un effetto deterrente in quanto la sanzione nei confronti di una multinazionale qualsiasi avrebbe conseguenze deleterie per la sua reputazione in termini di opinione pubblica con effetti irrimediabili sul mercato.¹⁰¹

Le condotte illecite delle società ricorrono nelle fattispecie corruttive: numerosi sono gli scandali di *grand corruption* che hanno visto coinvolte multinazionali macchiate di violazione dei diritti umani. Casi esemplari che interessano la materia della corruzione sono i coinvolgimenti delle imprese nello sfruttamento illecito di risorse naturali, riciclaggio di denaro su scala transnazionale. Tra i più celebri si menzionano i casi (alcuni dei quali saranno oggetto di trattazione nel presente elaborato) *TSKJ*

⁹⁸ A tal proposito si veda: BONFANTI A., *Business and Human Rights in Europe: International Law Challenges*, First edition., Boca Raton, Routledge, 2018, pp. 1-9; RUGGIE J. G., SHERMAN J. F., cit., p. 921-928; BONNITCHA J., MCCORQUODALE R., cit., pp. 929-933; BLITT R. C., cit., p. 33; ID., *Adding Human Rights Punch* cit., pp. 455-461.

⁹⁹ FRANKLIN A., *Corporate liability under customary international law*, *Völkerrechtsblog*, 27 Febbraio 2019, reperibile al sito web <https://voelkerrechtsblog.org/de/corporate-liability-under-customary-international-law/> (ultimo accesso 19 novembre 2022).

¹⁰⁰ FRANZISKA O., *Thinking globally, acting globally: The case of corporate criminal liability and economic crimes*, *Völkerrechtsblog*, 31 Maggio 2016, reperibile al sito web <https://voelkerrechtsblog.org/de/thinking-globally-acting-globally-ii/> (ultimo accesso 19 novembre 2022).

¹⁰¹ ROSE C., KUBICIEL M., LANDWEHR O., *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*. Oxford Commentaries on International Law, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, eds. 2019, pp. 276 e ss.

Consortium di Madeira; *Technip SA* in Francia, *Snamprogetti Netherlands BV* in Italia, quello coinvolgente la società *JCP*, società giapponese con investimenti illeciti in Nigeria, il caso *Petrobras* in Brasile, il caso della *Samsung Electronics Co. Ltd* in Corea del Sud.¹⁰² Non da ultimo il *Magnitsky case* esemplare per quanto concerne le implicazioni delle *shell companies* nelle dinamiche di corruzione.¹⁰³

Transparency International con un rapporto del 2009 ha evidenziato la complessità del fenomeno di corruzione nell'ambito del settore privato e la minaccia che esso costituisce per la società.¹⁰⁴ Diversi autori hanno sottolineato l'importanza dello stesso settore privato nella corruzione, anche nel ruolo di promozione di *policies* di verso contrario. In particolar modo, c'è chi ritiene che il ruolo dell'impresa nell'attuazione di modelli anticorruzione sia fondamentale, così come le attività di *self reporting* e di *self policing* accompagnati da significative sanzioni per chi lede i programmi interni.¹⁰⁵ L'attività di controllo dei flussi informativi interni nello specifico permetterebbe di rilevare "campanelli di allarme" utili al contrasto e alla adozione di misure destinate al regolamentazione e prevenzione di comportamenti scorretti, nonché di istruire le segnalazioni con accertamenti compiuti dagli organismi di vigilanza.¹⁰⁶ Al contrario, l'ignoranza delle regolamentazioni esistenti in campo di corruzione, aggrava inesorabilmente la portata del fenomeno minando la *governance* pubblica e indebolendo le sue istituzioni a dimostrazione della necessità che la responsabilità per simili reati si rivolga anche a soggetti facenti parte il settore privato.¹⁰⁷

¹⁰² ROSE C., KUBICIEL M., LANDWEHR O., cit., pp. 274 - 286.

¹⁰³ SHARMAN J., *Shell companies and asset recovery: Piercing the corporate veil*, in ZINKERNAGEL G. F., MONTEITH C., PEREIRA P. G., cit., pp. 67-74, pp. 69-70.

¹⁰⁴ <https://www.transparency.org/en/press/20091117-corruption-threatens-global-economic-recovery>

¹⁰⁵ Sul punto si veda BONELLI F., MANTOVANI M. (a cura di), cit.; CHEREPANOVA V., cit., p. 224 e ss.

¹⁰⁶ MANTOVANI M., CROTONE F., *La reazione dell'impresa a fronte di "segnali d'allarme" e/o di indagini della magistratura*, in BONELLI F., MANTOVANI M. (a cura di), cit., pp. 7-22, p. 15 e ss. Sul punto si veda anche MUSELLA A., cit., pp. 23-56; FORTUNATO S., *Misure di c.d. enforcement e disegno dei modelli aziendali di prevenzione della corruzione: esperienze estere a confronto*, in BONELLI F., MANTOVANI M. (a cura di), cit., pp. 57-97; BONELLI F., *Responsabilità ex. D.Lgs. 231/2001: quando la società controllante risponde della corruzione commessa da una controllata* in BONELLI F., MANTOVANI M. (a cura di), cit., pp. 143-157; EPIDENDIO T., *Corruzione e sanzioni a carico degli enti*, in in BONELLI F., MANTOVANI M. (a cura di), cit., pp. 159-188, relativamente la legge 231/2001 modello di *risk assessment* italiana della attività di impresa, menzionata di seguito al par. 1.5.1 del presente capitolo.

¹⁰⁷ DELA RAMA M., KLETTNER A., LESTER M., *Cui bono? Corruptors and the corrupted – corporate governance and corruption* in ELLIS J., *Corruption, Social Sciences and the Law*, Routledge, Londra 2019, p. 80 e pp. 90-94 secondo cui la corruzione nel settore privato trova luogo principalmente nelle forme delle *corporate lobbying* e delle 'revolving door' tra il settore pubblico e privato, ossia la circolazione di soggetti in posizioni apicali e dipendenti di alto livello tra il settore pubblico e quello privato e viceversa.

Secondo gli stessi autori, sarebbero in particolar modo soggetti a pratiche di corruzione società operanti in settori industriali nei settori dell'edilizia, del gas, del petrolio, delle telecomunicazioni e dell'estrazione mineraria; settori questi in cui l'interazione del governo statale con il settore privato è maggiore e assume le forme di appalti pubblici e concessione di licenze tali per cui la minaccia di fenomeni illeciti ha sviluppato le tendenze ad adottare preventivamente codici di condotta compatibili con un valori etici e di integrità.¹⁰⁸ Secondo altri autori i governi nazionali, ospitanti multinazionali, specie nei paesi in via di sviluppo, sarebbero riluttanti a imporre regolamenti alle società e dare seguito all'applicazione delle norme anticorruzione internazionali e nazionali in ragione di un desiderio competitivo prevalente, al fine di attrarre investimenti sul proprio territorio. Al contempo emergono problematiche attinenti la fase di *follow up* delle normative anticorruzione da parte delle persone giuridiche, spesso dotatesi di *policies* etiche, ma che si rivelano inefficaci e insabbiando episodi corruttivi.

Il principio di *corporate liability* diviene in questo modo strumento utile di applicazione concreta sia nell'affermazione di regolamentazione privata (di cui si servono le società per autoregolamentarsi) sia di recepimento delle discipline pubbliche anticorruzione.¹⁰⁹

Per alcuni autori, ancora, si traduce nell'obbligo rivolto alle posizioni dirigenziali di multinazionali di rendere conto delle politiche aziendali aventi un impatto negativo sul benessere dei consumatori, come nel caso *United States of America v. Metcalf & Eddy, Inc.*¹¹⁰

E' ormai opinione diffusa il fatto che la repressione della corruzione debba oggi coinvolgere anche la condanna e la sanzione delle persone giuridiche. In questo senso si è sviluppata anche la giurisprudenza dei Tribunali arbitrali a condanna di investitori stranieri per il compimento di frodi ed episodi di corruzione.¹¹¹ Il principio alla base di tali condanne trova d'altronde espressione all'interno della disciplina promossa dalla International Chamber of Commerce (ICC) nelle *Rules on Combating Corruption* del

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 81.

¹⁰⁹ ONYEKA K. O., Tackling corruption through corporate social responsibility in ELLIS J., *Corruption, Social Sciences and the Law*, cit., p. 102 e ss.

¹¹⁰ HESS D., DUNFEE T. W., *Fighting Corruption: a Principled Approach*, in *CILJ*, Vol. 33, no. 3, 2000, p. 607 e ss.

¹¹¹ HONGWU Y., *DIFFICULTIES CONFRONTED BY ICSID TRIBUNALS IN DECIDING INTERNATIONAL INVESTMENT CORRUPTION CASES AND POSSIBLE SOLUTIONS*, in *Frontiers of Law in China*, Vol. 15, no. 4, 2020, pp. 481–505.

2011.¹¹² La diffusione di un principio comune di *corporate liability*, spinto dall'esigenza di veder puniti una serie di comportamenti illeciti non imputabili a singoli individui bensì a sistemi macchinosi di enti, ha portato i paesi a voler vedere assorbito questo stesso concetto all'interno delle formulazioni pattizie, di livello internazionale e regionale, e così nel diritto statale.¹¹³

In conclusione, nell'ambito della corruzione specificamente il principio ha trovato dapprima esplicita previsione nel UK Bribery Act del 2010, con specifica descrizione all'interno della *Guidance* emanata a commento; in secondo luogo nelle Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali;¹¹⁴ il punto di arrivo del processo di assorbimento del principio da parte dei legislatori trova infine conferma nella previsione di un articolo *ad hoc* in UNCAC, all'art. 26,¹¹⁵ su cui ci si soffermerà oltre nel testo.

1.2.4 TRANSPARENCY

Il concetto di trasparenza e la sua rilevanza nell'ambito della corruzione ben è spiegato da Bobbio che lo riferisce al momento in cui un atto illecito, sino a quel tempo tenuto nascosto ai più, viene reso pubblico, provocando uno scandalo.¹¹⁶

Transparency International definisce la trasparenza come quel dovere dei governi, delle istituzioni pubbliche, delle organizzazioni e delle società di mettere in atto condotte chiare e visibili, conoscibili dall'intera società civile, volte a garantire la partecipazione di terzi e la fruibilità delle informazioni.¹¹⁷ Assume rilevanza in termini di “conoscibilità

¹¹² in PART III - “Elements of an Efficient Corporate Compliance Programme” <https://iccwbo.org/publication/icc-rules-on-combating-corruption/>.

¹¹³ Borlini L. parla di *vis attractiva* in ROSE C., KUBICIEL M., LANDWEHR O., cit., p. 276.

¹¹⁴ La *Guidance* prevede sei principi di diritto comune destinati ad assolvere la funzione di principi guida per gli enti nell'esercizio delle attività di impresa: *the proportionality in procedures principle; the top commitment principle; the risk assessment principle; the due diligence principle; the communication principle; the monitoring and review principle*: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf> Si veda TOMASIC R., *Global Corporations, Bribery and Corrupt Practices: Anti-Bribery Laws and the Limits of State Action*, in *Law and Financial Markets Review*, Vol. 12, no. 1, 2018, pp. 18–30.

¹¹⁵ Art. 26 UNCAC.

¹¹⁶ BOBBIO N., *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1980, Vol. 2, p. 189: “[...] momento in cui nasce lo scandalo è il momento in cui viene reso pubblico un atto o una serie di atti che sino allora erano stati tenuti segreti e nascosti, in quanto non potevano essere resi pubblici perché, se resi pubblici, quell'atto o quella serie di atti non avrebbero potuto essere compiuti. Si pensi alle varie forme che può assumere la pubblica corruzione, il peculato, la malversazione, la concussione, l'interesse privato in atti d'ufficio. [...] Il criterio della pubblicità per distinguere il giusto dall'ingiusto, il lecito dall'illecito, non vale per chi, come il tiranno, pubblico e privato coincidono in quanto gli affari dello Stato sono gli affari del tiranno, e viceversa.”

¹¹⁷ informazioni reperibili sul sito web <https://www.transparency.org/en/corruptionary/transparency> (ultimo accesso 19 novembre 2022): “characteristic of governments, companies, organisations and

dell'azione amministrativa"¹¹⁸ nonché di “strumento di contrasto ad accordi illeciti e alla violazione delle regole del libero mercato”¹¹⁹

Nell'ambito della normativa anticorruzione globale, tale principio ha quale precursore la convenzione OCSE. Il gruppo di lavoro *Senior Public Integrity Officials Network* istituito dalla convenzione OCSE ha elaborato raccomandazioni dirette all'affermazione di comportamenti virtuosi soggiogati a criteri in tema di trasparenza del settore pubblico, specialmente nell'ambito di appalti pubblici.¹²⁰ Nell'ambito regionale invece, il sistema giuridico europeo ha affermato la stessa necessità di trasparenza dedicando al principio specifici articoli all'interno dei trattati e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ci si riferisce all'art. 42 della Carta¹²¹ e, nei trattati istitutivi dell'Unione europea, agli articoli 1 e 10 TUE, nei quali si afferma come le decisioni dell'Unione europea debbano essere assunte in modo trasparente, l'art. 15 TFUE, che richiama il principio di trasparenza quale modalità di compimento di atti da parte delle istituzioni così come degli organi UE al fine di assicurare la partecipazione nelle politiche UE della società civile e al contempo promuovere la *good governance*¹²². Questo stesso articolo garantisce inoltre ai cittadini l'accesso ai documenti delle istituzioni, al pari dei principi ripresi dalla già citata Carta artt. 42 e art. 11 volti a promuovere il diritto all'informazione. Per ciò che attiene il rango di diritto derivato, l'Unione europea ha fatto proprio il principio di trasparenza inglobando all'interno delle direttive emanate specificamente in tema di appalti pubblici e concessioni.¹²³ In particolare, l'art. 18 della direttiva

individuals of being open in the clear disclosure of information, rules, plans, processes and actions. As a principle, public officials, civil servants, the managers and directors of companies and organisations, and board trustees have a duty to act visibly, predictably and understandably to promote participation and accountability and allow third parties to easily perceive what actions are being performed.”

¹¹⁸ PARISI N., cit., p. 13.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 14.

¹²¹ Art. 42 della Carta prevede “Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto.”

¹²² Così all'art. 1 TUE “Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.”; così all'art. 15.1 TFUE (già art. 255 del TCE) “Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile.”

¹²³ Direttiva 2014/24/UE; 2014/25/UE; 2004/17/CE; 2014/23/UE.

2014/24/UE¹²⁴ in materia di appalti pubblici con cui l'Unione ha indirizzato espressamente agli Stati l'obbligo di rispetto del principio di trasparenza.¹²⁵

Il principio di trasparenza va al contempo considerato in ottica di qualità della regolamentazione: leggi non chiare e non trasparenti dettate da un cattivo apparato istituzionale aumentano la possibilità di sviluppo e diffusione di fenomeni corruttivi. La corruzione infatti è presente in contesti in cui vige segretezza e un basso livello di trasparenza.¹²⁶ Il principio di trasparenza diviene così un parametro internazionale per verificare l'efficacia della stessa regolamentazione anti corruttiva.

Gli attivisti riconoscono che la trasparenza costituisce un primo passo per garantire che la parte della società più emarginata possa intervenire e avere un'influenza significativa sui processi decisionali e sulle politiche di sviluppo. Oltre a garantire il diritto all'informazione, è fondamentale che le persone siano consultate su come dovrebbero essere governate. Ciò richiede un impegno continuo e l'acquisizione del diritto alla partecipazione stessa al processo di formulazione e all'attuazione delle politiche.¹²⁷

Nella materia qui di interesse un approccio che consideri la trasparenza quale obbligo giuridicamente rilevante comporterebbe secondo autorevole dottrina la qualificazione del fenomeno corruttivo in termini di condotte illecite della pubblica amministrazione, abbracciando un significato anche sociologico, e non solo penalistico.¹²⁸ Infine, proprio in ragione della presenza di criteri di trasparenza nella normativa anticorruzione, le sedi per ottenere giustizia contro gli abusi perpetrati dagli Stati diventano strumenti capaci di dare voce alle vittime attraverso la loro testimonianza e di produrre conoscenza e

¹²⁴ Così recita “1. Le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e agiscono in maniera trasparente e proporzionata. La concezione della procedura di appalto non ha l'intento di escludere quest'ultimo dall'ambito di applicazione della presente direttiva né di limitare artificialmente la concorrenza. Si ritiene che la concorrenza sia limitata artificialmente laddove la concezione della procedura d'appalto sia effettuata con l'intento di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici. 2. Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X.”

¹²⁵ PARISI N., cit., p. 14.

¹²⁶ ARNONE M., BORLINI L., cit., p. 155.

¹²⁷ United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*, New York and Geneva, 2007, p. 68.

¹²⁸ PARISI N., cit., p. 14: “di una qualificazione di corruzione accolta sul piano internazionale che risente di un'impronta non più esclusivamente penalistica: essa comprende, nella propria accezione sociologica, anche comportamenti di “cattiva amministrazione”.

denuncia di episodi illeciti su larga scala.¹²⁹ In questo senso, il principio di trasparenza costituisce l'obbligo di raccontare la realtà dei fatti in un'ottica vittimo-centrica che è propria della concezione antropologica della *transitional justice* e che, come si potrà osservare a conclusione di questo elaborato, sta trovando una recente, ma importante, affermazione anche in materia di corruzione.¹³⁰

1.2.5 DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE

Altro principio, da considerare quando si parla di corruzione e a cui costantemente si fa menzione, in particolar modo relativamente alle modalità di attuazione delle condotte corruttive, nonché degli effetti che provocano, è il divieto di discriminazione. Si tratta di un principio notoriamente di portata universale che, nell'ambito della materia corruttiva, “lede il principio di uguaglianza, poiché non tutti sono uguali davanti alla legge, chi ha maggiori risorse da spendere in tangenti pesa di più nelle scelte pubbliche, può contare su una considerazione privilegiata nelle decisioni dei funzionari pubblici.”¹³¹

Le pratiche corruttive dirottano i finanziamenti destinati ai servizi sociali. La corruzione mina la capacità del governo di fornire una serie di servizi, inclusi i servizi sanitari, educativi e assistenziali, che sono essenziali per la realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali. La corruzione colpisce in particolare i più poveri ed emarginati, dipendenti fortemente dai servizi pubblici, differenziando l'accesso ai servizi pubblici da parte di questi rispetto a chi, perché avente capacità economica e animo disposto a offrire tangenti, ottiene erogazioni pubbliche agevolmente e in tempi più rapidi. Queste pratiche compromettono il diritto all'uguaglianza davanti alla legge, minando l'accesso dei poveri alla giustizia, di chi non può permettersi di offrire o promettere tangenti.¹³² La sanzione per il rifiuto di pagare una tangente può trasformarsi nell'esclusione da un servizio o nella fornitura di uno di qualità inferiore e ecco che la corruzione si estrinseca direttamente in violazione del principio di non

¹²⁹ NIEZEN R., *The limits of truth telling*, Völkerrechtsblog, 1 Aprile 2015, reperibile al sito web <https://voelkerrechtsblog.org/the-limits-of-truth-telling/> (ultimo accesso 19 novembre 2022).

¹³⁰ Argomento che sarà trattato al Capitolo V.

¹³¹ LEGAMBIENTE, *Corruzione: La tassa occulta che impoverisce e inquina il paese*, Roma 1 ottobre 2012, p. 41; PIZZORNO A., *La corruzione nel sistema politico*, in DELLA PORTA D., *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 13-74.

¹³² United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*, New York and Geneva, 2007, p. 59.

discriminazione.¹³³ Allo stesso modo sarà discriminato un soggetto che sarà costretto a corrispondere una somma di denaro o procurare altra utilità per ottenere un servizio a cui avrebbe diritto senza compenso alcuno. Emergono così casistiche simili, concretamente trattate in modo diverso: la differenza di trattamento scaturisce proprio dalla condotta corruttiva.

Evidentemente le pratiche corruttive producono esiti diseguali e discriminatori nel campo della realizzazione dei diritti umani nella sfera individuale. In un caso ipotetico assunto ad esempio, la corruzione è capace di limitare l'accesso di una persona a un alloggio adeguato. Gli alloggi dovrebbero essere accessibili a tutti e, in particolare, ai gruppi emarginati dovrebbe essere concesso un certo grado di priorità nell'allocazione di soluzioni abitative. Contrariamente a queste premesse, una volta avvenuto, per ragioni di ordine o sicurezza pubblica o ancora, a causa di disastri ambientali, lo sgombero, ai soggetti sloggiati viene promesso un alloggio alternativo, ma potrebbe poi essere loro negato l'accesso effettivo se i funzionari incaricati agiscono illecitamente chiedendo il pagamento di denaro o altre prestazioni per finalizzare la destinazione dell'alloggio. In questo modo si produce un caso di discriminazione nei confronti di chi non può soddisfare le pretese del pubblico funzionario e per questo si vede privato dell'alloggio e violato dunque nel proprio diritto.

Dinamiche discriminatorie analoghe sono ipotizzabili anche nel settore sanitario al punto che quando viene effettuato un pagamento o offerto un regalo a un operatore sanitario, è difficile dire se lo scopo di esso sia riconducibile all'ottenimento di cure in termini di risparmio tempo, a vedersi garantito un trattamento più attento, oppure, invece, esprimere semplicemente gratitudine. Il rovescio della medaglia rappresenta un ostacolo all'accesso libero all'*health care* nei confronti del soggetto, che paga quanto non dovuto per vedersi riconoscere una prestazione altrimenti dovuta.

Alla luce del concreto verificarsi di queste situazioni, secondo i dati rilevati da attori operanti sul territorio italiano, la corruzione accresce il divario tra classi sociali rendendo l'accesso ai diritti fondamentali e alla giustizia sociale su base privilegiata,

¹³³ United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre The Democratic Governance Fellowship Programme, *The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development*, 2004, pp. 11-12.

favorendo coloro che godono di un maggiore potere di acquisto e possono permettersi di pagare per un servizio che dovrebbe invece essere fruibile su base egualitaria.¹³⁴

Nei capitoli successivi si vedrà più nel dettaglio come la corruzione in violazione del principio di non discriminazione provochi altrettante violazioni di diritti specifici, casi nei quali sorge il dovere degli Stati di garantire la fruibilità dei diritti da parte dei singoli, proprio nel rispetto del principio di uguaglianza tra i cittadini e senza discriminazioni.¹³⁵

1.3 LA CONVENZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE) CONTRO LA CORRUZIONE DEL 1997

Una volta richiamata la assenza di una comune nozione di corruzione nel diritto internazionale consuetudinario e (ciononostante) evidenziata l'esistenza di norme di carattere generale non scritte passibili di circoscrivere gli aspetti fondanti il crimine, è utile (prima ancora di dedicarsi allo studio di UNCAC) passare in rassegna le regolamentazioni di natura pattizia internazionali e regionali più significative, allo scopo di offrire uno sguardo sull'evoluzione che vi è stata nella definizione del reato di corruzione e finalmente nella individuazione dei suoi connotati transnazionali.

Primo esempio di prodotto pattizio internazionale in materia di corruzione è rinvenibile nella Convenzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) contro la corruzione del 1997.

Essa ha preso spunto dalle cosiddette *FCPA* statunitensi (in seguito menzionate)¹³⁶, nel momento in cui gli Stati parte dell'organizzazione "di estensione territoriale intercontinentale"¹³⁷ hanno deciso di produrre quello che è stato definito "uno strumento internazionale di *hard law*"¹³⁸ per contrastare forme di criminalità diffuse dalla globalizzazione, prima fra tutte la corruzione internazionale, attraverso la previsione di

¹³⁴ LEGAMBIENTE, Corruzione cit., p. 41: "La corruzione nega così anche la giustizia sociale, poiché trasforma la disponibilità a pagare e il potere d'acquisto degli individui in criterio di accesso privilegiato alle risorse dello Stato, accrescendo le ineguaglianze economiche e sociali."

¹³⁵ International Council on Human Rights Policy and Transparency International, *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, p. 33.

¹³⁶ A proposito del fenomeno di americanizzazione delle normative globali anticorruzione e dell'assorbimento della materia statunitense nella convenzione OCSE si veda KATZAROVA E., ANSART J., *The Americanization of international anti-corruption*, in BISMUTH R., FARAH P., JAN DUNIN-WASOWICZ J., NICHOLS P. M., *The Transnationalization of Anti-Corruption Law*, cit., p. 40 e ss.

¹³⁷ BORLINI L., MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale. Dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, Vol. 21, no. 1, 2007, p. 17.

¹³⁸ *Ibidem*.

una precisa disciplina concernente le attività economiche svolte all'estero da imprese e multinazionali, aventi sede di incorporazione negli Stati parte. Negli anni Novanta il Consiglio dell'OCSE, su impulso degli Stati Uniti e adducendo a modello di partenza la legislazione nazionale ivi adottata, ha dunque emanato tre raccomandazioni rispettivamente nel 1994, 1996 e 1997 con le quali esortava gli Stati membri ad emanare misure per prevenire e combattere la corruzione di pubblici ufficiali stranieri.¹³⁹

Con sguardo agli aspetti contenutistici della convenzione OCSE, si nota come essa contenga al suo interno misure indirizzate a migliorare la capacità degli Stati di mettere in atto strategie a contrasto e sanzionamento di fatti corruttivi messi in atto dai pubblici ufficiali stranieri. Essa comprende misure di protezione per gli informatori, misure di non deducibilità fiscale di somme illecite corrisposte e promuove l'adozione di standard etici da parte degli enti.¹⁴⁰ D'altro canto, non prevista la c.d. corruzione passiva¹⁴¹, limitandone l'ambito di applicazione *ratione materiae* "alla sola corruzione attiva dei pubblici funzionari stranieri nel contesto di transazioni commerciali internazionali"¹⁴², conformemente all'approccio di tipo commerciale dato dalla normativa statunitense alla materia.

Nonostante la sua portata oggettiva circoscritta, la Convenzione è *corpus* normativo significativo per quanto concerne la produzione in materia anticorruzione, in quanto nasce dalla volontà di raggiungere un'intesa globale in materia di corruzione. L'uniformità della previsione normativa la si raggiunge con OCSE criminalizzando il fatto di cui è autore il pubblico ufficiale straniero, fatto precedentemente non considerato reato, bensì soggetto a deduzione fiscale¹⁴³. La corruzione viene qui intesa quale condotta attiva, "l'offerta, promessa o il pagamento di una somma o di un'altra utilità non dovuta,

¹³⁹ ABBOTT K. W., *Corruption*, cit.

¹⁴⁰ MONTANARI M., *LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI CORRUZIONE AL VAGLIO DELLE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI. I rapporti dell'Unione europea*, Working Group on Bribery dell'OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012, p. 4: La convenzione "include diverse misure volte a rafforzare la capacità degli Stati di prevenire, individuare e perseguire i fatti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri, comprendendo, altresì, disposizioni in materia di non deducibilità fiscale delle tangenti, di protezione degli informatori, di miglioramento della comunicazione tra i funzionari pubblici e forze dell'ordine, di etica e di controlli all'interno delle aziende."

¹⁴¹ Estrinsecazione altra del fenomeno che verrà invece ricompreso in UNCAC.

¹⁴² BORLINI L., *Not Such a Retrospective': Riflessioni sull'origine, sviluppo e conseguimenti della cooperazione internazionale anti-corruzione*, in *DPCE Online*, Vol. 38, no. 1, pp. 180-215, 2019, p. 184.

¹⁴³ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, Edizioni scientifiche italiane, 2019, p. 88

anche in natura”¹⁴⁴ attuata da un funzionario a prescindere dalla sua nazionalità e dall’organizzazione di appartenenza (sia essa statale oppure internazionale). La convenzione si rivolge alle imprese in ottica preventiva e dissuasiva, come deterrente dal mettere in atto comportamenti corruttivi nell’ambito di relazioni transnazionali.¹⁴⁵ L’obiettivo ultimo che si propone è quello di costruire un più ampio quadro giuridico di contrasto alla corruzione per “creare condizioni concorrenziali analoghe”¹⁴⁶ tra le relazioni sorte all’interno del nuovo mercato economico globalizzato.

La convenzione è formata da 17 articoli e accompagnata da note esplicative, i *Commentaries*.¹⁴⁷ Le norme hanno carattere interdisciplinare: si tratta principalmente di previsioni di natura tecnica, più spesso di materia aziendale, con funzioni di trasparenza e prevenzione. Alcuni degli articoli sono norme a carattere *non self-executing*, di non immediata eseguibilità, in risposta al fine politico per cui ogni Stato può adottare a livello nazionale le misure che ritiene più appropriate al raggiungimento dei propri scopi. Tra esse quelle contenenti disposizioni definitive, responsabilità per le persone giuridiche e di commisurazione delle sanzioni, anche per consentire di considerare gli elementi di estraneità presenti in materia a livello domestico e le diversità dei principi che danno ispirazione al diritto penale statale.¹⁴⁸ Le norme della convenzione si propongono di ottemperare a un principio di equivalenza funzionale, ossia di adeguamento a uno standard comune volto all’armonizzazione delle pratiche adottate da parte dei singoli Stati.¹⁴⁹

A questo proposito, l’art. 12 della convenzione prevede un sistema di *peer review* o di monitoraggio e sorveglianza per verificare la compatibilità delle legislazioni interne alla convenzione punendo l’eventuale difformità con sanzioni che non sono di tipo giuridico bensì ritorsioni di tipo diplomatico che sfociano in valutazioni reciproche di controllo, definito di tipo *non-contentieux*,¹⁵⁰ e autocontrollo e raccomandazioni dal valore esortativo. L’art. 13 contiene una clausola di apertura, meglio precisata nel

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 87.

¹⁴⁷ Essi rilevano ai fini interpretativi ai sensi dell’art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969

¹⁴⁸ BORLINI L., MAGRINI P., cit., pp. 17 -32.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

Commentary n. 37, ossia la possibilità di adesione di nuovi Stati purché entrino a far parte del Working Group on Bribery e superino una valutazione circa l'effettiva capacità investigativa e di punibilità dei reati di corruzione. Si è ritenuto che questa clausola possa porre problemi di non poco conto nei casi di Stati con corruzione endemica, che potrebbero trovarsi esclusi dalla convenzione e incapaci di aderirvi a causa della non effettiva punibilità del fenomeno a livello nazionale.¹⁵¹

Il Working Group on Bribery è stato istituito nel 1994 dal Committee on International Investment and Multinational Enterprises (CIME) ed è di seguito divenuto l'organismo di controllo con l'entrata in vigore della Convenzione OCSE, responsabile della sua attuazione ad opera degli Stati parte.¹⁵² Nel 2009 il mandato del Working Group on Bribery è stato esteso al controllo dell'attuazione della successiva Raccomandazione per ulteriori strategie di lotta contro la corruzione degli impiegati pubblici nelle transazioni economiche internazionali.¹⁵³

Nonostante le novità apportate, se relazionata ai tempi storici in cui è stata concepita, l'ambito di applicazione della convenzione OCSE resta molto limitato. Gli strumenti multilaterali che la hanno succeduta hanno infatti ampliato il proprio ambito di applicazione, sia *ratione personae*, in quanto a soggetti coinvolti, sia *ratione materiae*, in termini di tipologie dei fenomeni corruttivi interessati.¹⁵⁴ Questa estensione è percepibile già nelle fonti regionali successive.

1.4 LE PRODUZIONI REGIONALI DI DIRITTO PATTIZIO IN MATERIA DI CORRUZIONE

La lotta alla corruzione ha certamente interessato le istituzioni legislative intergovernamentali di rango regionale, volte a comprimere il fenomeno radicato nelle singole aree del mondo. Le convenzioni di seguito presentate costituiscono solo una selezione delle produzioni regionali, quelle che vengono considerate maggiormente significative dagli studiosi di diritto internazionale in materia.

¹⁵¹ BORLINI L., MAGRINI P., cit., pp. 17 -32.

¹⁵² Competenza conferita dall'art. 12 della convenzione OCSE in base al quale "le Parti coopereranno nell'attuazione di un programma di seguiti sistematici (follow-up) per sorvegliare e promuovere la piena applicazione della presente Convenzione". A meno di diversa decisione adottata all'unanimità dalle Parti, il detto programma sarà assolto dal Gruppo di Lavoro dell'OCSE sulla Corruzione nelle operazioni economiche internazionali [...]".

¹⁵³ MONTANARI M., cit., p. 4.

¹⁵⁴ WOUTERS J., RYNGAERT C., CLOOTS A. S., cit., p. 41.

Esse sono accomunate da un medesimo obiettivo: richiedono agli Stati ratificanti di criminalizzare le pratiche di corruzione nelle giurisdizioni nazionali. Ciononostante in ciascuna di esse sono rinvenibili misure diverse per prevenire la corruzione: codici di condotta per i funzionari pubblici, strumenti per prevenire il riciclaggio di denaro, standard per l'assunzione del personale del settore pubblico, mezzi per promuovere la società civile, standard di controllo nel settore privato.¹⁵⁵

Altro comune denominatore all'interno delle fonti regionali sono i principi di carattere generale, precedentemente richiamati. Anch'essi trovano riconoscimento all'interno delle produzioni regionali, *in primis* all'interno delle carte istitutive dei sistemi regionali; inoltre fungendo da guide per il concepimento di normative regionali anticorruzione, che integrano questi stessi principi all'interno del proprio dettato e permettono loro di porsi in una prospettiva di parziale superamento del modello OCSE.

Per evitare una mera catalogazione delle normative prodotte dagli organi regionali, si intende di seguito indagare l'applicazione dei principi comuni alle discipline anticorruzione concepite a livello regionale e offrire un breve sguardo sulle principali procedendo per aree geografiche distinte.

a. REGOLE E STANDARD NELLA REGIONE AMERICANA

Il fenomeno della corruzione è notoriamente endemico nella regione americana, specialmente in quella meridionale ove casi storici hanno interessato la vita politica ed economica degli stati ispanofoni.¹⁵⁶

Tra i casi più rappresentativi è bene richiamare quello di Salinas de Gortari in Messico, Fernando Collor de Mello in Brasile, Carlos Menem in Argentina, Carlos Andrés Pérez in Venezuela, Alberto Fujimori in Perù, Augusto Pinochet in Cile.¹⁵⁷ Casistica culminata, più recentemente, con la *Operacao Lava Jato (Petrobras case)* che ha coinvolto il

¹⁵⁵ KHAGHAGHORDYAN A., *International Anti-corruption Normative Framework: the State of the Art*, Hertie School of Governance, 2014, reperibile al sito web https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2015/12/D1.1_Part3_International-Anti-corruption-Normative-Framework.pdf (ultimo accesso 19 novembre 2022).

¹⁵⁶ Per approfondimenti, tra i molti, ZAMUDIO-GONZÁLEZ L., *The Role of the United Nations and the Organization of American States in Delegation of Governance Agreements: The Case of Hybrid Anti-Corruption Agencies in Central America*, in *The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America*, 2021, p. 235-250.

¹⁵⁷ MORALES QUIROGA M., *Corrupción y democracia – America Latina en perspectiva comparada*, in *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, 2, 2009, p. 212.

presidente brasiliano Lula da Silva e altri 12 paesi.¹⁵⁸ I casi menzionati consentono di tessere le fila di una forma di manifestazione comune di corruzione: si tratta di un reato con gravi implicazioni politiche, in grado di corrodere l'interesse pubblico; di un fenomeno che attiene il settore pubblico, molto più che quello privato, e che individua i propri responsabili nell'organo statale.

Nell'aprile 1972 a Santiago, in occasione della terza Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD III), il presidente cileno, Salvador Allende, definì la corruzione come un problema causato dal coinvolgimento delle imprese nella politica e dalla crescente influenza del potere delle imprese sul processo democratico.¹⁵⁹

Studiosi hanno ipotizzato diverse teorie sul significato della corruzione in questo specifico contesto geografico. Essa potrebbe essere riconducibile alla lesione della *rule of law* (ipotizzata dalla teoria "moral legalist school"); a interventi abusivi perpetrati nella economia del paese e della società (la teoria cosiddetta "liberal economic school"); all'utilizzo di potere statale dettato da interessi economici (la "state instrumentalization thesis"); il fenomeno è parte intrinseco della cultura e storia dell'America Latina ("historical culturalist school"); ancora, la tesi in base alla quale la corruzione sarebbe strettamente connessa con l'organizzazione burocratica statale, motivo per cui sono auspicabili interventi istituzionali, unici in grado di bloccare il fenomeno.¹⁶⁰

Il fenomeno della corruzione in America Latina è particolarmente diffuso e coinvolge forze politiche e di polizia poiché spesso coinvolte in traffici illeciti e destinatarie dei proventi, connessione che è particolarmente evidente nei rapporti tra corruzione e traffico di droga, che si concretizzano in relazioni intestine tra cartelli e ufficiali del governo,¹⁶¹ fenomeno diffusosi specialmente nei primi anni Novanta. In queste dinamiche gli studiosi hanno intravisto due possibili esemplificazioni delle relazioni tra Stato e trafficanti: il caso in cui i pubblici ufficiali partecipino direttamente nelle organizzazioni trafficanti, il caso in cui lo Stato fallisce nel controllo e nella repressione delle attività di queste.¹⁶²

¹⁵⁸ Il caso sarà oggetto di trattazione nel Capitolo II. Vedasi BREWSTER R., ORTIZ A., *Never waste a crisis: Anti-corruption reforms in South America*, in BISMUTH R., DUNIN-WASOWICZ J., NICHOLS P. M., *The Transnationalization of Anti-Corruption Law*, cit., pp. 106-140.

¹⁵⁹ KATZAROVA E., ANSART J., *The Americanization of international anti-corruption*, in BISMUTH R., FARAH P., JAN DUNIN-WASOWICZ J., NICHOLS P. M., *The Transnationalization of Anti-Corruption Law*, cit., p. 32.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 3-4.

¹⁶¹ Accion Andina, *Crime in uniform. Corruption and Impunity in Latin America*.

¹⁶² *Ibidem*, pp. 6-7.

La *Convenzione interamericana contro la corruzione del 1996* costituisce la prima convenzione internazionale contro la corruzione stipulata in ambito regionale, da parte dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) “su iniziativa di alcuni Stati dell’America latina guidati dal Venezuela e decisivo supporto degli Stati Uniti”¹⁶³. Lo strumento è entrato in vigore rapidamente, con un alto numero di ratifiche, il che dimostra la priorità della questione corruttiva per gli stati della regione.

Il progetto anti-corruzione è sorto nell'era post-Pinochet, durante il *Summit* di Miami del 1994, nella cui occasione gli Stati Uniti hanno convinto i propri partner a stabilire una cooperazione con il Working Group dell'OCSE.¹⁶⁴ Essa è stata adottata nel 1996 e testimonia una prima riuscita del processo di internazionalizzazione delle statunitensi *FCPA*.¹⁶⁵ Essa si propone di fornire linee guida alle legislazioni nazionali per la criminalizzazione degli atti di corruzione formando un quadro giuridico per la cooperazione tra gli Stati parti. In questo senso, la convenzione è da considerarsi il primo tentativo internazionale a contrasto della corruzione transnazionale. Le sue disposizioni sulla corruzione transnazionale sono, tuttavia, ancora, *non self-executing* allo scopo di invogliare gli Stati nell’adozione del progetto, consentendo ai firmatari di definire il reato a livello locale secondo le loro costituzioni e principi giuridici fondamentali. A ben vedere però l’obiettivo di uniformazione delle spinte anti corruzione e per sfruttare le opportunità di cooperazione, le legislazioni nazionali e le strutture di applicazione locali dovrebbero essere allineate tra loro, nonché adeguatamente rinforzate. Pertanto, la misura in cui la convenzione è in grado di stimolare la cooperazione dipende principalmente dalla volontà degli Stati di attenersi ad essa.¹⁶⁶

Il preambolo della Convenzione individua come proprio scopo principe la necessità di rafforzare e salvaguardare la democrazia come condizione indispensabile per la stabilità, la pace e lo sviluppo nella regione. In quest’ottica, oggetto della regolamentazione è la corruzione statale, restando esclusa quella privata; di conseguenza sono contenuti obblighi specificamente rivolti agli Stati.¹⁶⁷

La Convenzione contiene un ampio catalogo di fattispecie che possono essere ricondotte

¹⁶³ BORLINI L., *Not Such a Retrospective* cit., p. 184.

¹⁶⁴ KATZAROVA E., ANSART J., *The Americanization of international anti-corruption*, cit., p. 38 e ss.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 50.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 48-49.

¹⁶⁷ Così all’art. III della Convenzione interamericana contro la corruzione, n. 37.

al fenomeno corruttivo¹⁶⁸, considerando anche l'arricchimento illecito, allo scopo di censurare azioni e omissioni compiute da pubblici ufficiali in *atti iure imperii* con fini diversi da quello di rispondere al pubblico interesse, e non solo comprendere la tradizionale *bribery*. Proprio in questo senso la corruzione viene concepita come una minaccia alla democrazia e assume per la prima volta in una convenzione sovranazionale connotati politici e non esclusivamente economici. Trattasi di un approccio che non considera i danni provocati dalla corruzione sul piano prettamente economico, bensì vuole stabilire un legame tra il fenomeno della corruzione e la stabilità della democrazia, portando alla luce come la corruzione produca un indebolimento delle istituzioni pubbliche e delle risorse pubbliche che si ripercuote sull'effettivo godimento dei diritti umani degli individui.

Attraverso la disciplina della convenzione viene individuato ed affermato un nesso, esistente e dimostrabile con i casi latinoamericani poc'anzi citati, tra i fenomeni corruttivi e i diritti economici e sociali per mano di questi lesi.¹⁶⁹ Per questa ammissione, ai sensi della *Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo*, in capo agli Stati dell'OAS sorge quindi un obbligo di adottare misure per prevenire atti di corruzione che possono comportare violazioni dei diritti umani. Misure quali proteggere i testimoni e gli individui che denunciano atti di corruzione; indagare e perseguire atti di corruzione per prevenire l'impunità; sostenere i principi di uguaglianza e non discriminazione nel garantire l'esercizio dei diritti altrimenti lesi dalla corruzione; fornire un rimedio efficace alle vittime di corruzione, comprese garanzie di non ripetizione, misure queste tutte rappresentate dagli articoli della convenzione interamericana. Gli Stati hanno dunque l'obbligo di affrontare i fattori sistemici che consentono e determinano la corruzione.

Tra gli obblighi sanciti dalla convenzione contro la corruzione del 1996, vi è, innanzitutto, l'imposizione agli Stati ratificanti di agire con dovuta diligenza per prevenire, indagare, punire e fornire riparazione per tutte le violazioni dei diritti umani. Questi doveri si estendono pertanto anche ai casi di corruzione perché comportano violazioni dei diritti

¹⁶⁸ Espressamente indicate e descritte agli artt. VI, VIII, IX della convenzione interamericana contro la corruzione.

¹⁶⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA) *Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos*, Report 2019, reperibile al sito <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf> (ultimo accesso 19 novembre 2022).

umani di individui all'interno della giurisdizione degli Stati americani¹⁷⁰ con esplicita disciplina all'interno di questa convenzione.

Proprio per questo la convenzione riporta obblighi di protezione degli informatori, chiamando l'istituzione a livello nazionale di appositi sistemi di tutela, allo scopo di incoraggiare la partecipazione della società civile. Prevede inoltre l'adozione di un meccanismo per il monitoraggio della sua attuazione: il Meccanismo MESICIC. Per un effettivo contrasto al crimine stabilisce forme di giurisdizione territoriale, personale e universale. La convenzione, infine, con un paragrafo dedicato alla cooperazione internazionale, individua la necessità del recupero dei beni sottratti dalla corruzione e chiede agli Stati parte di impegnarsi reciprocamente nel fornire assistenza nell'identificazione, rintracciamento, congelamento, sequestro e confisca di proprietà o proventi di atti di corruzione¹⁷¹

In tempi più recenti la materia della corruzione nella regione americana è stata innovata dalla promulgazione di due specifiche risoluzioni: la risoluzione n.1/2017 della Commissione Interamericana sui Diritti Umani del 12 settembre 2017¹⁷² e quella n.1/18 della Commissione Interamericana sui Diritti Umani del 2 marzo 2018.¹⁷³ Nella prima risoluzione è individuato un esplicito collegamento tra corruzione e diritti umani con richiami alla convenzione del 1996; la seconda invece enfatizza concetti tra cui quello della partecipazione attiva alla democrazia di cui la corruzione costituisce una minaccia. La seconda risoluzione afferma che elementi essenziali di una democrazia rappresentativa sono “el respeto a los derechos humanos y el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho y que establece como principios fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de

¹⁷⁰ Informazioni reperibili dal IJRC, *NEW INTER-AMERICAN COMMISSION REPORT ANALYZES CORRUPTION AS HUMAN RIGHTS PROBLEM*, 10 gennaio 2020, accessibile al sito <https://ijrcenter.org/2020/01/10/new-inter-american-commission-report-analyzes-corruption-as-human-rights-problem/> (ultimo accesso 19 novembre 2022).

¹⁷¹ WOUTERS J., RYNGAERT C., CLOOTS A. S., cit., p. 60.

¹⁷² CIDH, Risoluzione 1/17, *Derechos Humanos y lucha contra la Impunidad y la Corrupcion*, del 12 settembre 2017, reperibile al sito <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-17-es.pdf> (ultimo accesso 19 novembre 2022).

¹⁷³ CIDH, Risoluzione 1/18, *Corrupcion y Derechos Humanos*, del 2 marzo 2018, reperibile al sito <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf> (ultimo accesso 19 novembre 2022).

prensa”.¹⁷⁴

Viene così fatto esplicito richiamo ai principi comuni, primo fra tutti il principio di trasparenza, nel senso di libertà di espressione e accesso alle informazioni, inoltre concetto di indipendenza e imparzialità per garantire l’accesso alla giustizia. Il richiamo ai principi segna una continuità con la materia dei diritti umani nella regione. La stessa Convenzione interamericana infatti li invoca nel proprio *Preambolo* ove afferma: “Riconoscendo che i diritti umani essenziali non dipendono dall’appartenenza di un individuo ad un certo Stato, ma sono fondati sugli attributi della persona umana, e che, in ragione di ciò, si giustifica la loro tutela a livello internazionale, da conseguire attraverso una convenzione che rafforzi o che sia complementare alla tutela fornita dagli ordinamenti interni degli Stati americani”. Allo stesso modo all’art. 1 primo comma,¹⁷⁵ e all’art. 8 nell’ambito del diritto ad un equo processo ritroviamo un richiamo al principio di trasparenza nella sua estrinsecazione quale indipendenza e imparzialità al comma primo.¹⁷⁶

Nella produzione interamericana emerge certamente un relazione tra la materia della corruzione e quella dei diritti umani. Va anche rilevato che le risoluzioni appena citate produzioni molto recenti, posteriori anche ad UNCAC e forse per questo in esse sono ravvisabili riferimenti alla *human rights law*, avendo la possibilità di far propri concetti di lotta alla corruzione legata alle discipline dei diritti umani di cui UNCAC è precursore.¹⁷⁷

b. AREA AFRICANA

Senza dubbio la corruzione costituisce un fenomeno diffuso nel continente africano, sulle cui implicazioni in ambito di rispetto dei diritti e obblighi statali ci si soffermerà nei prossimi capitoli. Il fenomeno è agevolmente incrementato dalla assenza di meccanismi efficaci per la persecuzione dei reati sui territori locali, affiancato dalla gravosa presenza

¹⁷⁴ CIDH, Risoluzione 1/18 cit., p. 2.

¹⁷⁵ “Gli Stati Parte della presente Convenzione si impegnano a rispettare i diritti e le libertà da essa riconosciuti e ad assicurare a tutte le persone soggette alla loro giurisdizione il libero e pieno esercizio di tali diritti e libertà, senza alcuna discriminazione per ragioni di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, origine nazionale o sociale, condizione economica, nascita o ogni altra condizione sociale.”

¹⁷⁶ “Ogni persona ha diritto ad essere sentita, con le dovute garanzie e entro un termine ragionevole, da un tribunale competente, indipendente e imparziale, preconstituito per legge, per la determinazione di qualunque accusa di natura penale presentata contro di lui o per la determinazione dei suoi diritti o obblighi in materia civile, di lavoro, fiscale o di ogni altra natura.”

¹⁷⁷ Tali aspetti sarà richiamati ai Capitoli seguenti.

di clausole di immunità recepite a livello nazionale per escludere i politici dalla giurisdizione civile e penale e che impedirebbe la persecuzione, tra gli altri, anche per reati di corruzione; meccanismo fatto proprio dalle normative nazionali africane e definito dalla dottrina *nolle prosequi*, di cui un esempio è il caso *State vs SO Ilori & Ors* deciso dalla Corte Suprema nigeriana.¹⁷⁸

A contrasto di tali tendenze nazionali, interviene l'Unione Africana che ha fondato la propria attività sui principi di *governance* democratica, invitando gli Stati membri a intervenire nei confronti di altri paesi in relazione a circostanze gravi, vale a dire: crimini di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità, per rispettare i principi democratici, i diritti umani, lo stato di diritto e il buon governo, per condannare e respingere qualsiasi cambiamento di governo incostituzionale.¹⁷⁹ Gli stessi principi trovano affermazione anche all'interno della *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli* del 1981, specie nel *Preambolo* ove si legge Consapevoli del loro dovere di liberare interamente l'Africa i cui popoli continuano a lottare per la loro vera indipendenza e impegnandosi a eliminare il colonialismo, il neocolonialismo, l'apartheid, il sionismo, le basi militari straniere di aggressione e ogni altra forma di discriminazione, specialmente quelle fondate sulla razza, l'etnia, il colore, il sesso, la lingua, la religione o l'opinione pubblica” Questi concetti trovano in particolare esplicita affermazione agli artt. 9 comma primo,¹⁸⁰ 21 comma terzo,¹⁸¹ 28.¹⁸²

La medesima spinta liberatoria viene assunta qualche decennio dopo nella *Convenzione stipulata dalla Unione Africana sulla prevenzione e la lotta alla corruzione* del 2003, sorta dalla consapevolezza degli Stati che essa costituisca un gravissimo ostacolo allo sviluppo e realizzazione del continente. Gli effetti della corruzione nella regione si ravvisavano nell'erosione della fiducia da parte della popolazione nei confronti

¹⁷⁸ Ad esempio alla *Section 308* della Costituzione nigeriana, all'art. 127 costituzione di Angola, al combinato disposto degli artt. 32,48 e 49 della Costituzione della Guinea Equatoriale; rispetto a questi si pone in rapporto di eccezione l'art. 140 della Costituzione dell'Angola. A tal proposito *Ibidem*, pp. 140-150

¹⁷⁹ Art. 4 dell'Atto istitutivo dell'Unione Africana. *Ibidem*, pp. 58-59. Per un raffronto approfondito tra strumenti africani anti corruzione e UNCAC vedasi Zaccari L., *La lotta alla corruzione nel Continente africano. Strumenti giuridici regionali e iniziative sub-regionali*, in Cadin R., Manca L., Piga A., Zambrano V. (a cura di), *Lotta alla corruzione e diritti umani. Teorie, buone prassi e normative a carattere internazionale e regionale*, Giappichelli, 2022, pp. 81-112.

¹⁸⁰ Così recita l'art. 9.1 della Carta: “Ogni persona ha diritto all'informazione.”

¹⁸¹ Così recita l'art. 21.3 della Carta: “La libera disponibilità delle ricchezze e delle risorse naturali si esercita fermo restando l'obbligo di promuovere una cooperazione economica internazionale fondata sul reciproco rispetto sul giusto scambio e sui principi del diritto internazionale.”

¹⁸² Così recita l'art. 28 della Carta: “Ogni individuo ha il dovere di rispettare e di considerare i suoi simili senza alcuna discriminazione, e di intrattenere con essi relazioni che consentano di promuovere, salvaguardare e rafforzare il rispetto e la tolleranza reciproci.”

delle istituzioni pubbliche, così come nella violazione dei diritti umani e produce una *escalation* di conflitti in tutto il continente.¹⁸³

Introdotta con la decisione dell'Assemblea dell'unione Africana¹⁸⁴, ultima tra le altre regionali, le origini della Convenzione dell'Unione Africana sulla prevenzione e la lotta alla corruzione del 2003 sono da trarsi trentaquattresima sessione UA a Ouagadougou, Burkina Faso nel 1998. La decisione rispondeva alla volontà di assumere posizioni di contrasto al fenomeno corruttivo diffuso in Africa e chiedeva al Segretario Generale dell'OUA di convocare, in collaborazione con la Commissione Africana sui Diritti Umani e dei Popoli, una riunione di esperti per esaminare modi e mezzi per rimuovere gli ostacoli preposti al godimento dei diritti economici, sociali e diritti culturali, tra essi la corruzione e l'impunità, proponendo nuove misure legislative.¹⁸⁵ Il processo ha condotto alla negoziazione e all'adozione della convenzione da parte dell'Assemblea dell'Unione Africana in seguito a due incontri di esperti tenutasi ad Addis Abeba, in Etiopia, rispettivamente dal 26 al 29 novembre 2001 e dal 16 al 17 settembre 2002. Il primo incontro di esperti ha avviato lo studio sulla corruzione in Africa dal punto di vista giuridico, politico e economico; il secondo ha portato alla redazione della convenzione.¹⁸⁶ Il prodotto finale contiene un dettato divisibile dal punto di vista di tre scenari: prevenzione, criminalizzazione, cooperazione internazionale¹⁸⁷, tutti volti al contrasto della corruzione. La convenzione contiene obbligazioni generali per gli Stati africani, ma non contempla uno *human rights approach* e neppure include la *indigenous spoliation* tra le fattispecie, elementi strettamente connessi alla materia anticorruzione e che saranno oggetto di trattazione nei successivi capitoli.¹⁸⁸ Ciononostante è possibile rinvenire un esplicito riferimento ai diritti umani, all'interno del suo preambolo ove la protezione dei diritti dell'individuo e dei popoli assume ruolo centrale nelle attività dell'Unione

¹⁸³ KOLAWOLE O., *Introductory Note To African Union (Au): Convention On Preventing And Combating Corruption*, in *International Legal Materials*, Vol. 43, no. 1, 2004, Cambridge University Press, pp. 1-4, p. 2.

¹⁸⁴ Assembly/AU/Dec.22(II), *Decision on the Implementation of the Durban Decision on the Interim Period I*.

¹⁸⁵ ID., *Introductory Note To African Union (Au)*, cit.

¹⁸⁶ ID., *Introductory Note To African Union (Au)*, cit., p. 2.

¹⁸⁷ SNIDER T. R., KINDAN W, *Combating Corruption through International Law in Africa: A Comparative Analysis*, in *Cornell International Law Journal*, Vol. 40, no.3, Fall 2007, Article 4, pp. 711 ss.

¹⁸⁸ KOLAWOLE O., *Introductory Note To African Union (Au)*, cit., p. 4.

Africana, chiamata a consolidare le istituzioni democratiche e assicurare la *good governance* e il rispetto della *rule of law*.

La convenzione adotta un *good governance approach* ossia un approccio politico che vede nella corruzione una distorsione dello sviluppo del continente, dello stato di diritto, del buon governo e della fruizione dei diritti socio economici. La Convenzione sulla corruzione dell'UA adotta dunque un approccio basato sui diritti socioeconomici e sul buon governo per sconfiggere le pratiche corruttive.¹⁸⁹

Più che sul settore privato, infatti, la convenzione africana si focalizza (come anche quella americana prima aveva fatto) sul settore pubblico, sull'abuso d'ufficio e appropriazione indebita¹⁹⁰. Degno di nota è l'art. 10 che mira a vietare l'utilizzo di fondi acquisiti con pratiche illecite e corruttive per finanziare partiti politici e l'art. 16 il quale impone agli Stati parti di adottare misure legislative per facilitare il rimpatrio dei proventi della corruzione.¹⁹¹ Questa disposizione può essere significativamente attuata laddove gli Stati parti riconoscono diritti di azione agli individui per lesioni private derivanti da pratiche corruttive.¹⁹² Il settore privato resta coinvolto solo assumendo importanza nella lotta alla corruzione in quanto viene richiesto l'impegno degli Stati parti a stabilire meccanismi per incoraggiare la partecipazione del settore privato alla lotta contro la concorrenza sleale, il rispetto delle procedure di gara e dei diritti di proprietà, prevedendo disposizioni specifiche in tal senso.

La convenzione sulla corruzione dell'UA criminalizza l'uso improprio della proprietà statale da parte di un pubblico ufficiale applicando però le relative disposizioni a eventi prettamente domestici e senza individuare un collegamento diretto con il sistema commerciale internazionale o gli effetti del fenomeno al di fuori della regione stessa.¹⁹³

La convenzione prevede una giurisdizione *ratione personae*, anche nei confronti delle persone giuridiche, da applicarsi su un elenco esteso di reati economici da considerarsi quale corruzione ai sensi del suo art. 4. Viene dunque fornita la singolare possibilità di

¹⁸⁹ ID., *Combating Corruption through International Law in Africa*, cit., p. 717.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Compendium of International Legal Instruments on Corruption*, Vienna, November, 2003, p. 22, reperibile sul sito web https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/corruption_intl_legal_instruments_%20nov03.pdf (ultimo accesso 20 novembre 2022).

¹⁹² ID., *Combating Corruption through International Law in Africa*, cit., p. 738.

¹⁹³ *Ibidem*., p. 726.

contrastare i diversi episodi di coinvolgimento delle società nei crimini transnazionali azionando la responsabilità penale per le società coinvolte. In termini di azionabilità delle fattispecie criminose ciò significa che la Corte africana di giustizia e diritti umani avrebbe il potere di perseguire le società e gli attori economici individuali per tutti i loro comportamenti scorretti rilevanti dal punto di vista penale.¹⁹⁴ Secondo altri autori, nonostante le innovazioni apportate al concetto di corruzione, tuttavia il reato non viene comunque identificato e definito su larga scala, in parte perché all'interno della convenzione non ne viene delineata completamente la natura; in parte perché non vengono individuati i danni causati alle persone vulnerabili.¹⁹⁵

Altro prodotto di natura pattizia è offerto dal *Protocollo contro la corruzione della Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe* (SADC) del 2001 costituisce il primo trattato anti-corruzione sub - regionale emanato in Africa ed è stato adottato dai capi di Stato e di governo della SADC durante il vertice dell'agosto 2001 tenutosi in Malawi con la collaborazione della organizzazione non governativa Fondo per i diritti umani dell'Africa meridionale (SAHRIT). Degno di rilievo è l'articolo 7 del protocollo il quale prevede che gli Stati parti si impegnano, per quanto possibile, a sviluppare e armonizzare le loro politiche e la legislazione interna per il raggiungimento dello scopo del presente protocollo e ancora che ciascuno Stato Parte adotta le misure legislative o di altro tipo necessarie a catalogare quali reati per il proprio ordinamento nazionale gli atti di corruzione come catalogati nell'articolo 3.¹⁹⁶

Non da ultimo, procuratori generali e i ministri della giustizia degli Stati membri della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) si sono riuniti ad Accra nel 2000 per colloqui su come collaborare congiuntamente contro la corruzione adottando strategie e meccanismi uniformi. Da tali incontri è nata la *Dichiarazione di Accra sulla collaborazione contro la corruzione della Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale* (ECOWAS). La dichiarazione conferisce il mandato agli Stati membri dell'ECOWAS di sradicare la corruzione all'interno dei loro territori attraverso disposizioni di prevenzione, gestione, risoluzione dei conflitti e mantenimento della pace

¹⁹⁴ Contrariamente lo Statuto di Roma non consente il perseguimento delle persone giuridiche o di reati economici come la corruzione. FRANZISKA O, *Thinking globally, acting globally*, cit.

¹⁹⁵ KOLAWOLE O., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, cit., p. 68; Per un ulteriore approfondimento sui *legal framework* africani si veda *Ibidem*, p. 121 e ss.

¹⁹⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, *Compendium of International Legal Instruments on Corruption*, cit., p. 24.

e della sicurezza. La dichiarazione promuove l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri includendo forme di cooperazione internazionali quali l'estradizione, la divulgazione finanziaria, procedure giudiziarie, collaborazione tra attori pubblici, privati e non statali, compresi i media, nella lotta contro la corruzione.¹⁹⁷

c. AREA EUROPEA

La corruzione costituisce un tema di interesse anche nell'ambito del Consiglio d'Europa il quale si è speso redigendo normative volte al contrasto del fenomeno, specificamente attraverso l'adozione di convenzioni in materia civile e penale a partire dagli anni Novanta. Il Consiglio d'Europa può a ragione essere inteso quale “strumento di cui dispone la cooperazione paneuropea allo scopo di armonizzare gradualmente gli standard continentali in materia di democrazia, stato di diritto e diritti umani”¹⁹⁸ e “contribuisce a creare uno spazio comune basato su principi condivisi”¹⁹⁹.

Le sue produzioni in materia anti corruzione, fondate sui principi espressi dalla CEDU in tema di non discriminazione ai sensi dell'art. 14²⁰⁰ e del Protocollo n. 12 art. 1²⁰¹, ne sono certamente un esempio. Altro principio che emerge in seno al Consiglio in materia di corruzione è la trasparenza, intesa sia nel senso di favorire la denuncia degli episodi corruttivi da parte dei consociati e pubblici ufficiali,²⁰² sia nel senso di eliminare le segretezze in ambito bancario e fiscale induttrici di comportamenti illeciti.²⁰³ Tale principio si coordina con il principio di indipendenza delle autorità con potere

¹⁹⁷ *Ibidem*, pp. 26-27.

¹⁹⁸ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 101.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 102.

²⁰⁰ “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.”

²⁰¹ “1. Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione. 2. Nessuno potrà essere oggetto di discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica per i motivi menzionati al paragrafo 1.”

²⁰² Così agli art. 9 della Convenzione penale sulla corruzione e all'art. 12 della Raccomandazione R (2000) 10. Vedasi la quinta Conferenza europea su “specialised services in the fight against corruption”, *Inquiries, prosecutions and penalties in corruption cases*, tenutasi dal 15 al 17 Novembre 2000 a Istanbul (Turchia); in particolare le conclusioni presentate da BRUTI LIBERATI E. in relazione al *Octopus Programme, Anti-Corruption Services : Good Practice in Europe*, pp. 119-126, p. 124.

²⁰³ Così all'art. 23 par. 3 e art. 26 par. 3 della Convenzione penale sulla corruzione. *Ibidem*, p. 122.

investigativo e giudiziario sulla corruzione prescritto alla Principio n. 3 della Resolution (97) 24 e all'art. 11 della Recommendation R (2000) 19.²⁰⁴ A questo proposito va anticipato che, al fine di garantire il rispetto dei principi e applicazione della normativa in ambito corruttivo, è stato appositamente istituito il *Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione* (GRECO) con la Risoluzione (99) 5 del 1 maggio 1999. Nel rapporto presentato nel 2017 il gruppo di lavoro ha giustappunto definito la corruzione quale minaccia alla democrazia da fronteggiarsi in ogni settore secondo il principio di trasparenza.²⁰⁵ Attualmente il gruppo GRECO chiama i governi ad attuare “misure straordinarie per impedire la corruzione, che potrebbe essere favorita dalla concentrazione di poteri e da deroghe ai diritti fondamentali. A rischio soprattutto il settore degli appalti pubblici con situazioni di conflitti di interessi e ruolo delle lobby sempre più penetrante. Un punto di riferimento per fronteggiare i rischi di corruzione, si legge nel rapporto, può essere costituito dalle Linee Guida del 2020 sulla prevenzione dei rischi di corruzione nel contesto della pandemia.”²⁰⁶

Il Consiglio d'Europa associa la corruzione al riciclaggio di denaro (“slush funds”) seppure concependola quale fattispecie dalle molteplici qualificazioni, tale per cui la previsione di norme incriminatrici differenti riferite al fenomeno corruttivo all'interno degli Stati membri, lo ricondurrebbe, seppur in senso lato, ad altre fattispecie penali.²⁰⁷

Nell'ambito europeo viene emanata nel 1999 la *Convenzione civile sulla corruzione* con la quale la regione si focalizza sui rimedi da offrire alle persone che hanno sofferto danni conseguentemente al realizzarsi di atti di corruzione, affermando per prima e per la prima volta un approccio vittima centrico. L'art. 4 comma primo iii) afferma

²⁰⁴ Conforme anche con l'art. 42 dello Statuto di Roma del 1998 e l'art. 16.2 dello Statuto del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia.

²⁰⁵ CASTELLANETA M., *Lotta alla corruzione: passi indietro negli Stati membri del Consiglio d'Europa – Fight against corruption: reversal of progress in the Member States of the council of Europe*, 3 maggio 2018, reperibile al sito web: <http://www.marinacastellaneta.it/blog/lotta-alla-corruzione-passi-indietro-negli-stati-membri-del-consiglio-deuropa-fight-against-corruption-reversal-of-progress-in-the-member-states-of-the-council-of-europe.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

²⁰⁶ CASTELLANETA M., *Pubblicato il rapporto annuale del GRECO sulla lotta alla corruzione*, 1 giugno 2021, reperibile al sito web <http://www.marinacastellaneta.it/blog/pubblicato-il-rapporto-annuale-del-greco-sulla-lotta-alla-corruzione-2.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

²⁰⁷ Si ricordano la *Convention on Laundering, Search, Seizure and confiscation of the Proceeds for Crime* (CETS No. 141) del 1990, la *European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters* (CETS No. 30) del 1959, la *Convention on Extradition* (CETS No. 24) del 1957. Vedasi anche gli atti della prima Conferenza europea su “specialised services in the fight against corruption” tenutasi il 24 e 25 Aprile 1996 a Strasburgo (Francia), in particolare le conclusioni presentate da SALAZAR L., *Anti-Corruption Services : Good Practice in Europe*, pp. 99-103.

infatti l'esistenza di un *casual link* tra l'atto di corruzione e il danno causato dal reato, definito "requiring, offering, giving or accepting, directly or indirectly, a bribe or any other undue advantage or prospect thereof, which distorts the proper performance of any duty or behavior required of the recipient of the bribe, the undue advantage or the prospect thereof."²⁰⁸ Ciò premesso, lo scopo primo della convenzione è quello di offrire l'opportunità alle vittime di ottenere compensazione per il danno subito, ai sensi dell'articolo terzo, il cui comma secondo dispone che la compensazione può riguardare danni materiali nonché perdite non pecuniarie. All'art. 14 della Convenzione viene individuato il Gruppo GRECO quale organo di monitoraggio della implementazione della convenzione da parte degli Stati parte. L'art. 16 comma secondo dispone, infine, che qualsiasi stato ratificante la convenzione diventa automaticamente parte del gruppo GRECO, riconoscendo così la fondamentale importanza dell'organo nell'applicazione della normativa.

Nello stesso anno, contestualmente viene emanata la *Convenzione penale sulla corruzione*. Essa prevede la criminalizzazione di precise fattispecie di reato, individuate ed elencate dagli artt. 2 al 13. Nel dato testuale di tali articoli si evince come il fenomeno sia ricondotto a diverse forme di condotta, riferendo alla corruzione diverse ipotesi di comportamenti illeciti. Agli articoli dal secondo al tredicesimo sono appunto indicate tutte quelle fattispecie che devono essere criminalizzate da parte degli Stati parte in quanto crimini di corruzione. Gli artt. 19 e 20, d'altro canto, prevedono la necessità di intervenire con sanzioni che abbiano finalità deterrenti e dissuasive nei confronti di persone fisiche e giuridiche nell'ottica di un accesso alla giustizia penale efficace.²⁰⁹ In particolare, l'art. 20 della convenzione prevede la creazione di "specialized authorities" per contrastare il fenomeno e rafforzare l'applicazione delle misure anticorruzione.²¹⁰ Sono inoltre previsti obblighi di cooperazione tra gli Stati e di mutua assistenza, per facilitare il contrasto delle fattispecie catalogate al suo interno, secondo le disposizioni di

²⁰⁸ Art. 2 della Convenzione.

²⁰⁹ Vedasi la quinta Conferenza europea su "specialised services in the fight against corruption", *Inquiries, prosecutions and penalties in corruption cases*, cit.

²¹⁰ *Ibidem*. Secondo gli autori proprio il combinato disposto tra tale articolo e le previsioni di cui ai 20 Principi (enunciati di seguito al par. 1.4.8) costituirebbero al contempo gli standard e le modalità di azione europea di contrasto alla corruzione. L'art 20 della suddetta convenzione così recita: "Ciascuna Parte adotta le misure necessarie per garantire la specializzazione di persone o di enti nella lotta contro la corruzione. Questi devono disporre, nel rispetto dei principi fondamentali del sistema giuridico della Parte, dell'indipendenza necessaria per poter esercitare le loro funzioni efficacemente e liberi da qualsivoglia pressione illecita. Le Parti provvedono affinché il personale degli enti summenzionati disponga di una formazione e di risorse finanziarie adeguate all'esercizio delle loro funzioni."

cui al capitolo quarto, nel quale figura anche la possibilità di estradizione ai sensi dell'art. 27. La peculiarità dell'art. 27 consiste nel configurare una nuova ipotesi di estradizione per reati di corruzione nei casi in cui due Stati non abbiano previsto questa possibilità in un altro trattato bilaterale. Anche questa convenzione, così come quella civile, all'art. 24, nomina il GRECO quale organo di monitoraggio della implementazione della convenzione da parte degli Stati parte.

Il gruppo GRECO, istituito con *la Risoluzione (99) 5 istitutiva del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)* del 1 maggio 1999 ha lo scopo di monitorare l'implementazione delle convenzioni in materia di corruzione emanate in senso al Consiglio d'Europa da parte degli Stati membri.

L'esercizio del suo mandato si articola in fasi di valutazioni (*review*) consistenti in visite ai Paesi, questionari di autovalutazione, adozione di Rapporti di valutazione e di seguito di conformità per verificare l'effettiva adesione alle raccomandazioni emesse dal gruppo GRECO, che hanno forza vincolante (salvo riserve poste da uno Stato su disposizioni delle convenzioni applicabili). Il GRECO pubblica Relazioni annuali che forniscono un quadro attuale dello stato implementativo della normativa anticorruzione nello scenario europeo e mette in luce le criticità osservate nei singoli paesi.²¹¹

Il gruppo opera dunque attraverso cicli cosiddetti *Evaluation Round* che terminano mediante la formulazione di raccomandazioni volte a indicare agli Stati come adeguarsi alla normativa del consiglio d'Europa e quali strumenti adottare per il raggiungimento di tale scopo. "Il GRECO attua la propria *mission*, ovvero indurre gli Stati aderenti, mediante un procedimento di reciproca valutazione (la cosiddetta "*peer-to-peer evaluation*"), ad adeguare l'ordinamento interno alle indicazioni della Convenzione penale sulla corruzione [...] L'analisi condotta dal GRECO è proiettata verso la costruzione di una politica non di mera repressione del fenomeno corruttivo, ma anche con valenza preventiva".²¹² Esso formula raccomandazioni destinate agli Stati membri e interviene in casi di non recepimento,²¹³ momento in cui scatta la procedura di non

²¹¹ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 102.

²¹² CROCE M., *PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA CORRUZIONE: IL QUARTO COMPLIANCE REPORT DEL GRECO SULL'ITALIA*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, reperibile al sito: <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/6484-prevenzione-e-contrasto-della-corruzione-il-quarto-compliance-report-del-greco-sull-italia> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

²¹³ Esempio il caso della Germania la quale non ha recepito le raccomandazioni del 2015 pubblicate nel rapporto del Greco - GrecoRC4(2019)17.

conformità e lo stato è chiamato a presentare un rapporto sui progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni.²¹⁴ Tra le misure da attuare individua il divieto di accettare doni e la diffusione di codici di condotta. Il Gruppo assolve il compito di individuare *best practices* tra gli Stati, anche terzi. In particolare, fin dalla sua istituzione, ha richiamato l'attenzione sulle strategie messe in atto dagli Stati Uniti a contrasto del reato corruttivo. Nel suo ultimo rapporto disponibile, il Gruppo ha posto l'accento sulla necessità di condurre una lotta alla corruzione nell'ambito dell'indipendenza della magistratura. L'esigenza è accentuata dal fatto che sulla base di indagini portate a termine nel periodo oggetto di valutazione, risulta che i governi hanno attuato completamente solo il 40% delle raccomandazioni per prevenire la corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri.²¹⁵ Questo dato avvalorata la tesi del GRECO per cui la corruzione vada fronteggiata nel rispetto del principio di trasparenza,²¹⁶ confermando la priorità che deve essere data al rispetto e implementazione di principi fondamentali nelle strategie di ostacolo alle frodi, anche sul piano nazionale.

Altra risoluzione degna di nota è la *Risoluzione (97) 24 sui venti principi guida per la lotta alla corruzione*. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 1997 ha formulato una risoluzione il cui contenuto concorda su venti principi guida che mirano a promuovere un processo dinamico per prevenire e combattere efficacemente la corruzione. Si tratta di norme di *soft law* che hanno assunto impatto importante grazie alle tecniche affiancate per la loro implementazione. Alcuni Stati, proprio in ottemperanza a tali principi, hanno istituito organismi contro la corruzione ad hoc.²¹⁷

I principi guida includono la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, il miglioramento delle procedure di indagine e di azione penale, la promozione della specializzazione delle persone o degli organismi incaricati di combattere la corruzione e l'aumento della cooperazione internazionale. Essi hanno mantenuto rilevanza all'interno della normativa

²¹⁴ CASTELLANETA M., *Corruzione: per la Germania scatta la procedura di non conformità - Corruption: "non-compliance procedure" for Germany*, 16 settembre 2019, reperibile al sito <http://www.marinacastellaneta.it/blog/corruzione-per-la-germania-scatta-la-procedura-di-non-conformita-corruption-non-compliance-procedure-for-germany.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

²¹⁵ CASTELLANETA M., *Publicato il rapporto annuale del GRECO sulla lotta alla corruzione*, cit.

²¹⁶ ID., *Lotta alla corruzione: passi indietro negli Stati membri del Consiglio d'Europa*, cit.

²¹⁷ come nel caso della Slovenia, che ha adottato il Protocollo GRECO nel Dicembre 2000. Vedasi la quinta Conferenza europea su "specialised services in the fight against corruption", *Inquiries, prosecutions and penalties in corruption cases*, cit.

europea contro la corruzione dal momento che costituiscono specifiche linee guida per l'attività svolta dal GRECO.

d. UNIONE EUROPEA

Recenti statistiche, pubblicate in data 13 luglio 2022, evidenziano che il 68% dei cittadini dell'Unione europea crede che la corruzione sia diffusa nel proprio paese e ripone scarsa fiducia nei programmi delle istituzioni nazionali di contrasto al fenomeno.²¹⁸ E' un dato conosciuto che annualmente “una parte considerevole dei fondi dell'Unione va sprecata a causa di frodi e altre irregolarità commesse da persone fisiche e giuridiche”.²¹⁹ Le stesse istituzioni UE sono state coinvolte in scandali di corruzione, che spesso si sono tramutati in motivo di arresto dello sviluppo delle stesse politiche anticorruzione tra gli Stati membri. Gli scandali affrontati dalle istituzioni dell'UE negli anni Novanta hanno promosso un nuovo sviluppo della lotta alla corruzione a livello UE, rendendola tematica di interesse per le sue istituzioni.²²⁰

Nella sua evoluzione normativa, da considerarsi in prospettiva storico-giuridica, l'Unione europea ha fatto proprie definizioni e tendenze internazionali di lotta contro la corruzione.²²¹

La normativa unionale anticorruzione si evolve e trova il proprio fondamento nei principi comuni diffusi e consolidati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, in particolar modo in quello di democrazia, di leale collaborazione.

Il modello anticorruzione costruito dai sistemi dell'Unione europea risponde al principio del mutuo riconoscimento allo scopo di ripartire la competenza tra i giudici degli Stati membri all'interno di un “unico spazio [...] fondato su comuni valori di libertà e di tutela dei diritti dell'uomo e ormai costitutivo di un unico territorio dell'Unione”²²². Altri principi che rilevano nella formazione della normativa anti corruzione dell'Unione

²¹⁸ European Commission, Migration and Home Affairs, Citizens and businesses have spoken – corruption remains a serious problem in EU countries, 13 luglio 2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/news/citizens-and-businesses-have-spoken-corruption-remains-serious-problem-eu-countries-2022-07-13_en.

²¹⁹ Si vedano conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Commissione/BEL, C-15/00, EU:C:2002:557, paragrafo 4; T-483/13, *Oikonomopoulos v Commission*, Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) del 20 luglio 2016, parr. 129-130.

²²⁰ HOXHAI A., *The EU Anti-Corruption Report. A Reflexive Governance Approach*, Routledge, 2021, p. 16.

²²¹ Vedasi a tal proposito ŠKABAR M., ŠKABAR M., *THE PHENOMENON OF CORRUPTION IN THE EUROPEAN UNION*, in *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*, 2021.

²²² FORTI G. (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da “mani pulite”*, TRANSIZIONI, Vita&Pensiero, 2003, p. 201.

europea sono quelli attinenti il divieto di discriminazione, previsti agli artt. 2 e 3 TUE²²³ e agli art. 10²²⁴ e art. 67 TFUE, comma terzo²²⁵; di trasparenza incardinato negli artt. 11 TUE commi dal primo al terzo²²⁶ e art. 15 comma primo TFUE (trasparenza)²²⁷; l'art. 14 TFUE²²⁸ in tema di *due diligence*.

In ottemperanza a tali principi l'Unione ha catalogato i cosiddetti *euro-delitti* ossia reati sottoposti alle competenze penali dell'Unione e destinati alla cooperazione giudiziale come previsto dal Titolo V agli artt. 82-83 TFUE, titolo oggi dedicato alla competenza penale di armonizzazione per attuare politiche comuni in ambito regionale.

Secondo gli studiosi una prima base giuridica per poter comprendere il reato tra quelli di interesse comunitario risulta essere l'art. 325 TFUE che “stabilisce la competenza concorrente tra Unione europea e Stati membri in tema di contrasto del reato di frode c.d. “comunitaria”.”²²⁹ Operando un'interpretazione estensiva dell'art. 325 TFUE si potrebbero assumere, oltre alla fattispecie di frode, tutte le altre assimilabili, venendo così inclusi il

²²³ Art. 2 “L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.”; art. 3 “1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. [...]”.

²²⁴ “Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.”

²²⁵ Art. 67 comma terzo “L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali”. Più specificamente la parte seconda del TFUE intitolata “Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione” che comprende gli articoli dal 18 al 25.

²²⁶ “1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.”

²²⁷ “Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile.”

²²⁸ “Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.”

²²⁹ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 183.

reato di corruzione e di riciclaggio nella materia di competenza UE e circoscrivendo anche la materia della criminalità organizzata in ragione delle connessioni inevitabili esistenti tra i due fenomeni.²³⁰

In questo senso, la corruzione è inquadrata “anche nei suoi collegamenti con il crimine organizzato e il riciclaggio di denaro, tenendo conto inoltre del fondamentale rilievo che devono avere le misure di prevenzione patrimoniale (sequestro, confisca) per le quali l’Italia si pone all’avanguardia non solo europea ma anche sul piano globale.”, attraverso l’adozione di un approccio olistico nel contrasto del fenomeno (lo stesso che si ritroverà in UNCAC).²³¹

Ai sensi dell’art. 310, par. 6, TFUE, ponendosi in conformità con l’art. 325 TFUE, prevede che “[l]’Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione stessa mediante misure [...] dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell’Unione.” La materia della corruzione è posta al centro dell’interesse comunitario, oggetto di interesse per la realizzazione di specifici programmi, la stesura di misure legislative e l’istituzione di strutture amministrative di contrasto alle frodi. Attualmente, l’articolo 325 TFUE fornisce dunque la base giuridica per la tutela degli interessi finanziari dell’UE contro la frode e altre attività illecite (compresa la corruzione). Base giuridica per la lotta alle frodi nel contesto dell’Unione è quindi l’art. 325 TFUE al quale si riferisce il compito di combattere le frodi a livello dell’Unione adoperando gli stessi strumenti adottati dagli Stati membri sul piano nazionale.²³² Al par. 3 di questo stesso articolo (a seguito della riforma di Lisbona) viene invocata la collaborazione delle autorità nazionali con la Commissione al fine di improntare un stretta cooperazione nella lotta alle frodi. L’art. 325 TFUE incarica l’UE stessa e i suoi paesi membri di proteggere il bilancio dell’UE.²³³ sulla base del quale erano state adottate le prime misure integranti la materia attribuita al terzo pilastro.²³⁴ In questo frangente la forma di corruzione riconosciuta in UE è ricondotta all’ambito pubblico

²³⁰ *Ibidem*, p. 185.

²³¹ *Ibidem*, p. 188.

²³² Per questi si parla di *principio di assimilazione*: gli interessi finanziari vengono equiparati a quelli propri degli ordinamenti nazionali in modo tale che le misure chiamate alla tutela degli interessi UE siano le stesse previste sul piano nazionale.

²³³ Informazioni queste anche reperibili al sito *Eur Lex* <https://eur-lex.europa.eu/content/summaries/summary-22-expanded-content.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

²³⁴ SZAREK-MASON P., *The European Union's Fight Against Corruption*. cit, p. 98 e ss.

nella forma della corruzione attiva.²³⁵ Solo di seguito lo sguardo verrà rivolto al settore privati, con la forma della corruzione passiva;²³⁶ infine ricondotta alla fattispecie di riciclaggio di denaro per cui oggi esistono specifiche discipline.²³⁷ L'affermazione del principio di mutuo riconoscimento con Maastricht e la codificazione di principi fondamentali come resi nell'art. 2 TUE ha permesso una cooperazione a livello comunitario con coinvolgimento diretto anche degli Stati membri, anche nell'ambito della corruzione.²³⁸

Con l'avvento delle riforme di Lisbona, il terzo pilastro veniva eliminato e le materie attinenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono divenute materie di competenza concorrente tra UE e gli Stati membri ai sensi dell'art. 3.2 TUE che ha previsto l'estensione del metodo comunitario alle stesse,²³⁹ seppur con alcune peculiarità.²⁴⁰

Oggi l'art. 29 TUE menziona la prevenzione e la lotta alla corruzione nelle modalità utili al raggiungimento dell'obiettivo di creare e mantenere uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

D'altro canto l'art. 83, paragrafo 1, del TFUE riconosce la corruzione come *euro criminalità*, inserendola tra i reati particolarmente gravi con una dimensione

²³⁵ Con la seguente normativa: First Communication della Commissione nel 1997: Commission (EC), 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Union Policy Against Corruption', COM(97) 192 final, 21.5.1997; Primo Protocollo: Protocol drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, (adottato il 27 Settembre 1996, entrato in vigore il 17 ottobre 2002, OJ C 313/10, 23/10/1996; prima Convenzione adottata nel 1997 Convention drawn up sulla base del K3 TUE of the Treaty on European Union sulla lotta alla corruzione che coinvolge funzionari delle Comunità europee o funzionari degli Stati membri dell'Unione europea (the Anti-Corruption Convention), OJ C 195, 25.6.1997.

²³⁶ Con la seguente normativa: Council Joint Action 98/742/JHA del 22 dicembre 1998 sulla corruzione nel settore privato, OJ L 358/2, 31.12.1998; Council Framework Decision 2003/568/JHA del 22 luglio 2003 sulla corruzione nel settore privato (the Framework Decision), OJ L 192/54, 31.7.2003; Commission (EC), 'Report from the Commission to the Council based on Article 9 of the Council Framework Decision 2003/568/JHA del 22 luglio 2003 sulla corruzione nel settore privato', COM(2007) 328 final, 18.6.2007, at 7; Direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2001 che modifica la direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio (the Second Directive), OJ L 344/76, 28.12.2001.

²³⁷ Commissione europea, 'Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor', COM(2001) 715 final, 11.12.2001; Council Directive 91/308/EEC del 10 giugno 1991 sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di denaro (the First Directive), OJ L 166, 28.6.1991; Direttiva 2005/60/EC of del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (the Third Directive), OJ L 309/15, 25.11.2005.

²³⁸ Sul tema SZAREK-MASON P., *The European Union's Fight Against Corruption*. cit., pp. 43-88.

²³⁹ Dapprima anticipato con la sentenza CGUE *Pupino* del 2005 nella quale la Corte ha sancito gli obblighi dei giudici nazionali all'interpretazione conforme anche per materie attinenti il terzo pilastro.

²⁴⁰ Ad esempio la possibilità del Consiglio europeo di definire gli orientamenti strategici (con votazione all'unanimità) ai sensi dell'art. 68 TFUE e la possibilità per i parlamenti nazionali di controllare il rispetto del principio di sussidiarietà in materia di cooperazione giudiziaria penale e di polizia.

transfrontaliera.²⁴¹ L'art. 83 TFUE ha infatti definito la corruzione tra i reati gravi a dimensione transfrontaliera per i quali potrebbero essere stabilite norme minime sulla definizione di reati e sanzioni.²⁴² L'art. 83 TFUE ravvisa nella corruzione una di quelle materie per le quali il Consiglio congiuntamente al Parlamento possono adottare direttive (attraverso la procedura ordinaria) prevedendo norme per la definizione del reato e sanzioni al fine di uniformare le legislazioni penali nazionali per reati di seria gravità aventi carattere transnazionale e transfrontaliero.²⁴³

I reati di corruzione sono pertanto attribuiti alla competenza dell'Unione europea in base all'art. 83 TFUE e tra i reati certamente rientra la corruzione "proprio per la già segnalata influenza negativa che un tale fenomeno può assumere sul mercato libero e sulla libera concorrenza"²⁴⁴ e grazie alla previsione dell'art. 325 TFUE, il quale prevede la possibilità di adottare disposizioni penali e attribuisce *competenza tipica propria* per materie della sfera della frode finanziaria,²⁴⁵ le istituzioni possono impartire sanzioni di natura penale attraverso regolamenti vincolanti esercitando una forma di competenza penale diretta²⁴⁶.

Le convenzioni e accordi contro la corruzione nell'ambito dell'Unione sono così stati originariamente stabiliti ai sensi del titolo VI del TUE (*terzo pilastro*), quindi per la costruzione di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia"²⁴⁷ Secondo parte della dottrina l'evoluzione delle normative anticorruzione in ambito unionale sarebbe da ricondurre al susseguirsi di tre fasi storico politiche: prima fase la lotta alla corruzione nell'ambito della tutela degli interessi finanziari della Comunità; seconda fase con uno sguardo oltre la tutela degli interessi finanziari delle Comunità; terza fase una politica globale contro la corruzione.²⁴⁸

Il punto di partenza dello sviluppo della normativa anticorruzione in UE può essere individuato nell'operato della Commissione che con la *Communication on the EU policy*

²⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/content/summaries/summary-22-expanded-content.html> (ultimo accesso 23 gennaio 2023).

²⁴² HOXHAI A., *The EU Anti-Corruption Report*, cit., p. 26 e ss.

²⁴³ Le stesse considerazioni sarebbero valide per il reato di riciclaggio.

²⁴⁴ CANESTRARI S, CORNACCHIA L., DE SIMONE G. (a cura di), *Manuale di diritto penale, Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione, delitti di corruzione e cornice europea*, Mulino, 2015, cap. I.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ MONGILLO V., *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale: effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale multilivello dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 463 ss.

²⁴⁷ FORTI G. (a cura di), *Il prezzo della tangente.*, cit., pp. 195-198.

²⁴⁸ *Ibidem*, pp. 73-87.

against corruption del 1997 ha per la prima volta posto attenzione sulla questione corruzione individuandola quale minaccia nei confronti della *good governance* e della *rule of law*. La Commissione individua tre obiettivi alla base della nuova *policy*: proteggere gli interessi finanziari UE, proteggere gli ufficiali UE e degli Stati membri, proteggere il settore privato. La *Communication* offre anche una prima definizione di corruzione, descrivendola quale “any abuse of power or impropriety in the decision-making process brought about by some undue inducement or benefit”.²⁴⁹

In questa prima fase la Commissione rivolge la propria attenzione maggiormente sui paesi dell'Europa centrale e orientale, specie nei confronti degli Stati che avrebbero aderito all'UE nel 2004.²⁵⁰ In questo contesto, riconducendo l'anticorruzione ai criteri di Copenaghen, la Commissione ha imposto sugli Stati candidati all'adesione all'UE condizioni aggiuntive sul rispetto degli standard anticorruzione, vagliate attraverso la previsione di relazioni annuali sullo stato di avanzamento delle relative politiche.

In particolare, la Commissione ha chiesto agli Stati candidati di firmare e ratificare la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, allegandola ai capitoli dell'*acquis*.²⁵¹ A questa farebbe seguito una seconda fase caratterizzata dalla produzione di normativa antifrode e alla adesione a quella emanata in seno al Consiglio d'Europa.²⁵²

La dottrina ha poi individuato una terza fase, ossia quella di adesione alle politiche internazionali anti corruzione negli anni 2000, e una quarta fase con la promozione da parte della Commissione di normative *ad hoc* contestualmente alla adesione da parte di nuovi paesi, ad esempio nel caso di Romania e Bulgaria.²⁵³ Sempre secondo la dottrina, a questo punto, la politica anticorruzione sarebbe diventata parte fondamentale dell'*acquis*, da recepirsi in fase di adesione di nuovi Stati membri all'Unione, di cui un

²⁴⁹ HOXHAI A., *The EU Anti-Corruption Report*, cit., p. 13 e ss.

²⁵⁰ In particolar modo la Commissione considerava la corruzione una grave fonte di preoccupazione per Bulgaria, Repubblica ceca, Polonia, Romania e Slovacchia, in Estonia e Slovenia, già attuale in Ungheria, Lettonia e Lituania; così in ID., *The EU Anti-Corruption Report*, cit., p. 15.

²⁵¹ *Ibidem*. Basti pensare che nel 2002, otto dei dieci paesi aderenti avevano adottato la convenzione, contro i tre dei quindici Stati membri esistenti.

²⁵² *Ibidem*. pp. 16-19.

²⁵³ Nel dicembre 2006, la Commissione ha deciso, sulla base degli articoli 37 e 38 del trattato di adesione, di istituire l'MCV come misura transitoria per aiutare i due paesi a porre rimedio a queste carenze nei settori della riforma giudiziaria, corruzione e criminalità organizzata. La Bulgaria e la Romania sono state autorizzate ad aderire all'UE il 1° gennaio 2007, a condizione che rispettassero determinati parametri anticorruzione che dovevano essere monitorati. *Ibidem*, pp. 22-29.

esempio sono Bulgaria e Romania per le quali furono previsti strumenti di monitoraggio appositi per consentirne il loro ingresso in UE, avvenuto nel 2007.²⁵⁴

Di seguito si intende proporre un quadro sintetico dell'esistente in materia di anticorruzione in UE.²⁵⁵

A partire dall'anno 1995 sono state concepite una serie di direttive denominate *PIF* con disposizioni di efficacia diretta, caratterizzate da obbligo di risultato, che "rimettono agli Stati membri e Unione di definire le modalità concrete attraverso le quali offrire carattere effettivamente dissuasivo ed efficace alle misure di contrasto alla frode comunitaria."²⁵⁶

La *Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee* del 1995 cosiddetta "Convenzione PIF", stipulata sulla base dell'articolo K.3 del TUE²⁵⁷, e il relativo Protocollo di Dublino del 1996, sono entrati in vigore nell'ottobre 2002 con lo scopo di allargare le maglie della corruzione, già prevista dalle legislazioni nazionali, alla possibilità di reati commessi da funzionari stranieri o comunitari a discapito degli interessi finanziari della Comunità europea. La convenzione risponde all'esigenza di armonizzare le legislazioni nazionali rendendo così punibile il reato di corruzione quando compiuto da un funzionario comunitario o di altro Stato membro in qualità di soggetto attivo.²⁵⁸

²⁵⁴ Per approfondimenti sul punto SZAREK-MASON P., *The European Union's Fight Against Corruption. In The European Union's fight against corruption: the evolving policy towards member states and candidate countries*, Cambridge University Press, 2010, p. 218 e ss.

²⁵⁵ Vedasi Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, *On a comprehensive EU policy against corruption* [COM(2003) 317 final] reperibile al sito web <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/a-comprehensive-eu-anti-corruption-policy.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022). Il testo riprende la definizione di corruzione utilizzata dal Programma globale delle Nazioni Unite contro la corruzione, ovvero "abuso di potere a scopo di lucro". Vedasi anche Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, *The fight against corruption in the EU*, 6 giugno 2011, Bruxelles [COM(2011) 308 final] pubblicata al sito web <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0308&from=EN> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

²⁵⁶ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 183.

²⁵⁷ L'art. K3 del Titolo VI del Trattato di Maastricht, ribattezzato "terzo pilastro" nel contenuto, stabiliva nell'ambito dell'Unione l'adozione di posizioni comuni e la promozione ogni forma di cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi, l'attuazione di azioni comuni per il conseguimento di obiettivi comunitari, l'elaborazione e adozione di convenzioni che potessero prevedere la competenza della Corte di Giustizia nella composizione delle controversie connesse con la loro applicazione e interpretazione delle disposizioni.

²⁵⁸ CANESTRARI S., CORNACCHIA L., DE SIMONE G. (a cura di), *Manuale di diritto penale*, cit., cap. XIII.

Una nuova direttiva in materia, la *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea* (anch'essa Direttiva PIF),²⁵⁹ viene approvata il 5 luglio 2017. Essa è relativa a condotte transnazionali, aventi luogo sul territorio di due o più Stati membri, quali truffa, malversazione, riciclaggio, corruzione, appropriazione indebita commessa da pubblici funzionari, questi ultimi in quanto assimilati in rapporto di sussidiarietà alla truffa.²⁶⁰ È il primo strumento giuridico dell'UE in assoluto a fornire una definizione di pubblico ufficiale. Ai fini della corruzione sono da intendersi con “funzionari pubblici”, secondo la Direttiva, quei soggetti che ricoprono formalmente un incarico pubblico nelle istituzioni UE, negli Stati membri, ma anche nei paesi terzi, ed al contempo coloro i quali, pur non rivestendo formalmente la carica di pubblico ufficiale, sono investiti di funzioni di pubblico servizio, ad esempio perché coinvolti nella gestione di fondi pubblici UE. Perché le condotte illecite menzionate possano configurare un reato perseguibile l'intenzionalità del funzionario pubblico deve rinvenirsi in tutti gli elementi costitutivi della fattispecie, deducibile da circostanze materiali, mantenendo però, ai fini della punibilità da parte degli ordinamenti nazionali, gli stessi presupposti (e quindi la stessa gravità) richiesta perché possa applicarsi una sanzione detentiva. La definizione copre non solo tutti i funzionari pertinenti che ricoprono una carica formale nell'UE, nei suoi Stati membri o paesi terzi, ma anche le persone che non ricoprono tale carica, ma che esercitano una funzione di servizio pubblico in relazione ai fondi dell'UE (ad esempio, appaltatori coinvolti in la gestione di tali fondi). Le successive riforme dei trattati hanno gradualmente rafforzato la competenza dell'UE in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Ciò ha consentito al legislatore dell'UE di andare oltre l'ambito ristretto della protezione degli interessi finanziari dell'UE nell'affrontare la corruzione.²⁶¹ La direttiva inoltre,

²⁵⁹ Direttiva (UE) 2017/1371.

²⁶⁰ Specificamente sulla corruzione, al *considerando* n. 8 afferma “La corruzione costituisce una minaccia particolarmente grave per gli interessi finanziari dell'Unione e può essere in molti casi legata a una condotta fraudolenta. Poiché tutti i funzionari pubblici hanno il dovere di esercitare il proprio giudizio o la propria discrezionalità in modo imparziale, la dazione di tangenti per influenzare il giudizio o la discrezionalità di un funzionario pubblico e la ricezione di tali tangenti dovrebbero rientrare nella definizione di corruzione, indipendentemente dal diritto o dalle disposizioni regolamentari applicabili nel paese o all'organizzazione internazionale di appartenenza del funzionario interessato”.

Vedasi SOMMELLA M., *Attuazione in Italia delle norme di contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione*, cit., p. 252 ss. Sul punto si veda anche PARISI N., *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2017, n. 9.

²⁶¹ BĄKOWSKI P., VORONOVA S., *Corruption in the European Union*, European Parliament, 2017, p. 16

assorbendo totalmente il principio di *corporate liability*, dedica un'attenzione particolare alla tematica delle responsabilità delle persone giuridiche.²⁶²

L' *Atto del Consiglio del 27 settembre 1996* ha stabilito un protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee che definisce nuovamente il reato di corruzione distinguendolo, finalmente, tra corruzione attiva e corruzione passiva. La corruzione attiva consistente nella condotta del funzionario che deliberatamente, direttamente o tramite terzo sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetta la promessa, per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri di ufficio. La corruzione passiva si verifica allorquando un soggetto deliberatamente promette o trasmette, direttamente o tramite un terzo, un vantaggio di qualsiasi natura a un funzionario, per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri di ufficio. La rilevanza del protocollo consiste proprio nella definizione offerta del fenomeno corruttivo: essa sarà ripresa e mantenuta negli atti normativi successivi.²⁶³

La *Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea* del 1997 elimina l'orientamento della criminalizzazione della condotta perché lesiva degli interessi finanziari comunitari in favore di un punto di vista non solo patrimoniale, bensì anche sociale e politico.²⁶⁴ La Convenzione si propone come continuazione degli impegni adottati attraverso gli strumenti comunitari precedenti, nella condanna alla corruzione attiva e passiva e per la lotta contro le tangenti corrisposte all'estero, chiamando gli Stati membri ad adottare normative a contrasto del fenomeno con la previsione di sanzioni penali effettive sia nel pubblico sia nel privato.²⁶⁵ L'annesso protocollo è entrato in vigore

²⁶² Come meglio precisato nel contenuto del *considerando* n. 14: “Nella misura in cui gli interessi finanziari dell'Unione possono essere lesi o minacciati dalla condotta imputabile a persone giuridiche, queste dovrebbero essere responsabili dei reati commessi in loro nome, quali definiti nella presente direttiva”.

²⁶³ CANESTRARI S, CORNACCHIA L., DE SIMONE G. (a cura di), *Manuale di diritto penale*, cit., cap. XIII.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ Commissione europea, *CONVENZIONE RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE NELLA QUALE SONO COINVOLTI FUNZIONARI COMUNITARI O NAZIONALI*, 9 giugno 1997, Bruxelles [C/97/168], reperibile al sito https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES_97_168 (ultimo accesso 20 novembre 2022). In essa si legge: “[l]a convenzione è in linea con gli strumenti giuridici già adottati nell'ambito del Terzo pilastro dal Consiglio, nel contesto della lotta contro la frode e la corruzione. Il suo campo di applicazione va oltre quello del primo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee firmato nel settembre 1996, poiché quest'ultimo riguarda gli atti di corruzione nei quali

con lo scopo di “prevenire il riciclaggio dei proventi di attività illecite”,²⁶⁶ che riporta che “ai fini del conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea, gli Stati membri considerano la lotta contro la criminalità che pregiudica gli interessi finanziari delle Comunità europee una questione di interesse comune che rientra nella cooperazione istituita dal titolo VI del trattato”²⁶⁷ Peculiarità del secondo protocollo è la emersione del principio di *corporate liability* nella forma della responsabilità degli enti come disciplinata all'art. 3 sulla responsabilità delle persone giuridiche.

Questo dettato normativo configura un superamento della Convenzione del 1995 la quale invece faceva riferimento alla responsabilità delle persone giuridiche all'art. 3 solo nella formula di sanzioni a casi di responsabilità penale dei dirigenti delle imprese, coloro che esercitano un potere di decisione o di controllo in seno alla stessa.²⁶⁸

La Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea del 22

sono coinvolti funzionari delle Comunità e degli Stati membri soltanto in caso di danno agli interessi finanziari delle Comunità mentre la presente convenzione si applicherà a tali atti anche qualora il danno riguardi unicamente uno Stato membro e non il bilancio comunitario. Questo testo costituisce il primo strumento giuridico adottato a livello internazionale contro le "tangenti" versate all'estero, che consente di incriminare i funzionari comunitari ma anche di perseguire gli atti di corruzione nei confronti di funzionari stranieri. La convenzione sancisce l'impegno degli Stati membri di adottare le misure necessarie per assicurare che la corruzione attiva e passiva, quale definita dalla convenzione, costituisca illecito penale a livello nazionale. Si tratta degli atti di corruzione commessi sia da funzionari comunitari o nazionali sia, a determinate condizioni, da ministri, parlamentari nazionali, membri degli organi giudiziari supremi e della Corte dei conti, membri della Commissione, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei conti delle Comunità europee, nell'esercizio delle loro funzioni. Per quanto riguarda le sanzioni, la convenzione prevede che ciascuno Stato membro adotti le misure necessarie per assicurare che le condotte in questione siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, comprendenti, almeno nei casi gravi, pene privative della libertà che possono comportare l'extradizione, che avrà luogo dopo la ratifica da parte dei quindici Stati membri. Inoltre, la convenzione contiene disposizioni riguardanti in particolare la responsabilità penale dei dirigenti delle imprese, la determinazione dell'autorità giudiziaria competente a giudicare un illecito, l'extradizione ed azione penale, l'applicazione del principio "ne bis in idem" (ossia il principio in virtù del quale una persona non può essere giudicata due volte per lo stesso fatto) nonché l'entrata in vigore della convenzione. Infine, la competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, è prevista nel caso di controversie tra Stati membri in merito all'interpretazione/applicazione della convenzione, qualora non sia stato possibile risolvere la controversia in sede di Consiglio entro sei mesi. Sono inoltre previste una competenza limitata della Corte in merito all'interpretazione/applicazione di alcuni articoli della convenzione per le controversie tra uno Stato membro e la Commissione nonché la facoltà per gli Stati membri di accettare la competenza della Corte per le questioni pregiudiziali ("opting-in").”

²⁶⁶ CANESTRARI S, CORNACCHIA L., DE SIMONE G. (a cura di), *Manuale di diritto penale*, cit., cap. XIII.

²⁶⁷ *Atto del Consiglio del 19 giugno 1997 che stabilisce il secondo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*, Gazzetta ufficiale n. C 221 del 19/07/1997 pag. 0011 - 0011, reperibile al sito web [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:31997F0719\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:31997F0719(02)) (ultimo accesso 20 novembre 2022).

²⁶⁸ PARISI N., *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode*, cit., p. 15.

dicembre 1998, invece, disciplina un'azione comune di lotta contro la corruzione nel settore privato. Essa configurava una novità nell'anno in cui è stata firmata nell'intento di tutelare gli interessi non solo patrimoniali, bensì politico sociali dal momento che rappresenta la corruzione di funzionari pubblici quale *minaccia allo Stato di diritto* come si evince dal *considerando* n. 9.²⁶⁹

Il 22 luglio 2003 ha fatto seguito la decisione relativa alla corruzione *nel settore privato*.²⁷⁰ Il contesto di applicazione della nuova normativa unionale è indicato all'art. 2 della direttiva che inquadra l'oggetto di applicazione della stessa, fattispecie che siano compiute nell'ambito di attività professionali. Il comma secondo dello stesso articolo individua i soggetti attivi delle condotte, ossia persone “nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo”.²⁷¹

Oltre al *legal framework* appena menzionato l'Unione europea prevede meccanismi di monitoraggio dei livelli di corruzione sul piano regionale.²⁷² Illustri autori hanno parlato di regionalizzazione del fenomeno corruttivo, che deve essere necessariamente coordinato con l'azione di prevenzione a livello nazionale, il che fa dipendere l'efficacia delle strategie anticorruttive e applicazione della normativa unionale alle capacità esecutive e amministrative dei singoli Stati membri.

Nell'ambito dell'Unione europea la lotta alla corruzione segue dunque le fila della lotta contro i crimini transnazionali e si concretizza in una duplice direzione. *In primis*, l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri da punto di vista del diritto penale sostanziale e procedurale perseguita con strumenti quali il mutuo riconoscimento delle decisioni giurisdizionali, l'elaborazione di definizioni comuni dei reati e la fissazione di comuni livelli minimi di sanzione.²⁷³ In secondo luogo con la cooperazione giudiziaria e

²⁶⁹ CANESTRARI S, CORNACCHIA L., DE SIMONE G. (a cura di), *Manuale di diritto penale*, cit., cap. XIII.

²⁷⁰ Decisione quadro 2003/568/GAI.

²⁷¹ CASTELLANETA M., *Terzo rapporto sulla lotta alla corruzione nel settore privato – Third EU Report on combatting corruption in the private sector*, Primo Ottobre 2019, reperibile al sito web <http://www.marinacastellaneta.it/blog/terzo-rapporto-sulla-lotta-alla-corruzione-nel-settore-privato-third-eu-report-on-combatting-corruption-in-the-private-sector.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

²⁷² BĄKOWSKI P., VORONOVA S., *Corruption in the European Union*, cit., pp. 17-20.

²⁷³ VAUDANO M., VENEGONI A., *Il ruolo dell'OLAF in concreto nella lotta contro le frodi*, cit.

di polizia, alla ricerca di una transnazionalità di tipo operativo tra i paesi dell'Unione,²⁷⁴ attraverso l'operato delle istituzioni comuni quali la rete giudiziaria europea.

La previsione delle disposizioni del titolo VI del trattato UE sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale conferiscono all'UE la competenza di combattere la corruzione attraverso il ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri e instaurando una stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie e di polizia.²⁷⁵

Nell'ambito della cooperazione in materia penale, la *Decisione quadro sul mandato di arresto europeo (MAE) del 2002*,²⁷⁶ successivamente modificata con la decisione del 26 febbraio 2009,²⁷⁷ tra i trentadue reati oggetto di mandato di arresto europeo ha compreso la corruzione, così come il riciclaggio di proventi di reato, la frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità Europea, la corruzione di funzionari internazionali ed esteri, reati che possono assumere natura transnazionale. Nell'ottica di contrastare fenomeni diffusi nel territorio comunitario quali la corruzione di funzionari esteri o la corruzione privata in affari internazionali. Tali fenomeni delocalizzano il locus commissi delicti coinvolgendo più soggetti appartenenti a Stati differenti nella consumazione di condotte agevolate dalla libera circolazione di beni e servizi e dalla propagazione dell'uso di internet.²⁷⁸ Autorevole dottrina ha escluso la necessità della vigenza del criterio della doppia incriminazione,²⁷⁹ per gli episodi di corruzione dal momento che essi ricadrebbero nel campo di applicazione della normativa in materia di

²⁷⁴ *Ibidem.*

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 98.

²⁷⁶ Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri adottata nell'ambito del titolo VI del TUE [2002/584/GAI] Essa si fonda sul principio del reciproco riconoscimento delle decisioni e volta ad abolire i formalismi dell'extradizione tra gli Stati membri (con eliminazione del vaglio di opportunità) e incrementare la cooperazione giudiziaria in materia penale.

²⁷⁷ Decisione quadro 2009/299/GAI.

²⁷⁸ VAUDANO M., VENEGONI A., *Il ruolo dell'OLAF in concreto nella lotta contro le frodi e la corruzione all'interno delle Istituzioni europee ed all'esterno sul territorio dell'Unione europea e negli Stati terzi*, Incontro di studio "cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale e competenze OLAF", tenutosi presso la Corte di Appello di Genova il 20 febbraio 2012.

²⁷⁹ La decisione quadro prevede un doppio regime: 32 condotte sono sottratte alla doppia incriminazione, controllo invece previsto per le altre fattispecie.

mandato di arresto europeo,²⁸⁰ laddove lo Stato che chieda la consegna del soggetto agente abbia previsto il reato con la pena della reclusione pari o superiore a tre anni.²⁸¹

L'UE ha inoltre istituito i propri strumenti per contrastare la corruzione: l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), istituito nel 1999, dotato di poteri investigativi interistituzionali a cui si affiancano meccanismi già operanti sul territorio unionale e che a ragione entrano in gioco nel contrasto ai reati di corruzione e assimilabili. In particolare si ricordando l'*Eurojust*,²⁸² per i reati di corruzione che ledono gli interessi finanziari delle Comunità europee;²⁸³ la *rete giudiziaria europea*,²⁸⁴ con lo scopo di migliorare la cooperazione giudiziaria tra Stati membri in materia di criminalità organizzata, lotta contro la droga, terrorismo e corruzione; l'*European Public Prosecutor Office* (EPPO),²⁸⁵ in funzione dal 2021 specificamente per la lotta alle frodi.²⁸⁶ Allo stesso tempo, sono stati istituiti organi e meccanismi dell'Unione europea per aumentare la cooperazione di polizia,²⁸⁷ tra gli Stati membri, quali l'Ufficio europeo di polizia (*Europol*),²⁸⁸ la cui competenza copre la corruzione e altre forme gravi di criminalità internazionale che coinvolgano una struttura criminale organizzata.

Le discipline e politiche sviluppate dal governo unionale hanno un impatto sulle attività dei governi locali e regionali, il cui ruolo consiste soprattutto nella loro attuazione.

²⁸⁰ Decisione quadro 2002/584/GAI.

²⁸¹ FORTI G. (a cura di), *Il prezzo della tangente.*, cit., p. 207: "I fatti di corruzione ricadono nel campo di applicazione dello specifico atto dell'Unione europea, la decisione quadro con cui si istituisce il mandato, senza che sia necessario verificare il rispetto del criterio della doppia incriminazione, purché essi siano puniti nello Stato che richiede la consegna con una pena o una misura di sicurezza privativa della libertà personale di almeno tre anni."

²⁸² Istituito con la decisione del Consiglio n. 2002/187/GAI in seguito abrogata e sostituita dal regolamento (UE) 2018/1727 del 14 novembre 2018 per coordinare le attività delle autorità giudiziarie nell'ambito della criminalità organizzata; i suoi poteri sono disciplinati all'art. 85 TFUE; in materia di corruzione ha *competenza generale*.

²⁸³ United Nations, Office on Drugs and Crime, Global Action against Corruption: *The Merida Papers. Side events at the High-level Political Conference for the Purpose of Signing the United Nations Convention against Corruption*, organizzato congiuntamente dal governo del Messico e dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine a Merida, in Messico, dal 9 all'11 dicembre 2003, Vienna, 2004, pp. 15 -16 - reperibile al sito https://www.unodc.org/documents/corruption/publications_merida_e.pdf (ultimo accesso 20 novembre 2022).

²⁸⁴ Introdotta con l'azione comune 98/428/GAI del 29 giugno 1998 abrogata e sostituita dalla direttiva 2008/976/GAI del 16 dicembre 2008.

²⁸⁵ sulla base dell'art. 86 TFUE che prevede la possibilità di istituire una Procura Europea, approvato con il regolamento (UE) 2017/1939.

²⁸⁶ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 187.

²⁸⁷ prevista agli artt. 87-89 TFUE.

²⁸⁸ Disciplinato ai sensi dell'art. 88 TFUE, istituito nel 1992 ed entrato in funzione nel 1998 con la Convenzione Europol (del 1995). Il regolamento (UE) 2016/794 lo ha trasformato nella Agenzia di contrasto dell'Unione.

L'uso di strategie e piani d'azione nazionali consente di armonizzare le politiche e di facilitarne l'applicazione uniforme. Tuttavia, alcuni sostengono che in questo modo verrebbe a ridursi l'autonomia e l'indipendenza dei governi nazionali, specie in termini di definizione del reato ai fini di adeguarsi alle esigenze dettate dai proprio contesti regionali o locali specifici. Se resta spazio per i governi nazionali per co-definire il reato e costruire politiche anticorruzione, questo è principalmente in termini di prevenzione e su di essi certamente influisce anche l'impegno dei governi rivolti alla sensibilizzazione dei cittadini e alla cooperazione con la società civile.²⁸⁹

e. AREA ASIATICA

Per quanto concerne la regione asiatica, i governi sotto la guida della Banca asiatica di sviluppo (ADB) e dell'OCSE hanno lanciato un'iniziativa anticorruzione per l'Asia-Pacifico. I partecipanti hanno adottato un piano d'azione anticorruzione nel novembre 2001, approvato da 28 Stati. Il Piano si concentra sul rafforzamento dei controlli anticorruzione in ambito economico, sullo sviluppo di meccanismi di integrità pubblica e sulla promozione del coinvolgimento pubblico, incoraggiando il dialogo politico. L'attuazione del piano anticorruzione si concretizza con l'esame di leggi, strategie politiche e progetti nazionali da parte di un gruppo direttivo.²⁹⁰

Nel 2004 i leader della Cooperazione Economica Asia-Pacifico (APEC) hanno adottato una linea d'azione sulla lotta alla corruzione a garanzia della trasparenza, concordando di rafforzare la prevenzione, cooperare nel recupero dei proventi e vigilare al fine di contenere le pratiche corruttive del settore privato.²⁹¹ I leader dell'APEC hanno riconosciuto che le pratiche corruttive rappresentano una seria minaccia per la crescita economica sostenibile, il buon governo, l'integrità del mercato e il miglioramento del commercio e degli investimenti nella regione Asia-Pacifico.²⁹² Per questa ragione essi hanno istituito l'Anti-Corruption and Transparency Experts Working Group (ACTWG) nel 2004 come *task force* nella lotta alla corruzione. La task force è stata promossa a gruppo di lavoro nel marzo 2011 per istituzionalizzare e strutturare il suo lavoro di contrasto alla corruzione e promozione della trasparenza. L'ACTWG a sua volta è

²⁸⁹ *Ibidem*, pp. 24-25.

²⁹⁰ ABBOTT K. W., *Corruption.*, cit.

²⁹¹ Asian - Pacific Economic Cooperation (APEC), Doc 2004/AMM/033rev2.

²⁹² Informazioni fornite da Asian - Pacific Economic Cooperation (APEC), vedasi il sito web <https://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Anti-Corruption-and-Transparency.aspx> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

appoggiato da un organismo sussidiario chiamato la Rete delle autorità anticorruzione e delle forze dell'ordine (ACT-NET) istituito nel 2013 in Indonesia.²⁹³ Nel 2007 ancora APEC ha approvato i principi di condotta per le imprese e i funzionari pubblici²⁹⁴.

Secondo i report offerti dalle Nazioni Unite, la maggior parte dei sistemi legali nella regione del Pacifico è influenzata da precedenti epoche coloniali. Ad esempio, le fonti del diritto di Vanuatu variano a causa dell'amministrazione congiunta franco-britannica prima che ottenesse l'indipendenza nel 1980. Gli Stati Federati di Micronesia, Palau e la Repubblica delle Isole Marshall erano precedentemente parte del Territorio fiduciario delle Isole del Pacifico, i loro sistemi di governo sono quindi influenzati e modellati sull'americano e sul suo sistema legale.²⁹⁵ Conseguentemente all'interno della regione asiatica sono diverse le normative assunte a fonti del diritto, anche in ambito corruttivo, a seconda che si tratti di Stati che abbracciano, o meno, il sistema del *common law*.²⁹⁶

Nonostante le numerose diversità dal punto di vista della produzione giuridica, gli Stati del Pacifico interagiscono tra loro attraverso l'attuazione di forme di cooperazione internazionale in materia di lotta al crimine transfrontaliero e in applicazione, oggi, dei principi e dei dettami di UNCAC che ha reso possibile un'analisi dettagliata delle singole situazioni nei paesi del Pacifico attraverso i meccanismi di monitoraggio e conseguente produzione di report periodici.²⁹⁷

1.5 LEGISLAZIONI INTERNE E PRASSI NAZIONALI IN COMPARAZIONE

Per avere un quadro più completo sulle normative prodotte in materia di corruzione, appare utile offrire anche una breve rassegna di quanto vigente in alcuni contesti nazionali. La scelta è ricaduta su paesi che hanno dato un grande contributo alla creazione

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ Principi complementari anticorruzione per il settore pubblico e privato [3 luglio 2007] APEC Doc 2007/SOM3/012attB1rev1.

²⁹⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *CRIMINALIZATION AND LAW ENFORCEMENT: THE PACIFIC'S IMPLEMENTATION OF CHAPTER III OF THE UN CONVENTION AGAINST CORRUPTION*, 2016, p. 3 reperibile al sito web https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/Pacifics_Implementation_of UNCAC_Chapter_III.pdf (ultimo accesso 20 novembre 2022).

²⁹⁶ Per un quadro generale delle normative nazionali in vigore nei singoli stati si veda *Ibidem*, "Relevant Laws" pp. 4-5.

²⁹⁷ A tal proposito si veda United Nations Office on Drugs and Crime, *INTERNATIONAL COOPERATION: THE PACIFIC'S IMPLEMENTATION OF CHAPTER IV OF THE UN CONVENTION AGAINST CORRUPTION*, 2016 reperibile al sito web https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/Pacifics_Implementation_of UNCAC_Chapter_IV.pdf (ultimo accesso 20 novembre 2022).

di fonti normative anti corruzione, come nel caso degli Stati Uniti di America, o di paesi che hanno adottato misure legislative che si sono rivelate efficaci per combattere il reato sul proprio territorio, ancor prima che intervenissero le Nazioni Unite proponendo strategie uniformi, come nei casi di Hong Kong e Singapore. In tutti i casi brevemente delineati, si tratta di esperienze nazionali che sono state oggetto di studio e interesse da parte delle organizzazioni internazionali attive nel contrasto alla corruzione. Infine un paragrafo apposito, a conclusione di questo primo capitolo, è dedicato all'ordinamento italiano e alla normativa vigente in tema di corruzione prima dell'avvento di UNCAC.

Nell'ambito degli Stati Uniti d'America, l'avvio della produzione in materia di corruzione internazionale viene comunemente fatto risalire alla emanazione della Foreign Corruption Practices Act (FCPA) del 1977. La normativa ha disciplinato prima forma di cooperazione internazionale per il contrasto alla corruzione ed esportato gli standard statunitensi attraverso la conclusione di successivi accordi internazionali.²⁹⁸

La normativa sorge dopo lo scandalo definito *Watergate* coinvolgente scandali politici quali pagamenti e contributi illeciti resi dal presidente Nixon nella campagna di rielezione. Essa prevede sanzioni penali e civili nei confronti di pagamenti illeciti fatti a funzionari stranieri da parte di società statunitensi o individui. Il testo normativo è focalizzato sulla fattispecie di *transnational bribes* volte a influenzare l'esito della transazione commerciale.²⁹⁹ L'applicazione pratica ha dimostrato come la previsione del FCPA possa essere estesa a sussidi stranieri (nel caso di specie in Taiwan, Messico, Belgio, Lussemburgo e Francia), ad esempio nel caso del 2002 *US vs. Syncon Taiwan* ove pagavano i dottori per assumere decisioni ospedaliere che facessero accrescere gli introiti di Syncor. Così come nel caso 2003 *SEC vs. Schering-Plough corporation* ove donazioni benefiche destinate al governo compiute per avere la possibilità di vendere propri prodotti farmaceutici come parte del fondo salute.

²⁹⁸ sui tentativi di internazionalizzazione della normativa statunitense anticorruzione si veda KATZAROVA E., ANSART J., *The Americanization of international anti-corruption*, cit., pp. 33-37; BORLINI L., "Not Such a Retrospective", cit., p. 183.

²⁹⁹ Sull'esperienza USA si veda: ARNONE M., BORLINI L., *Corruption*, cit., p. 209 ss.; FORTUNATO S., *Misure di c.d. enforcement e disegno dei modelli aziendali di prevenzione della corruzione: esperienze estere a confronto*, in BONELLI F., MANTOVANI M., *Corruzione nazionale e internazionale*, cit., pp. 57-97; MANTOVANI M. E CROTONE F., *La reazione dell'impresa a fronte di "segnali d'allarme" e/o di indagini della magistratura*, in BONELLI F., MANTOVANI M., *Corruzione nazionale e internazionale*, cit., pp. 7-22 e pp. 11-14.

Con le previsioni gli USA sono stato il primo paese a criminalizzare la fattispecie di *supply-side corruption*, letteralmente “corruzione dal lato dell'offerta”³⁰⁰. Successivamente con la riforma denominata “Wall Street Reform” avvenuta con il presidente Obama nell’anno 2010 hanno emanato una nuova normativa in materia di *whistleblower protection* con la previsione di un premio del 10%-30% sul prodotto del fenomeno corruttivo nei casi di corruzione denunciata.³⁰¹

Esempio virtuoso nella regione sudamericana è la *Bolivia*. Il paese ha sofferto una grave crisi finanziaria a metà degli anni Ottanta, esacerbata dalla corruzione coinvolgente il cattivo utilizzo di denaro pubblico nella elargizione di servizi pubblici, specie presso le autorità governative nella capitale La Paz. Il declino delle istituzioni comunali della capitale e la gestione corrotta delle risorse pubbliche hanno compromesso la capacità del comune di garantire i diritti umani, tra cui il diritto alla salute, un alloggio adeguato, l'accesso al cibo e un'istruzione di qualità. Risultava necessario approntare una riforma che coinvolgesse i dipendenti comunali. La dirigenza municipale eletta nel 1985, con il sindaco Ronald MacLean-Abaroa, ha così avviato un ampio processo di riforma municipale per combattere la corruzione e migliorare l'erogazione dei servizi, che ha affrontato diversi aspetti degli affari comunali: corruzione nelle forze di polizia, nei lavori pubblici e nel servizio edilizio del comune, negli appalti, nella tassazione e nel rilascio delle licenze e dei permessi.³⁰²

Nel territorio africano, normativa efficace nel contrasto alla corruzione è stata adottata dal *Botswana*.³⁰³ Sebbene oggi sia considerato da *Transparency International* quale paese meno corrotto d’Africa, una serie di scandali di corruzione hanno coinvolto negli anni Novanta il Botswana per l'acquisto di libri scolastici con denaro pubblico, distribuzione della terra e gestione degli alloggi inadeguate e hanno reso necessaria l’istituzione di tre commissioni d'inchiesta presidenziali le quali rivelano che i ministri del governo e i funzionari pubblici di più alto livello nel paese erano coinvolti. Nell’agosto del 1994 il Botswana ha adottato una normativa specifica anticorruzione con la istituzione di un organo apposito nella convinzione che gli apparati pubblici già

³⁰⁰ ARNONE M., BORLINI L., *Corruption*, cit., p. 216.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 215.

³⁰² United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*, New York / Ginevra, 2007, pp. 71-73.

³⁰³ Sull’eccezionalità del paese nella compressione delle condotte corruttive vedasi anche Chenzi Vincent, *Fake News, Corruption, Human Rights, And The Mnangagwa Regime, 2017-202*, p. 97.

esistenti non potessero intervenire con successo allo sradicamento della corruzione sistemica, trattasi del Corruption and Economic Crime Act to establish a Directorate of Corruption and Economic Crime (DCEC). Il DCEC segue il modello già fatto proprio da Hong Kong e adotta tre linee di azione, ossia indagini, prevenzione della corruzione e istruzione pubblica. La prevenzione della corruzione implica l'esame dei sistemi operativi dei dipartimenti governativi e delle aziende private con l'obiettivo di ridurre o eliminare le pratiche corruttive attraverso l'operato di sei gruppi investigativi. Il DCEC si serve dell'istruzione pubblica per la creazione della consapevolezza del fenomeno corruttivo sulla società civile, nonché per la promozione dell'interesse pubblico e del sostegno alla lotta alla corruzione.³⁰⁴ Attraverso i media ha condotto un'ampia campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica evidenziando il fatto che la corruzione implica il furto di denaro pubblico e il dovere del pubblico di segnalare comportamenti corruttivi da parte dei funzionari. I media si sono serviti di programmi di diffusione radiofonici, manifesti, opuscoli e altri articoli promozionali e riviste nelle scuole, nell'Università, nei ministeri, nelle cooperative e in altre organizzazioni di volontariato. La risposta del governo alla corruzione è consistita in un processo di miglorie istituzionali e nella costituzione di una solida *leadership* politica.³⁰⁵

L'esempio di questo ultimo paese mostra come l'entità della corruzione commessa da parte di funzionari pubblici di alto livello mina la fiducia della società civile riposta nelle istituzioni e nei processi democratici fino a divenire ostacolo alla crescita economica del paese. L'assenza dell'implementazione del principio di trasparenza si traduce così in distruzione della democrazia per mano del fenomeno corruttivo. Il caso del Botswana insegna che il crimine è contrastabile proprio attraverso la diffusione di informazione libera e trasparente a vantaggio della società civile.

Nell'ambito europeo, il *Regno Unito* ha adottato nel 2011 il *Bribery Act*, normativa che criminalizza la corruzione straniera, attraverso due disposizioni giurisdizionali presenti rispettivamente nelle Sezioni 6 e 7 del testo di legge.

La Sezione 6 conferisce al Regno Unito giurisdizione su una persona fisica o giuridica colpevole di aver corrotto un pubblico ufficiale straniero se essa ha uno stretto legame

³⁰⁴ United Nations Development Programme Oslo Governance Centre The Democratic Governance Fellowship Programme, *The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development*, 2004, pp. 32-34.

³⁰⁵ United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*, New York/ Ginevra, 2007, pp. 60-62.

con il Regno Unito, anche se l'atto o l'omissione in questione non ha avuto luogo nel territorio del Regno Unito, intendendosi con legame stretto il fatto che una persona possieda un passaporto britannico o risieda nel Regno Unito oppure, nel caso di una persona giuridica, che essa sia stata costituita secondo la legge britannica.

Nella Sezione 7 viene invece criminalizzato il fallimento di una organizzazione commerciale a prevenire la corruzione straniera laddove una *relevant commercial organisation* corrisponde a: “(a) a body which is incorporated under the law of any part of the United Kingdom and which carries on a business (whether there or elsewhere), (b) any other body corporate (wherever incorporated) which carries on a business, or part of a business, in any part of the United Kingdom, (c) a partnership which is formed under the law of any part of the United Kingdom and which carries on a business (whether there or elsewhere), or (d) any other partnership (wherever formed) which carries on a business, or part of a business, in any part of the United Kingdom, and, for the purposes of this section, a trade or profession is a business.”³⁰⁶

Di conseguenza, il Regno Unito può anche avere giurisdizione sulla prevenzione della corruzione all'estero ai sensi del *Bribery Act* anche sulla base di collegamenti territoriali: qualsiasi società che svolga un'attività, o anche solo una parte di essa, nel Regno Unito sarebbe coperta dalla legge. Il legame territoriale sufficiente per far scattare la giurisdizione del Regno Unito può essere oggetto di un'interpretazione ampia della territorialità, conformemente alla normativa adottata dagli Stati Uniti. Data la rilevanza economica globale del Regno Unito, un numero considerevole di società estere ha legami strutturali, territoriali o personali con il Regno Unito e così si estende potenzialmente l'ambito giurisdizionale del *Bribery Act*.³⁰⁷

Altro esempio utile alla definizione di cosa debba intendersi corruzione è il caso della *Polonia*. Negli anni Novanta numerosi rapporti della Camera suprema di controllo polacca e della Banca mondiale hanno discusso della diffusione della corruzione nel settore sanitario in Polonia. Secondo un sondaggio del 2001, i medici erano percepiti come il gruppo professionale più corrotto e nel 2003 il 61 per cento dei pazienti ammetteva di offrire tangenti ai medici. I bassi stipendi degli operatori sanitari combinati con la mancanza di formazione etica e gli inadeguati mezzi economici messi a disposizione delle cliniche avevano generato un sistema di finanziamento non trasparente

³⁰⁶ Section 7. 5 del Bribery Act.

³⁰⁷ WOUTERS J., RYNGAERT C., CLOOTS A. S., *The international legal framework against corruption*, cit., pp. 52-53.

da parte del Servizio sanitario nazionale. La corruzione nel settore della sanità pubblica si traduce (è evidente) in pratiche che violano il diritto di ogni persona al godimento del più alto standard raggiungibile di salute fisica e mentale e crea discriminazione nell'accesso a cure mediche a favore di quei pazienti in grado di pagare tangenti e a discapito dei meno abbienti. Nel 2001 è stata pertanto costituita una Task Force medica la quale ha condotto campagne di sensibilizzazione pubblica e sviluppato standard di governance per la gestione dei servizi sanitari, compresa la gestione delle liste di attesa per i servizi sanitari specializzati. Nel 2004 la Task Force ha sviluppato un progetto di regolamentazione relativo alle liste di attesa pubblicamente disponibili, che sono state incluse nella legge sulle istituzioni sanitarie adottata dal parlamento. A seguito delle modifiche legislative, i fornitori finanziati dal Fondo Sanitario Nazionale sono tenuti a istituire un registro dei pazienti in attesa e ad adottare criteri trasparenti per la loro gestione.³⁰⁸

Sul versante asiatico, la Commissione Centrale di Vigilanza (CVC) è stata istituita dal governo nel febbraio 1964 in *India*, su raccomandazione del Comitato per la Prevenzione della Corruzione per vigilare sulle agenzie centrali del governo. La Commissione è stata per questo volutamente concepita libera dal controllo di qualsiasi autorità esecutiva. A livello locale sono state istituite commissioni che a loro volta vigilano sui governi statali e rendono rapporto al CVC.

Inizialmente i reati scovati riguardano prettamente la corruzione da parte di dipendenti del governo centrale; di seguito, con la costituzione di un gran numero di imprese del settore pubblico, anche i dipendenti di queste imprese sono stati sottoposti ai meccanismi di vigilanza, così come le banche e i loro dipendenti dopo la nazionalizzazione avvenuta nel 1969. Una nuova legge sulla Prevenzione della Corruzione è stata approvata nel settembre 1988 (in abrogazione della Legge sulla Prevenzione della Corruzione del 1947). Essa è affiancata da altre normative specifiche per il settore privato come l'Income Tax Act o il Freedom of Information Bill approvato nel 2002 il quale autorizza i media a riferire sui casi di corruzione.

Ha fatto scalpore il *caso Dubey*, ingegnere assassinato nel 2003 a seguito della denuncia di essere coinvolto in atti di corruzione. L'omicidio di Dubey ha creato un'enorme protesta pubblica in India ed è stata creata una fondazione chiamata S. K. Dubey Foundation per

³⁰⁸ United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*, cit., pp. 68 -70.

la lotta alla corruzione. L'omicidio di Dubey ha anche contribuito a rinnovare gli sforzi per far passare la legge sulla protezione degli informatori nel parlamento indiano.³⁰⁹ La corruzione e la mancanza di trasparenza sono comuni nei governi locali dell'India e hanno un impatto negativo sui lavoratori rurali e sugli agricoltori. Funzionari locali corrotti minacciano i mezzi di sussistenza dei poveri sottraendo risorse destinate a progetti di sviluppo, lavori pubblici o salari dei lavoratori. Era prassi locale non divulgare documenti ufficiali sui budget e sui progetti pubblici impedendo l'accesso da parte della società civile. Tali pratiche corruttive minano il diritto a un tenore di vita adeguato per ogni persona e la sua famiglia, inclusi cibo, vestiti e alloggio e possibilità di miglioramento delle condizioni di vita. Nel contesto locale considerato è evidente come la corruzione tolga potere alla parte di società marginata discriminando i più poveri. In particolare, la mancanza di trasparenza e responsabilità nella spesa dei fondi pubblici vanifica gli sforzi per proteggere i diritti di questi ultimi. Per questo il governo locale è intervenuto promuovendo il diritto all'informazione con le riforme sopra richiamate, ricomprendendo in esse il diritto di visionare i documenti del governo, quale strumento chiave per combattere l'abuso di potere e corruzione e introducendo lo strumento partecipativo dell'audit sociale per esaminare i progetti e le spese del governo.³¹⁰

Importanti interventi avverso il fenomeno corruttivo in Asia sono ravvisabili nella storia di Hong Kong e di Singapore. Negli anni Sessanta e Settanta la corruzione dilagava a *Hong Kong*, la polizia era l'istituzione in assoluto più corrotta del settore pubblico e divenne presto motivo di proteste da parte della società civile che chiedeva un intervento dal governo. Peter Godber, un sovrintendente capo della polizia, fu accusato di aver accumulato oltre 4,3 milioni di dollari di Hong Kong in tangenti, fuggiva in Inghilterra per evitare un'inchiesta.³¹¹ In risposta nel 1974 è stata istituita la Independent Commission Against Corruption (ICAC) con la missione di “fighting corruption through effective law enforcement, education and prevention to help keep Hong Kong fair, just, stable and

³⁰⁹ Nominato tra i premi integrità di Transparency International nel 2004. United Nations Development Programme Oslo Governance Centre The Democratic Governance Fellowship Programme, *The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development*, cit., pp. 34-37.

³¹⁰ United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*, cit., pp. 65-68.

³¹¹ United Nations Development Programme Oslo Governance Centre The Democratic Governance Fellowship Programme, *The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development*, cit., pp. 30-31.

prosperous”³¹² La ICAC adotta un triplice approccio per l'individuazione, l'indagine e il perseguimento degli atti di corruzione, eliminare le opportunità di corruzione introducendo pratiche di resistenza alla corruzione e educare il pubblico alla corruzione e incoraggiarne il sostegno nella lotta alla corruzione. Come prima missione riuscita, la ICAC riportò Godber e lo condannò con l'accusa di corruzione con una pena detentiva di quattro anni. Il sostegno del governo e politico di ICAC, che per questo può disporre di ingenti finanziamenti che le permette di operare sul territorio, il supporto popolare e una strategia coerente hanno prodotto risultati. Dubbia è la sostenibilità e la trasferibilità di tale approccio a causa delle differenze tra Hong Kong e altri paesi in via di sviluppo in relazione alla popolazione, dimensione geografica, tipo di governo e livelli di crescita economica.³¹³ Caso simile è quello dello stato di *Singapore*. Il Corrupt Practice Investigation Bureau venne istituito nel 1952 con lo scopo di compiere indagini nel ramo corruttivo. Il Bureau è stato concepito come organismo indipendente con potere di riferire direttamente al Primo Ministro. Grazie alle sue attività investigative Singapore è stata in grado di attuare principi quali la liberalizzazione del mercato basata sullo stato di diritto, l'equità e la trasparenza con l'impegno di sradicare la corruzione. ha conseguito per anni consecutivi ha conseguito le prime posizioni negli indici di competitività nazionale redatti per la lotta alla corruzione.³¹⁴

Infine, per una visione completa dell'approccio al fenomeno nel mondo, bisogna considerare gli *ordinamenti di matrice islamica*. La corruzione non trova una definizione univoca neppure all'interno della legge islamica. Il termine più frequentemente usato “*fasad*” letteralmente indica malizia, abuso, marciume, viziato, decadimento, decomposizione, putrefazione, depravazione, malvagità, cattiveria, iniquità, disonestà e perversione.³¹⁵ Concettualmente identifica favoritismi tra individui corrotti che possono concretizzarsi in un dono materiale o immateriale. Proprio in ragione della radice etimologica plurimi sono i concetti in stretta connessione con l'atto di corruzione, tra cui

³¹² Informazioni reperibili dalla Independent Commission Against Corruption Hong Kong Special Administrative Region, sito web <https://www.icac.org.hk/tc/home/index.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

³¹³ United Nations Development Programme Oslo Governance Centre The Democratic Governance Fellowship Programme, *The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development*, 2004, pp. 30-31.

³¹⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Action against Corruption: The Merida Papers*. cit., p. 83.

³¹⁵ ARAFA M. A., *Corruption and Bribery in Islamic Law: Are Islamic Ideals Being Met in Practice?*, in *Annual Survey of International & Comparative Law*, Vol. 18, no. 1, articolo n. 9, 2012., p. 197.

i guadagni illegali nella forma finanche di regali, beneficenza e stipendi.³¹⁶ La dottrina islamica individua quattro categorie di comportamenti corruttivi: corruzione di giudici e governatori; corruzione di mediatori e intercessori; corruzione statale di terzi; altre tangenti destinate a eliminare l'ingiustizia e l'ingiustizia.³¹⁷ Tali condotte configurano reati gravi che la legge islamica considera e reati religiosi e reati penali in ragione del grave danno che possono provocare a discapito della comunità.³¹⁸ La *Sharia* infatti condanna la corruzione qualificandola come grave minaccia per il corretto equilibrio sociale, economico ed ecologico.³¹⁹ La prassi islamica individua nell'istruzione, nella legge e nella riforma amministrativa i tre pilastri chiave della lotta contro la corruzione³²⁰. La corruzione può essere dunque affrontata con un'educazione morale volta a insegnare ai credenti una preferenza per un comportamento virtuoso che rispetti le strutture legali e sistemi amministrativi vigenti. Per questo la dottrina islamica ritiene significativi i valori etici e morali al fine di ridurre la corruzione, se non altro come supporto ai funzionari pubblici perché non soccombano davanti alle tentazioni esterne. L'etica diventa così mezzo per limitare il comportamento corruttivo e addirittura evitarlo.³²¹

1.5.1 L'ORDINAMENTO ITALIANO

Lo Stato italiano partecipa attivamente a numerosi organismi internazionali e regionali che promuovono lo sviluppo di misure di contrasto alla corruzione. Nel quadro giuridico italiano sono rinvenibili disposizioni contro la corruzione all'interno del codice penale e del codice di procedura penale, del codice civile e da ultimo nella legislazione specifica in materia di settore pubblico, concernente gli appalti pubblici, il riciclaggio di denaro e responsabilità delle persone giuridiche che traggono fondamento nella Costituzione.³²² Numerose sono le istituzioni pubbliche previste dall'ordinamento italiano per il contrasto ai fenomeni corruttivi: la Magistratura, le Forze dell'Ordine Guardia di Finanza, Carabinieri e Polizia di Stato, il Nucleo di Informazione Finanziaria, l'Antitrust -Autorità anti-corrruzione (ANAC, della quale si parlerà nel capitolo seguente), la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), Dipartimento della Pubblica

³¹⁶ *Ibidem*, p. 198.

³¹⁷ *Ibidem*, p. 205.

³¹⁸ *Ibidem*, p. 201.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 172.

³²⁰ *Ibidem*, p. 234.

³²¹ *Ibidem*, p. 242.

³²² Si fa riferimento in particolare agli articoli 28, 54, 97 e 98.

Amministrazione, Corte dei Conti, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).³²³ Attraverso l'operato di queste autorità, la normativa italiana prevede una estensione delle operazioni di persecuzione, nonché di quelle investigative sotto copertura, attuabili allo scopo di smascherare reati di corruzione e gli autori degli stessi.³²⁴ Al contempo, l'adesione al recepimento delle discipline sovranazionali ha condotto l'Italia a un contenimento della commissione di fattispecie corruttive percepibile dagli indici di rilevazione che abitualmente la collocavano come ultimo paese tra gli europei per diffusione del fenomeno,³²⁵ e difatti il report annuale pubblicato da *Transparency International* già nel 2018 evidenziava i miglioramenti raggiunti dallo Stato italiano rispetto ai precedenti anni in ragione delle nuove normative adottate.³²⁶

Il codice penale dedica diversi articoli alla fattispecie di corruzione, la cui definizione è ricavabile rispettivamente: all'art. 318 ove ricorre la disciplina della *corruzione impropria*; all'art. 319 sulla *corruzione propria*; all'art. 322 bis sulla *corruzione internazionale*. In questa ultima fattispecie la qualifica di internazionale è da ricondursi alla condizione del soggetto agente, facente parte di uno stato estero o di un'organizzazione internazionale o ancora delle istituzioni unionali.

Soggetti attivi del delitto di corruzione possono essere il pubblico ufficiale,³²⁷ l'incaricato di pubblico servizio,³²⁸ disciplina estesa dall'art. 320, qualora rivesta la qualità di

³²³ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V18/087/71/PDF/V1808771.pdf?OpenElement> p. 2.

³²⁴ PIVA D., *Le sfide del DDL anticorruzione: effettività, proporzione e rieducazione all'insegna del "chi sbaglia paga, l'onestà conviene"*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, 10, p. 3.

³²⁵ GATTA G. L., *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX: PUBBLICATO IL RAPPORTO 2018 DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL: Italia al 52° posto (in lento ma costante miglioramento) su 180 paesi monitorati*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019.

³²⁶ Informazioni ricavabili dalle indagini di Transparency International del 2018, pubblicate al sito <https://www.transparency.org/en/cpi/2018> (ultimo accesso 20 novembre 2022): "with a score of 52, Italy improved by two points since 2017, part of a gradual and sustained ten-point increase since 2012. The passage of the first comprehensive anti-corruption law in 2011 may have led to incremental improvements in the Italian anti-corruption system. Our chapter, Transparency International Italia, was instrumental in advancing specific legislative proposals on whistle blower protection, statutes of limitation and freedom of information amongst others. However, although the CPI score seems to reflect these regulatory enhancements, on the ground, a weakening of democratic institutions and decline in political culture may undermine future anti-corruption efforts in Italy. There are new challenges, particularly at the intersection of where public sector meets private sector, including a lack of lobbying regulations, which enables corruption."

³²⁷ Artt. 318, 319, 319-ter, 322 c.p. La definizione di pubblico ufficiale è contenuta all'art. 357 c.p.

³²⁸ Artt. 319, 319-ter, 322 c.p. La definizione di incaricato di pubblico impiego è contenuta all'art. 358 c.p.

pubblico impiegato,³²⁹ e per la specifica qualifica e implicazioni con il potere e le funzioni pubbliche, i delitti in esame possono qualificarsi come reati propri.³³⁰ L'art. 321 estende la riferibilità del reato al soggetto privato coinvolto perché abbia dato o promesso denaro o altra utilità al pubblico ufficiale o all'incaricato del pubblico servizio.

La corruzione internazionale prevista all'art. 322 bic c.p. merita certamente un approfondimento. L'articolo prevede che "le disposizioni degli articoli 319- quater, secondo comma, 321 e 322, primo e secondo comma si applichino anche se il denaro o altra utilità è dato, offerto o promesso a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali."³³¹ Con gli anni 2000 sono intervenute riforme successive destinate a modificare la disciplina della corruzione in Italia e ad adeguarla ulteriormente alle previsioni sovranazionali, specie europee, in materia. L'art. 322 bic c.p. è stato introdotto dalla Legge 300/00 ed estende l'applicabilità delle disposizioni sopra menzionate anche ai fatti coinvolgenti membri degli organi o funzionari delle Comunità europee, nonché soggetti che, nell'ambito di altri Stati membri dell'Unione europea, svolgono funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio, equiparando codesti soggetti a quelli nazionali.³³² L'Italia ha firmato e ratificato, con la legge n. 300 del 29 settembre 2000, la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, cosicché dal 4 luglio 2001 sono pienamente efficaci in Italia modifiche introdotte per dare seguito alla Convenzione e lo Stato partecipa al Working Group on Bribery (il Gruppo di lavoro sulla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali) istituito in seno all'OCSE.³³³

³²⁹ Artt. 318, 319-ter, 322 c.p.

³³⁰ MONTANARI M., *LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI CORRUZIONE AL VAGLIO DELLE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI. I rapporti dell'Unione europea, del Working Group on Bribery dell'OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2012, p. 14.

³³¹ SCOLLO L., *I limiti sostanziali e processuali del reato di corruzione internazionale. Note a margine della sentenza della Corte d'Appello di Milano sul caso ENI-Saipem in Algeria*, in *Giurisprudenza Penale WEB* 2020, 5, p. 21.

³³² MONTANARI M., *LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI CORRUZIONE*, cit., p. 24.

³³³ Ministero della Giustizia, *ARCHIVIO - Lavori di cooperazione internazionale per la lotta alla corruzione*, 26 marzo 2013, sul sito https://www.giustizia.it/giustizia/en/mg_2_14.page# (ultimo accesso 20 novembre 2022).

Relativamente la difficoltà della persecuzione delle fattispecie inglobate dall'art. 322 bis c.p., si è argomentato che configura un “accertamento del fatto di reato difficilmente raggiungibile con i mezzi a disposizione dell'autorità inquirente italiana e che risulta pressoché inadeguata per combattere efficacemente la corruzione nelle transazioni economiche internazionali.”³³⁴ Esemplare è il caso ENI-Saipem in Algeria, causa definita dalla Corte di Appello di Milano Sezione II Penale con sentenza del 15 Aprile 2020 n. 286. La vicenda coinvolge “197 milioni di euro in Algeria per far ottenere a Saipem (partecipata da Eni) appalti da 8 miliardi di euro e presunte irregolarità nell'operazione del 2008 che portò Eni a comprare la società canadese First Calgary Petroleum Ltd, che come unica attività aveva un giacimento di gas a Menzel, in Algeria, in comproprietà con l'azienda statale algerina Sonatrach. L'operazione è costata circa 923 milioni di dollari canadesi. La tangente da 197 milioni di euro, secondo l'accusa, sarebbe stata pagata da Saipem attraverso contratti con la società Pearl Partners che, però, per la procura “non ha effettuato alcun lavoro o consulenza tale da giustificare un pagamento da 197 milioni”.³³⁵ Caso che si è concluso con l'assoluzione della compagnia petrolifera italiana ai sensi dell'art. 530 comma secondo c.p.p., ma ha reso spunti rilevanti per l'inquadramento della fattispecie di reato internazionale. Nella suddetta pronuncia la Corte fa proprio l'orientamento per cui l'art. 322 bis c.p. formerebbe “una *fattispecie autonoma* di reato, e non di una mera estensione soggettiva delle fattispecie tradizionali di corruzione”.³³⁶

Lettura conforme è quella offerta dalla decisione del Tribunale di Milano, sez. XI penale, del 19 gennaio 2010,³³⁷ secondo cui la norma in oggetto sarebbe ben distinta dalle altre fattispecie previste dal codice penale italiano in materia di corruzione in ragione dei suoi elementi costitutivi, non distinguendosi da esse limitatamente per la previsione per cui debba trattarsi di somme di denaro date o promesse a pubblici funzionari stranieri.³³⁸

³³⁴ SCOLLO L., *I limiti sostanziali e processuali del reato di corruzione internazionale.*, cit., p. 32.

³³⁵ Il Sole24ore, *Eni, caso Saipem-Algeria: tutti assolti i vertici*, 15 gennaio 2020, articolo pubblicato al link <https://www.ilsole24ore.com/art/saipem-algeria-tutti-assolti-vertici-eni-ACTN6BCB> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

³³⁶ SCOLLO L., *I limiti sostanziali e processuali del reato di corruzione internazionale.*, cit., p. 18.

³³⁷ Così in MONGILLO V., *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale: effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale multilivello dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 270 e ss.

³³⁸ Sentenza del 19 gennaio 2010 del Tribunale di Milano sez. XI penale: “La disposizione dell'art. 322-bis c.p., [...] descrive una fattispecie con elementi propri tali da differenziare nettamente questa fattispecie da quella ordinaria. Non si tratta invero di una mera estensione soggettiva della corruzione al caso in cui le

A completamento delle fattispecie di reato previste dall'ordinamento italiano già con la legge n. 300/2000, era stato aggiunto l'art. 322 *ter* che ha introdotto la confisca del prezzo o del prodotto del reato dando completa autorizzazione e ratifica sul territorio italiano alla convenzione OCSE. Ulteriormente, l'art. 322 *quater* c.p., introdotto dalla legge n. 69/2015 sulla associazione mafiosa e il falso in bilancio, ha condotto nella normativa italiana l'istituto della riparazione pecuniaria ossia il pagamento di quanto ottenuto in profitto a favore dell'amministrazione a cui appartiene il soggetto di corruzione impropria. In risposta alle sollecitazioni dell'OCSE, l'operatività dell'art. 322 *quater* c.p. è stata estesa nella sua dimensione oggettiva e soggettiva: per quanto concerne la dimensione oggettiva la riparazione pecuniaria interessa quanto dato o promesso al pubblico ufficiale per un minimo di euro 10.000 e non più quanto indebitamente ricevuto; dal punto di vista soggettivo, la riparazione pecuniaria interessa ora anche il privato corruttore ai sensi dell'art. 321 c.p.³³⁹

Quelli appena riportati sono delitti espressamente ricondotti a forma di corruzione dall'ordinamento italiano e a cui rinvia la stessa definizione della fattispecie. Diverso è il reato di concussione, il cui dettato è previsto all'art. 317 c.p., identificato nel fatto commesso da pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio "che, abusando delle sue qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità". La norma focalizza l'attenzione sul soggetto qualificato, responsabile del fatto e per questo sanzionabile e lascia impunito il concusso in quanto vittima. La problematica ricorrente nell'ordinamento italiano, maggiormente oggetto di discussione in termini di qualificazione della condotta illecita, risulta essere la dimostrazione del nesso causale tra condotta e fine corruttivo. Per la sua peculiarità la fattispecie non trova molti corrispondenti nelle legislazioni straniere.³⁴⁰

somme di denaro vengano date o promesse a pubblici funzionari stranieri, ma sono previsti una pluralità di elementi aggiuntivi specializzanti: è richiesto che la condotta sia realizzata in operazioni economiche o finanziarie internazionali, di tal che non rileva ogni atto contrario ai doveri d'ufficio, ma solo quelli perpetrati in simili operazioni; è prevista la responsabilità dei soli privati; è richiesto un dolo specifico (per procurare vantaggio, ciò che esclude la cd. corruzione propria susseguente); è richiesto il carattere indebito dell'atto (ciò che esclude la corruzione impropria antecedente); cambia ovviamente il bene giuridico tutelato (che non è più il buon andamento e l'imparzialità della PA, ma la leale concorrenza tra competitori su mercati esteri)."

³³⁹ PIVA D., *Le sfide del DDL anticorruzione.*, cit., p. 8.

³⁴⁰ MONTANARI M., *LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI CORRUZIONE*, cit., p. 15.

Nuovi reati sono poi stati introdotti per regolare la responsabilità delle persone giuridiche con il D.Lgs. n. 231/2001.³⁴¹ La nuova disciplina introduce una logica sanzionatoria avverso le condotte delle imprese e dei loro sottoposti, in forma di responsabilità oggettiva laddove essi abbiano agito nell'interesse dell'ente e nell'esercizio delle funzioni da esso conferite loro determinando il reato quale fattore di rischio per l'impresa bisognoso di monitoraggio interno attraverso modelli di comportamento onesti e di prevenzione.³⁴² L'art. 25 *ter* contempla reati presupposti di cui agli artt. 24-26 tra cui quelli la cui criminalizzazione è richiesta dalle convenzioni internazionali. L'art. 4 del decreto contempla i reati commessi all'estero regolando la responsabilità dell'ente nei casi in cui non sia già pendente un procedimento all'estero nello Stato in cui è stato commesso il reato per lo stesso fatto.³⁴³ Sul piano sanzionatorio intervengono pene accessorie tra cui la sanzione interdittiva prevista all'art. 25, comma 5, D.Lgs. n. 231/2001 aumentata nella durata in caso di illecito amministrativo dipendente dai delitti di concussione, induzione indebita e corruzione.³⁴⁴ Secondo la giurisprudenza italiana,³⁴⁵ l'art. 25 sarebbe oggi applicabile anche ai casi di corruzione internazionale di cui all'art. 322 bis c.p. e quindi la confisca potrebbe essere applicata anche ai casi in cui sarebbero coinvolti organismi di uno Stato estero.

Non si trovano nel testo normativo disposizioni specifiche su reati commessi in Italia da società straniere; si ricorre in questi casi agli ausili di cittadinanza dell'ente e del principio del *locus commissi delicti* per cui si applica il principio di territorialità e si ritiene che la società non italiana sia chiamata a rispettare la normativa vigente sul territorio italiano, motivo per cui la stessa potrà essere ritenuta responsabile per reati presupposto commessi

³⁴¹ Per approfondimenti ulteriori sul tema si veda anche: FORTUNATO S., *Misure di c.d. enforcement e disegno dei modelli aziendali di prevenzione della corruzione.*, cit., pp. 57-97; MUSELLA A., *Criteri e "best practices"*, cit., pp. 23-56; PREVITALI P., PROCACCINI R., ZATTI A., *Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico*, Pavia University Press, 2016; PREVITALI P., PROCACCINI R., ZATTI A., *Trasparenza e anticorruzione tra enforcement e risk management*, Pavia University Press, 2017; BONELLI F., *Responsabilità ex. D.Lgs. 231/2001: quando la società controllante risponde della corruzione commessa da una controllata*, in BONELLI F., MANTOVANI M., *Corruzione nazionale e internazionale*, cit., pp. 143-157; EPIDENDIO T., *Corruzione e sanzioni a carico degli enti*, in BONELLI F., MANTOVANI M., *Corruzione nazionale e internazionale*, cit., pp. 159-188.

³⁴² EPIDENDIO T., *Corruzione e sanzioni a carico degli enti*, cit., pp. 159-188.

³⁴³ in applicazione degli artt. 7 e 10 c.p. Così in DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 121.

³⁴⁴ PIVA D., *Le sfide del DDL anticorruzione.*, cit., p. 4.

³⁴⁵ Cass. S.U. 2.7.2008 n. 239925, Cass. S.U. 15.10.2008 n. 240565, Cass. S.U. 6.10.2009 n. 244191, Cass. VI 1.12.2010 n. 42701, conforme all'art. 7 CEDU applicato dalla Corte di Strasburgo nei casi *Sud Fondi c. Italia* e *Varvara c. Italia* laddove ha ammesso la applicazione di misure reali sanzionatorie amministrative; a tal proposito EPIDENDIO T., *Corruzione e sanzioni a carico degli enti*, cit., pp. 182-186.

in Italia.³⁴⁶ Nel caso di un gruppo multinazionale la Corte di Cassazione ha ritenuto che la società *holding* potrà essere ritenuta responsabile se al reato ha concorso una persona fisica avente una qualificazione di fatto o di diritto nella società capogruppo.³⁴⁷

Nella normativa appena richiamata, il bene giuridico tutelato risulta essere il corretto svolgimento dell'attività della pubblica amministrazione.³⁴⁸ il funzionario pubblico che assolve cariche di dirigente nella pubblica amministrazione con modalità e effetti distorti, la cui rilevanza per impatto sociale forma una violazione di diritti umani nella *petty corruption*. La Corte di Cassazione, Sezione VI penale, con la sentenza n. 24535 del 9 giugno 2015 ha offerto una definizione di corruzione qualificandola come “ogni comportamento del pubblico ufficiale posto in essere nello svolgimento del suo incarico e contrario ai doveri del pubblico ufficio ricoperti.”³⁴⁹

La corruzione risulterebbe dunque condotta a detrimento della popolazione, commessa dall'ufficiale pubblico, giustificandosi per provvedimenti statali che autorizzano l'attività della pubblica amministrazione, ossia ad assumere determinati comportamenti, e dunque obblighi in capo allo Stato i cui contenuti normativi sono violati. La corruzione così intesa risulta essere quella maggiormente considerata, anche in ragione della maggior casistica prodottasi nello scenario italiano, per il cui contrasto gli sforzi nazionali si sono maggiormente manifestati e verso cui la ricerca di una definizione unanime di corruzione si rivolge.

³⁴⁶ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 121.

³⁴⁷ Cass. Sent. 52316/2016.

³⁴⁸ PREVITALI P., PROCACCINI R., ZATTI A., *Trasparenza e anticorruzione.*, cit., p. 34.

³⁴⁹ *Ibidem*, p. 35.

CAPITOLO II

LA CORRUZIONE NEL SISTEMA DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE: FOCUS SU UNCAC

1. LA CONVENZIONE INTERNAZIONALE CONTRO LA CORRUZIONE DELLE NAZIONI UNITE (UNCAC)

La produzione internazionale e regionale menzionata nel capitolo precedente e la necessità di prevenire e contrastare il fenomeno corruttivo su scala globale conducono all'esigenza di adottare un corpus omogeneo e uniforme, capace di offrire anche una definizione univoca. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione nasce, finalmente, nell'ottica di una "più generale evoluzione del diritto internazionale penale contemporaneo,¹ allo scopo di formare norme sostanziali e procedurali per combattere crimini internazionali attinenti il fenomeno corruttivo e con l'intenzione di favorire la cooperazione internazionale per la repressione di tali fattispecie di reato, nonché per la condivisione delle *best practices* nell'intera comunità internazionale.

La Convenzione è un *corpus* più recente rispetto alle produzioni pattizie precedenti, a noi contemporaneo, che sopraggiunge al fine di imporre un'uniformità nella lotta contro la corruzione.

Con la Risoluzione 55/61 del 4 dicembre 2000,¹ l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite riconosceva l'auspicabilità di uno strumento giuridico internazionale, efficace, contro la corruzione, indipendente e più specifico della già esistente Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.²

¹ BORLINI L., "*Not Such a Retrospective*", cit., p. 190.

¹ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 55/61, A/RES/55/61 adottata il 22 gennaio 2001.

² Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 55/25, A/RES/55/25 adottata il 8 gennaio 2001.

Queste intenzioni si sono concretizzate con l'istituzione, a Vienna presso la sede dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, di un comitato *ad hoc* per la negoziazione di tale strumento.³

La Convenzione è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003 presso la sede delle Nazioni Unite, a New York, e ha fatto seguito l'adesione aperta a tutti gli Stati dal 9 all'11 dicembre 2003 a Merida, in Messico, in conformità con l'art. 67 comma primo UNCAC. Essa consente, ai sensi dello stesso articolo 67 comma secondo, la ratifica anche da parte delle organizzazioni regionali d'integrazione economica, a condizione che almeno uno Stato membro di tale organizzazione abbia a sua volta ratificato.⁴

La Convenzione è entrata in vigore il 14 dicembre 2005 ai sensi dell'art. 68 comma primo UNCAC.⁵

Il testo UNCAC si articola nel *Preambolo* e in 71 articoli suddivisi in 8 titoli così concepiti: titolo I "Disposizioni generali", che menziona l'oggetto della convenzione agli artt. 1-4; titolo II, il quale illustra le "Misure di prevenzione" agli artt. 5-14; titolo III, intitolato "Incriminatione, individuazione e repressione" agli artt. 15-42; titolo IV agli artt. 43-50, il quale descrive la cooperazione internazionale nelle forme dell'assistenza giudiziaria nel campo della raccolta e trasmissione di elementi probatori, estradizione, congelamento e confisca dei proventi della corruzione (anche in assenza di una doppia incriminazione); titolo V cosiddetto dell'*asset recovery*, che riporta il dettato sulla restituzione dei beni e delle somme illecitamente ottenute agli artt. 51-59; titolo VI, dall'art. 60 all'art. 62, relativo all'assistenza tecnica e allo scambio di informazioni tra *stakeholders* impegnati nel contrasto alla corruzione; titolo VII, il quale prevede meccanismi applicativi della convenzione agli artt. 63 e 64; infine il titolo VIII con gli artt. 65-71, contenente disposizioni finali quali meccanismi di composizione delle

³ United Nations Office on Drugs and Crime, *Compendium of International Legal Instruments on Corruption*, cit., p. 11.

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *Signature and Ratification Status*, al sito web <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

⁵ Esso recita: This Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the thirtieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession. For the purpose of this paragraph, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by member States of such organization. 2. For each State or regional economic integration organization ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention after the deposit of the thirtieth instrument of such action, this Convention shall enter into force on the thirtieth day after the date of deposit by such State or organization of the relevant instrument or on the date this Convention enters into force pursuant to paragraph 1 of this article, whichever is later."

controversie, di denuncia della convenzione, la previsione relativa all'entrata in vigore del testo normativo (il novantesimo giorno successivo al deposito del trentesimo strumento di ratifica). La convenzione è concepita per prevenire e contrastare la corruzione commessa e dal settore pubblico e dal settore privato.⁶ Nel dettato normativo prevede obblighi e imperativi di incriminazione di singole fattispecie, ampliando il campo di applicazione della convenzione per quanto concerne l'oggetto e non circoscrivendo il fenomeno alle forme elementari di corruzione, ma ricomprendendo nella sua definizione, tutti gli atti commessi allo scopo di agevolare la corruzione stessa, i reati di ricettazione e riciclaggio di proventi della corruzione, con inclusione dei crimini commessi nel settore privato.

Va anzitutto detto che UNCAC non offre una definizione del suo oggetto, tanto meno un chiarimento di cosa debba intendersi per *corruzione*. Il contenuto della convenzione può essere desunto dal catalogo di fattispecie di cui si chiede la criminalizzazione al titolo terzo, ove la corruzione appare strettamente connessa con attività condotte nell'ambito della criminalità economica e organizzata. Ulteriore idea di cosa debba intendersi con il termine *corruzione* è rinvenibile nel Preambolo della Convenzione. Il *Preambolo* di UNCAC descrive la corruzione quale fenomeno che mina le istituzioni e i valori democratici della società;⁷ in essa compare con evidenza l'aspetto di transnazionalità del fenomeno, per cui è auspicabile, se non necessario l'ausilio della cooperazione internazionale volta al suo efficace contrasto, tematica a cui è dedicato l'intero titolo IV.

Nonostante la prospettiva di contrasto alla corruzione sia rivolta agli Stati, primi interlocutori della convenzione, UNCAC, diversamente dai precedenti prodotti pattizi internazionali in materia (richiamati al capitolo precedente) non considera solo il fenomeno della *grand corruption*, tipicamente attribuibile a questi, ma ricopre anche gli episodi di *petty corruption* in scenari transnazionali, ma anche nazionali.⁸ Gli Stati che hanno ratificato UNCAC si impegnano a implementare le previsioni in essa previste

⁶ UNCAC Coalition, *Civil society guide : UNCAC and the private sector / United Nations*, p. 9.

⁷ "Concerned about the seriousness of problems and threats posed by corruption to the stability and security of societies, undermining the institutions and values of democracy, ethical values and justice and jeopardizing sustainable development and the rule of law".

⁸ ROSE C., KUBICIEL M., LANDWEHR O., *The United Nations Convention against Corruption.*, cit., p. 2.

attraverso l'approvazione della legislazione nazionale necessaria,⁹ così come previsto dall'art. 13.¹⁰

Alla ratifica della Convenzione sono seguite le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, rispettivamente la n. 73/191 *Special session of the General Assembly against corruption* del 17 dicembre 2018 e la 74/276 *Special session of the General Assembly against corruption* del 1 giugno 2020.

Sono state indette sessioni speciali in seno all'Assemblea per affrontare le tematiche circa le sfide e gli strumenti da adottare per prevenire e combattere la corruzione e rafforzare la cooperazione internazionale in ossequio alla normativa UNCAC.¹¹

La seconda risoluzione precisa che la lotta globale contro la corruzione e la necessità di rafforzare la cooperazione tra Stati in nessun modo possono costituire una violazione del principio di non interferenza tra gli Stati.¹²

UNCAC trae il proprio fondamento nei principi comuni alla comunità internazionale, in particolare quelli di *integrity, accountability e transparency*. A questo ultimo è specificamente dedicato il titolo II avente ad oggetto misure di prevenzione, di attuazione di codici di condotta, attività di *reporting* degli episodi corruttivi,¹³ altri strumenti attuativi del principio di trasparenza e libero accesso alle informazioni. La sua implementazione è inoltre permessa dalla previsione specifica della partecipazione della società civile nel processo di contrasto alla corruzione,¹⁴ in particolar modo attraverso le

⁹ UNCAC Coalition, *Civil society guide*, cit., p. 5.

¹⁰ Al paragrafo 1 dell'articolo è così previsto: "Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption"

¹¹ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 73/191, A/RES/73/191 adottata il 17 dicembre 2018 nella quale si evince "*Stressing that the 2030 Agenda for Sustainable Development addresses the need to promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels, and concerned about the seriousness of the problems and threats to the stability and security of societies posed by corruption, which undermine the institutions and values of democracy, ethics and justice, and jeopardize sustainable development and the rule of law*".

¹² "*Bearing in mind that nothing in the Convention shall entitle a State party to undertake in the territory of another State the exercise of jurisdiction and performance of functions that are reserved exclusively for the authority of that other State under its domestic law*", Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 74/276, A/RES/74/276, adottata il 1 giugno 2020.

¹³ Così all'art. 10 UNCAC.

¹⁴ Così all'art. 13 UNCAC.

garanzie di accesso alle informazioni pubbliche,¹⁵ la protezione di coloro che si espongono nel denunciare un episodio corruttivo.¹⁶

1.1. EVOLUZIONE STORICA

Le Nazioni Unite hanno svolto e svolgono un ruolo di primo piano negli sforzi internazionali per combattere la corruzione. Primi richiami all'importanza della lotta alla corruzione per il rispetto dei principi comuni dello stato di diritto risalgono alla Risoluzione 3514 (XXX) del 15 dicembre 1975, nella quale l'Assemblea Generale condannava tutte le pratiche corruttive, inclusa la concussione, nelle transazioni commerciali internazionali, riaffermava il diritto di ogni Stato di adottare una legislazione e di indagare e intraprendere le azioni legali appropriate, in conformità con le sue leggi e regolamenti nazionali, contro tali pratiche di corruzione, e invitava tutti i governi a cooperare per prevenire pratiche di corruzione.¹⁷

Di seguito nel 1996 con la Risoluzione 51/191 del 16 dicembre 1996, l'Assemblea Generale adottava la Dichiarazione delle Nazioni Unite contro la corruzione e la concussione nelle transazioni commerciali internazionali con testo allegato alla risoluzione.¹⁸ Nella Dichiarazione l'Assemblea chiamava gli Stati a collaborare avendo consapevolezza della corruzione quale minaccia per lo stato di diritto e l'esercizio in un mercato libero.¹⁹ Una simile dichiarazione costituisce certamente un precursore di quanto

¹⁵ Vedasi art. 10 UNCAC.

¹⁶ Come agli artt. 32, 33, 37 UNCAC.

¹⁷ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 3514(XXX), A/RES/3514(XXX) adottata il 15 dicembre 1975.

¹⁸ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 51/191, A/RES/51/191 adottata il 21 febbraio 1997.

¹⁹ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 51/191, A/RES/51/191 adottata il 21 febbraio 1997, in essa si legge: “Convinced that a stable and transparent environment for international commercial transactions in all countries is essential for the mobilization of investment, finance, technology, skills and other important resources across national borders, in order, inter alia, to promote economic and social development and environmental protection, Recognizing the need to promote social responsibility and appropriate standards of ethics on the part of private and public corporations, including transnational corporations, and individuals engaged in international commercial transactions, inter alia, through observance of the laws and regulations of the countries in which they conduct business, and taking into account the impact of their activities on economic and social development and environmental protection, Recognizing also that effective efforts at all levels to combat and avoid corruption and bribery in all countries are essential elements of an improved international business environment, that they enhance fairness and competitiveness in international commercial transactions and form a critical part of promoting transparent and accountable governance, economic and social development and environmental protection in all countries, and that such efforts are especially pressing in the increasingly competitive globalized

sarà meglio elaborato e assorbito all'interno di UNCAC, individuando i principi alla base della lotta alla corruzione e le sue conseguenze dannose. Nello stesso anno, ancora, con la Risoluzione 51/59, l'Assemblea mostrava consapevolezza circa gli effetti dannosi della corruzione sulla società, le interconnessioni del fenomeno con la criminalità organizzata e la raggiunta diffusione a livello sovranazionali con legami e effetti delle condotte oltre i confini nazionali.²⁰

Allo scopo di contenere il fenomeno nelle dinamiche statali, l'Assemblea adottava quindi il Codice internazionale di condotta per i funzionari pubblici, annesso alla risoluzione appena citata. Alla prima voce del Codice già veniva descritto il ruolo del pubblico ufficiale con riferimento ai principi comuni di trasparenza, imparzialità e non discriminazione, denotando il soggetto agente quale figura con il potere e/o dovere di realizzare esclusivamente quanto considerato bene pubblico.²¹ Con il Codice la Assemblea offriva una prima condanna al conflitto di interessi; auspicava la *disclosure of assets* da parte dei pubblici ufficiali; invitava questi a desistere dalla ricezione di regali o favori, a mantenere confidenziali informazioni acquisite nell'esercizio delle proprie funzioni e a prendere parte a una attività imparziale.

Più recentemente è intervenuta la già citata Convenzione internazionale contro la criminalità organizzata (UNTOC), meglio conosciuta come la Convenzione di Palermo, luogo ove è stata firmata il 15 dicembre 2000. La Risoluzione dell'Assemblea Generale 55/25 del 15 novembre 2000 esplicita lo scopo primo della convenzione: essere il *legal*

international economy, Solemnly proclaims the United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions as set out below.”

²⁰ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 51/59, A/RES/51/59 adottata il 28 gennaio 1997: “Concerned at the seriousness of problems posed by corruption, which may endanger the stability and security of societies, undermine the values of democracy and morality and jeopardize social, economic and political development, Also concerned about the links between corruption and other forms of crime, in particular organized crime and economic crime, including money- laundering, Convinced that, since corruption is a phenomenon that currently crosses national borders and affects all societies and economies, international cooperation to prevent and control it is essential, Convinced also of the need to provide, upon request, technical assistance designed to improve public management systems and to enhance accountability and transparency.”

²¹ *Ibidem*: “A public office, as defined by national law, is a position of trust, implying a duty to act in the public interest. Therefore, the ultimate loyalty of public officials shall be to the public interests of their country as expressed through the democratic institutions of government. 2. Public officials shall ensure that they perform their duties and functions efficiently, effectively and with integrity, in accordance with laws or administrative policies. They shall at all times seek to ensure that public resources for which they are responsible are administered in the most effective and efficient manner. 3. Public officials shall be attentive, fair and impartial in the performance of their functions and, in particular, in their relations with the public. They shall at no time afford any undue preferential treatment to any group or individual or improperly discriminate against any group or individual, or otherwise abuse the power and authority vested in them.”

framework per tutti i paesi nella lotta alla criminalità organizzata e invita la comunità internazionale a attivarsi per il contrasto al crimine transnazionale.²²

Un simile monito contro la criminalità transnazionale in ogni sua forma non poteva di certo non prendere in considerazione il fenomeno corruttivo e di fatti la Convenzione di Palermo contiene due riferimenti espliciti e specifici alla corruzione: gli articoli 8 e 9. Tali articoli impongono ai ratificanti la criminalizzazione della corruzione, comprendendo entrambe le forme di corruzione attiva e passiva.²³

Il monito anti corruzione ha preso le mosse in considerazione del fatto che la corruzione era già osservata quale uno dei metodi utilizzati dai gruppi criminali organizzati nello svolgimento delle proprie attività, specie in quelle aventi connessioni con il settore pubblico, motivo per cui si è scelto un approccio anti corruttivo che comprendesse nella definizione del reato anche la corruzione propria del settore pubblico, includendovi una espressa disposizione nella convenzione.²⁴

L'art. 8, intitolato *Criminalization of corruption*, così recita:

“Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:

(a) The promise, offering or giving to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties;

(b) The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.

2. Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences conduct referred to in paragraph 1 of this article involving a foreign public official or international civil servant. Likewise, each State Party shall consider establishing as criminal offences other forms of corruption.

²²A/RES/55/25, cit: “the United Nations Convention against Transnational Organized Crime will constitute an effective tool and the necessary legal framework for international cooperation in combating, inter alia, such criminal activities as money-laundering, corruption, illicit trafficking in endangered species of wild flora and fauna, offences against cultural heritage and the growing links between transnational organized crime and terrorist crimes.”

²³ FORTI G., *Il prezzo della tangente.*, cit., pp. 193-194.

²⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption*, United Nations, New York, 2010, reperibile al sito <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/travaux-preparatoires.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

3. Each State Party shall also adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence participation as an accomplice in an offence established in accordance with this article.

4. For the purposes of paragraph 1 of this article and article 9 of this Convention, “public official” shall mean a public official or a person who provides a public service as defined in the domestic law and as applied in the criminal law of the State Party in which the person in question performs that function.”

Il seguente dettato normativo invece prevede misure specifiche per il contrasto al reato sopra descritto. Difatti, l’art. 9, *Measures against corruption*, così prevede:

“1. In addition to the measures set forth in article 8 of this Convention, each State Party shall, to the extent appropriate and consistent with its legal system, adopt legislative, administrative or other effective measures to promote integrity and to prevent, detect and punish the corruption of public officials.

2. Each State Party shall take measures to ensure effective action by its authorities in the prevention, detection and punishment of the corruption of public officials, including providing such authorities with adequate independence to deter the exertion of inappropriate influence on their actions.”

Esaminando gli articoli sopra citati è possibile intendere un’anticipazione della materia che verrà pochi anni dopo totalmente assunta ad oggetto di UNCAC. Più precisamente è possibile ravvisare come il fenomeno corruttivo venga già acclamato quale crimine transnazionale e per questo venga accettata l’urgenza, dettata dall’esigenza globale, di predisporre uno strumento giuridico che venga applicato dai paesi e gli *stakeholders*, pubblici e privati.

Il legame esistente tra criminalità organizzata e corruzione è stretto: quest’ultima offre i mezzi per consentire il funzionamento dei mercati illeciti, garantendo l’impunità per gli attori criminali, facilitando i metodi per legittimare guadagni illeciti o garantendo flussi di merci illecite attraverso le reti di trafficanti e oltre confine. Al tempo stesso l’influenza e la potenza, in termini di ricchezza, accumulate mediante lo svolgimento di attività di criminalità organizzata permettono agli attori criminali di indurre i funzionari statali a qualsivoglia azione o omissione e di plasmare l’economia politica più ampia.²⁵

²⁵ ZVEKIC U., *GREATER INTEGRATION, COOPERATION NEEDED IN UN INSTRUMENTS TO PREVENT ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION*, UNCAC Coalition Society, 14 febbraio 2018, reperibile al sito <https://uncaccoalition.org/greater-integration-cooperation-needed-in-un-instruments-to-prevent-organized-crime-and-corruption/> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

La criminalità organizzata e la corruzione sono sempre più riconosciute come fattori di deterioramento per lo sviluppo, proprio perché inibiscono la crescita economica e amplificano la fragilità dello Stato. L'impatto della criminalità organizzata sulla *governance* e sullo stato di diritto è accentuato, in particolare negli Stati fragili e in fase post-bellica, esattamente come lo è l'impatto della corruzione (come meglio si vedrà nel capitolo successivo).²⁶ Al pari della criminalità organizzata, la corruzione è un fenomeno transnazionale e in quanto tale deve essere oggetto di interesse dell'intera comunità internazionale. I legami tra criminalità organizzata e corruzione richiedono un approccio integrato e coordinato alla prevenzione.

Nello spazio internazionale, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione rappresentano dunque le fondamenta normative per la prevenzione della criminalità organizzata e della corruzione.²⁷

UNTOC configura un precedente rispetto a UNCAC anche per quanto concerne le previsioni aventi ad oggetto la confisca dei beni oggetto e proventi del crimine e per gli obblighi di cooperazione internazionale.²⁸

L'art. 31 UNTOC, inoltre, contiene obblighi di prevenzione di crimini transnazionali. Questi includono lo sviluppo di progetti e la definizione di migliori pratiche e politiche volte alla prevenzione della criminalità organizzata transnazionale, alla riduzione delle opportunità per la criminalità organizzata transnazionale di manifestarsi nei mercati legali, nonché la promozione della cooperazione tra le autorità di pubblica sicurezza e il settore privato.²⁹

Relativamente al tema delle misure di prevenzione, seppur esso costituisca per entrambe le convenzioni un tema principe, UNCAC offre una risorsa molto più ricca e dettagliata dedicando all'argomento (lo si vedrà) un intero capitolo, anziché un unico articolo, ponendosi in posizione di sviluppo e miglioramento di UNTOC.

In UNCAC la prevenzione ricopre, infatti, una vasta gamma di aree, tra cui la creazione e il mantenimento di organismi preventivi anticorruzione, il rafforzamento di sistemi per

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ Vedasi gli artt. artt. 13, 16, 17, 19, 20 e 21 UNTOC.

²⁹ *Ibidem.*

garantire l'integrità di dipendenti pubblici, l'applicazione di codici di condotta per i funzionari pubblici.

Nell'evoluzione storica che ha condotto ad UNCAC, degne di essere menzionate sono infine le Risoluzioni 54/205 dell'Assemblea Generale e 2001/13 di ECOSOC. Esse sono concordi nel classificare la corruzione e il traffico di fondi illeciti quali crimini di interesse internazionale, nonché nel concludere l'esigenza di un intervento sul piano legislativo ed esecutivo da parte dell'intera comunità.

La Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 54/205, datata 27 gennaio 2000, richiama i principi generali di *transparency* e *accountability* quale prima base giuridica di condanna ai fenomeni di corruzione, riciclaggio di denaro e trasferimento di fondi illeciti.³⁰

Con le stesse intenzioni interviene la Risoluzione *Strengthening international cooperation in preventing and combating the transfer of funds of illicit origin, derived from acts of corruption, including the laundering of funds, and in returning such funds* di ECOSOC del 24 luglio 2001, secondo la quale urge un intervento congiunto e globale da parte degli Stati nell'applicazione delle disposizioni già esistenti in materia di contrasto alla corruzione, auspicando la previsione di organi e strumenti *ad hoc*.³¹

Due anni dopo, con la Risoluzione 56/261 del 31 gennaio 2002, l'Assemblea ha invitato i governi a considerare e utilizzare, se del caso, piani d'azione per l'attuazione

³⁰Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 54/205, A/RES/54/205 adottata il 27 gennaio 2000 nella quale si legge "Mindful of the very important role that the private sector can play in fostering economic growth and development and of the active involvement of the United Nations system in facilitating the constructive participation and orderly interaction of the private sector in the development process by embracing universal principles and norms, such as honesty, transparency and accountability, 1. Condemns corruption, bribery, money-laundering and the illegal transfer of funds; 2. Calls for further international and national measures to combat corrupt practices and bribery in international transactions and for international cooperation in support of these measures; 3. Also calls for, while recognizing the importance of national measures, increased international cooperation, inter alia, through the United Nations system, in devising ways and means of preventing and addressing illegal transfers, as well as in repatriating illegally transferred funds to their countries of origin, and calls upon all countries and entities concerned to cooperate in this regard; 4. Requests the international community to support the efforts of all countries aimed at strengthening institutional capacity for preventing corruption, bribery, money-laundering and the illegal transfer of funds [...]".

³¹ ECOSOC, Risoluzione 2001/13, *Strengthening international cooperation in preventing and combating the transfer of funds of illicit origin, derived from acts of corruption, including the laundering of funds, and in returning such funds*, 24 luglio 2001: "Concerned about the seriousness of problems posed by corruption, which may endanger the stability and security of societies, undermine the values of democracy and morality and jeopardize social, economic and political development, Concerned also that funds of illicit origin derived from acts of corruption include public funds, whose diversion may seriously threaten economic and political progress, in particular in developing countries, Alarmed at the fact that such funds are often being transferred from their countries of origin to international banking centres and financial havens [...]".

della Dichiarazione di Vienna su Crimine e Giustizia.³² Annesso alla risoluzione, il punto secondo dei piani d'azione è specificamente dedicato al contrasto alla corruzione e suggerisce specifiche misure da adottare sia a livello nazionale sia nella forma di cooperazione internazionale tra paesi diversi.³³ Scopo della risoluzione sembra essere quello di proporre una risposta alle esigenze del Ventunesimo secolo offrendo per questo una sorta di manuale sulla politica anticorruzione con piani di azione applicabili dai paesi nel rispetto dei principi fondamentali.³⁴

Con ogni evidenza, queste produzioni hanno aperto la strada all'avvento di UNCAC che ha fatto propria l'esperienza normativa precedente e i principi comuni della comunità internazionale per giungere a un quadro uniforme, seppur complesso, di corruzione.

1.2 STRUTTURA E ORGANI PREPOSTI

Organo eletto a garante di UNCAC, nonché organo di riferimento per l'implementazione di UNCAC tra gli Stati ratificanti è l'Ufficio Droga e Crimine delle Nazioni Unite (UNODC).

L'UNODC è organo *secretariat* della Conferenza degli Stati Parte (COSP), il principale organo decisionale, istituito ai sensi dell'art. 63 di UNCAC, così come dei suoi organi sussidiari: il Gruppo di revisione dell'attuazione (IRG), il Gruppo di lavoro sul recupero dei beni, il Gruppo di lavoro sulla prevenzione e la riunione di esperti sulla cooperazione internazionale.³⁵

Lo schema di seguito offre una visione più chiara della struttura prevista dalla convenzione:³⁶

³² United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*. Second revised edition 2012, United Nations, New York, 2012, par. 174, reperibile al sito https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf (ultimo accesso 20 novembre 2022).

³³ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 56/261, A/RES/56/261 adottata il 15 aprile 2002.

³⁴ *Ibidem*. In esso si legge: “In order to implement and follow up on the commitments undertaken in paragraph 16 of the Vienna Declaration to develop an effective international legal instrument against corruption and to develop and implement other measures and programmes to prevent and combat corruption, the specific measures below are recommended”.

³⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *Corruption and Economic Crime Branch*, pubblicato sul sito web <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/about.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

³⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption*, pubblicato sul sito <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).



In seno alla Conferenza degli Stati Parte (COSP) prevista da UNCAC è altresì istituito l'*Intergovernmental Working Group* (IRG) con lo scopo di verificare il processo di implementazione e revisione a livello dei singoli paesi, e quello di individuare le problematiche e *best practices* in fase di attuazione di UNCAC, fornendo agli Stati l'assistenza tecnica eventualmente necessaria.³⁷

Come il precedente, il *Working Group on the Prevention of Corruption*, chiamato comunemente *Working Group on Prevention*, è un organo sussidiario della COSP, istituito per la prima volta nel 2009 sulla base della Risoluzione 3/2 *Preventive measures* emanata ai sensi dell'art. 63 comma settimo UNCAC. Il suo compito è quello di affiancare la COSP nello sviluppo e nella diffusione delle conoscenze in ambito della prevenzione del fenomeno corruttivo, facilitare lo scambio di informazioni tra gli Stati, facilitare l'individuazione e la promozione di *best practices* preventive, con coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*.³⁸

Altro organo previsto da UNCAC, istituito mediante la Risoluzione 3/1 della COSP, è l'*Implementation Review Group*. Esso fa a sua volta capo all'*Implementation*

³⁷ Nel corso delle riunioni del gruppo di lavoro IRG sono stati sorteggiati gli Stati da valutarsi nei quattro anni del ciclo di revisione attuale, iniziata lo scorso 2010. L'Italia è stata scelta a valutare lo Zambia nel primo anno (a partire da agosto 2010) assieme allo Zimbabwe ed il Vietnam nel secondo anno (a partire da agosto 2011) assieme al Libano. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *ARCHIVIO. Lavori di cooperazione internazionale per la lotta alla corruzione*, 26 marzo 2013, reperibile al sito web https://www.giustizia.it/giustizia/en/mg_2_14.page# (ultimo accesso 20 novembre 2022).

³⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *Background and Mandates of the Working Group on Prevention*, pubblicato sul sito web <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention-mandates.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

Review Mechanism (IRM), con il cui nome viene indicato il processo di *peer review* previsto da UNCAC, avente anch'esso la finalità di assistere gli Stati parte nell'implementazione della convenzione.³⁹ Le procedure di *peer review* sembrano richiamare quelle già previste da OCSE a contrasto della corruzione nella convenzione dedicata. I principi guida a cui si attiene l'IRM nell'espletamento delle proprie funzioni sono proprio quelli ormai più volte richiamati, presentati al capitolo precedente e individuati al centro di ogni produzione in materia di corruzione, meglio individuati in questi termini:

- *Transparent, efficient, non-intrusive, inclusive and impartial;*
- *Non-adversarial and non-punitive, without any form of ranking;*
- *Opportunities to share good practices and challenges;*
- *Technical, promoting constructive collaboration;*
- *Complements existing international and regional review mechanisms.*⁴⁰

Attraverso IRM, UNCAC, per mano di UNODC, offre assistenza e sostegno ai paesi nell'attuazione delle disposizioni della convenzione sul piano nazionale; permette lo scambio di esperienze vissute dagli Stati nell'implementazione di UNCAC e di quelle che vengono valutate dalla COSP *best practices* meritevoli di essere osservate dalla comunità per l'efficacia conseguita.⁴¹

Il meccanismo di riesame di UNCAC ha quale connotato distintivo quello di essere lo strumento su base intergovernativa a cui aderisce il più alto numero di paesi costituendo per questo motivo il più ampio raggio di azione nella lotta alla corruzione.⁴²

³⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Implementation Review Mechanism*, pubblicato sul sito web <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022) Come si legge sul sito UNODC, lo scopo di IRM è “assist States parties in their implementation of the Convention. The Mechanism promotes the purposes of the Convention, provides the Conference of the States Parties with information on measures taken by States parties in implementing the Convention and the difficulties encountered by them in doing so, and helps States parties to identify and substantiate specific needs for technical assistance and to promote and facilitate the provision of such assistance. In addition, the Mechanism promotes and facilitates international cooperation, provides the Conference with information on successes, good practices and challenges of States parties in implementing and using the Convention, and promotes and facilitates the exchange of information, practices and experiences gained in the implementation of the Convention.”

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 100.

⁴² *Ibidem*, p. 99.

Infine, oltre ai meccanismi di monitoraggio fondati sul modello del *peer review* dell'OCSE, UNCAC dedica l'art. 66 alla definizione di una procedura di risoluzione delle controversie in materia di interpretazione della convenzione stessa e della sua applicazione. Il comma secondo dell'articolo prevede che tali controversie possano essere risolte mediante arbitrato o, all'esito negativo di questo, una volta decorsi sei mesi, ricorrendo dinanzi alla Corte Internazionale di Giustizia.⁴³

1.3 CARATTERISTICHE FONDAMENTALI

UNCAC ha un triplice obiettivo: promuovere e rafforzare le misure anticorruptive; incentivare e agevolare la cooperazione internazionale e l'assistenza tecnica per il contrasto di atti corruttivi; affermare a livello globale i principi di *integrity, accountability* e buona gestione del bene pubblico a contrasto del fenomeno corruttivo.⁴⁴

I sette capitoli di UNCAC possono essere classificati nelle seguenti macro categorie:

- PREVENTIVE MEASURES
- CRIMINALIZATION
- INTERNATIONAL COOPERATION
- ASSET RECOVERY

Come è intuibile da questa suddivisione, UNCAC, diversamente dalle produzioni pattizie che l'hanno preceduta, non è una convenzione esclusivamente di natura penale. Essa contiene al suo interno un insieme di previsioni che interessano diversi rami del diritto ed è comprensiva di previsioni tecniche, istituzioni e politiche.

A proposito delle previsioni tecniche attinenti la cooperazione tra gli Stati ratificanti, va segnalato che importante merito di UNCAC, tra i molti, è il porsi come base legale per l'estradizione, nonché per la collaborazione in ambito di polizia tra i diversi paesi ratificanti.⁴⁵

Le previsioni contenute in UNCAC non sono tutte interamente vincolanti. Questo è vero sia per la varietà della natura degli strumenti suggeriti nella lotta contro la corruzione, declinati non solo nella forma dell'incriminazione di fattispecie penali, ma anche in quella di tecnicismi e di codici di condotta da seguire. Ancora, per la varietà di interlocutori e destinatari a cui si rivolge: aspirando a uno scenario globale di ratifiche,

⁴³ BORLINI L., MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale.*, cit., pp. 46-47.

⁴⁴ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 95.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 100.

affendenti quindi a paesi aventi condizioni socio politiche e culturali non omogenee, UNCAC si configura come strumento completo in materia di corruzione, prodotto di negoziati su scala internazionale e “capolavoro diplomatico”.⁴⁶ Proprio per soddisfare le diverse posizioni negoziate nel concepimento del dettato normativo e le diverse esigenze dei paesi, la non vincolatività di alcune previsioni consente il raggiungimento del consenso a livello mondiale. Dall’altro lato della medaglia, critica che è stata mossa al testo delle Nazioni Unite è quella della troppa discrezionalità lasciata agli Stati nel proprio adattamento alla convenzione, proprio in ragione delle numerose norme non *self-executing* previste, talvolta coinvolgenti le stesse descrizioni dei reati di cui dovrebbe essere disposta la incriminazione.⁴⁷

La completezza della convenzione ne definisce l’oggetto che non risulta affrontato esclusivamente da un punto di vista economico, ma al contrario, si pone come traguardo dell’evoluzione concettualistica che ha declinato la visione di corruzione, di cui le produzioni pattizie al capitolo precedente e le risoluzioni onusiane presentate sono emblema. UNCAC mostra la consapevolezza degli aspetti pubblicistici propri del fenomeno corruzione e delle sue implicazioni e invoca all’interno del proprio *corpus* normativo politiche di prevenzione e il coinvolgimento attivo della società civile.

Un limite osservato nella attuazione di UNCAC è forse l’ingente quantità di risorse economiche richieste per l’implementazione delle sue norme e la costruzione dei suoi meccanismi all’interno di un contesto nazionale, fatto che potrebbe indurre difficoltà di rispetto della normativa specie nei paesi in via di sviluppo.⁴⁸

Non da ultimo, il concepimento del fenomeno nella sua natura transnazionale comporta il coinvolgimento unanime degli Stati nel contrasto alla corruzione che vengono così chiamati a collaborare su scala internazionale secondo i principi della mutua assistenza nelle fasi investigative e di persecuzione dei reati.⁴⁹

1.3.1. L’APPROCCIO MULTIDISCIPLINARE. LA STRATEGIA OLISTICA. LA TRASPARENZA IN UNCAC

⁴⁶ ROSE C., KUBICIEL M., LANDWEHR O., *The United Nations Convention against Corruption.*, cit., pp. 4-5.

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ BORLINI L., MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale.*, cit.

⁴⁹ Così agli artt. 48, 49 e 50 UNCAC.

Come osservato da alcuni autori gli “accordi internazionali di contrasto alla corruzione si discostano dal modello tradizionale delle convenzioni di repressione penale poiché adottano un approccio interdisciplinare (o, come si suole dire, ‘integrato’) prevedendo, a seconda dei diversi strumenti, più o meno ampi impegni per la prevenzione del fenomeno; disciplinando, in alcuni casi, le conseguenze di diritto civile degli atti di corruzione”.⁵⁰ Questo è certamente il caso di UNCAC.

La Convenzione mette a punto strumenti volti alla restituzione dei proventi della corruzione, coinvolge misure e di assistenza tecnica e finanziaria per la sua implementazione, volge lo sguardo allo scambio di informazioni attinenti illeciti di corruzione e alla condivisione di *best practices* per la prevenzione e contrasto, garantendo un profilo di interdisciplinarietà nel suo contenuto.⁵¹

UNCAC si differisce dalle convenzioni precedenti in materia perché è il risultato di una “cooperazione tra Stati a vocazione universale”,⁵² chiamata a considerare le esigenze di armonizzazione e di integrazione tra Stati e contemplandone le diverse realtà esistenti. Per questo offre una soluzione al contrasto del crimine non esclusivamente in chiave penalistica, ma aspira a favorire la cooperazione attraverso istituti eterogenei “il cui comun denominatore sembra essere la funzionalità di ciascuno di essi a contrastare il fenomeno corruttivo”.⁵³

L’approccio multidisciplinare è reso, appunto, dalla presenza non solo di discipline di carattere incriminatorio, ma anche civilistiche, di risarcimento danni e di assistenza tecnica.

A queste ultime in particolare viene interamente dedicato il titolo VI di UNCAC contenente disposizioni relative alla realizzazione di procedure e stabilizzazione di organi per lo scambio di informazioni e prassi aventi ad oggetto illeciti di corruzione. Si tratta prettamente di norme *non self-executing*, in modo da favorire e agevolare l’attuazione a livello nazionale sulla base delle diverse esigenze statali.⁵⁴ Tra le misure, emergono quelle per la prevenzione del reato destinate al settore pubblico così come a quello privato nella forma dell’adozione di standard fiscali e contabili, l’elaborazione di codici di condotta da

⁵⁰ *Ibidem.*, p. 198.

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibidem.*, p. 33.

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem.*, pp. 40-41.

parte delle imprese, l'adozione di regole deontologiche per i pubblici ufficiali, l'istituzione di organismi di monitoraggio e controllo, l'instaurazione di sistemi di gestione delle procedure per l'acquisizione di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione che siano fondati sul principio di trasparenza, l'adozione di criteri di trasparenza per il finanziamento dei partiti politici, infine il divieto di deducibilità fiscale di spese effettuate in ambiti corruttivi o con finalità corruttive. Sono inoltre previste misure di tutela e incentivi ai c.d. *whistleblowers*, nel campo dei privati, e l'istituzione di organi e agenzie indipendenti specializzate nella prevenzione dei reati di corruzione e nella diffusione della conoscenza del fenomeno nel settore pubblico.⁵⁵

Gran parte delle misure suggerite da UNCAC inducono a spostare lo sguardo della lotta alla corruzione al momento primo del sorgere del fenomeno. Questo implica un mutamento di strategia rispetto alle convenzioni sovranazionali precedenti, che si focalizzavano sull'annientamento del fenomeno nel suo stadio di verifica.⁵⁶ Al contrario in UNCAC la fase preventiva diviene il "momento privilegiato"⁵⁷ della lotta alla corruzione. "La prevenzione si sostanzia infatti, anzitutto, e principalmente, in una strategia che incide sul tessuto culturale di una nazione, capace dunque di cambiare il suo modo di pensare, soprattutto quando le pratiche corruttive raggiungano livelli di pervasività e sistematicità come quelli che si sperimentano diffusamente oggi",⁵⁸ secondo quella che alcuni autori definiscono una strategia di tipo olistico.

Proprio alla prevenzione, in ottica multidisciplinare, è dedicato l'intero titolo secondo di UNCAC. La Convenzione richiede agli Stati parti di introdurre politiche efficaci volte alla prevenzione della corruzione attraverso la previsione di una serie di misure che riguardano sia il settore pubblico sia quello privato.⁵⁹ Le misure consistono in accordi istituzionali, quali l'istituzione di uno specifico organismo anticorruzione, codici di condotta e politiche volte alla promozione del buon governo, dello stato di diritto, della trasparenza e della responsabilità.

⁵⁵ BORLINI L., "Not Such a Retrospective", cit., p. 199.

⁵⁶ PARISI N., *Verso l'emersione di un modello internazionale di prevenzione della corruzione*, cit.

⁵⁷ BORLINI L., MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale.*, cit., p. 35.

⁵⁸ PARISI N., *Verso l'emersione di un modello internazionale di prevenzione della corruzione*, cit., p. 5.

⁵⁹ Per un approfondimento sulla disciplina riferibile al settore privato all'interno di UNCAC, chiamato, in egual misura rispetto agli Stati, a monitorare l'implementazione della convenzione e a sanzionare le condotte corruttive, si veda UNCAC Coalition, *Civil society guide*, cit., pp. 10-19.

Significativamente, la Convenzione sottolinea l'importante ruolo della società civile, ricomprendendo all'appello le organizzazioni non governative e le iniziative comunitarie e invitando ciascuno Stato parte a incoraggiare attivamente il coinvolgimento dei cittadini negli impegni anti corruzione soprattutto attraverso la diffusione di una nuova consapevolezza sulle tematiche connesse.⁶⁰

L'art. 5 comma primo di UNCAC contiene nel suo dato testuale la strategia preventiva,⁶¹ invoca l'attenzione degli Stati ratificanti al rispetto dei principi comuni (gli stessi illustrati nel capitolo precedente a fondamento degli sforzi globali anti corruzione). In ottemperanza al principio comune di trasparenza, UNCAC prevede tutta una serie di misure volte a garantire la prevenzione del fenomeno e l'attivismo della società civile.

La trasparenza è in particolare richiesta dagli artt. 7 e 9 per quanto concerne il settore pubblico e l'utilizzo di fondi pubblici; agli artt. 10 e 13 nella forma dell'accesso alle informazioni; in ambito politico, per quanto concerne il finanziamento dei partiti, all'art. 7.3 di UNCAC; e così mediante una previsione apposita a condanna del conflitto di interessi di cui agli artt. 7.4, 8 e 12.2 di UNCAC.

Inoltre, UNCAC prevede, per favorire maggiore integrità nel settore pubblico, lo strumento dell'*asset disclosure*, disciplinato agli artt. 8, 14, 43 e 52, modello di risarcimento danni che da solo è in grado di spostare lo sguardo del fenomeno sulle vittime (di questo si parlerà in seguito).

La trasparenza è altresì richiesta nel settore privato, mediante la previsione di registri delle società all'art. 12, nonché mediante la creazione a livello nazionale di un registro pubblico che tenga traccia delle attività svolte da società ed enti e ne agevoli lo svolgimento delle proprie attività in trasparenza, ai sensi degli artt. 12.2 e art. 14 UNCAC.

Come già accennato, le norme appena richiamate non contengono obblighi rivolti agli Stati in toto, ma alcune lasciano ad essi una certa soglia di discrezionalità nella scelta delle misure da attuare e nelle forme del recepimento del principio di trasparenza, trattandosi di norme non *self-executing*.⁶²

⁶⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, cit., par. 5.

⁶¹ Così recita: "Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti-corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability."

⁶² BORLINI L., MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale.*, cit., p. 36.

UNCAC prevede il rispetto del principio di *transparency* attraverso la protezione di coloro che denunciano illeciti corruttivi, con apposite previsioni agli artt. 13, 32 e 33. Anche in questo senso, nel dettato delle disposizioni UNCAC è auspicato un coinvolgimento della società civile nel contrasto al fenomeno, con denotazione della importanza di rivolgere lo sguardo non solo alle perdite economiche causate da corruzione, ma anche alle implicazioni e conseguenze sugli individui, ed al contempo al fine di disseminare in essi la consapevolezza degli effetti della corruzione.⁶³

1.3.2 L’AFFERMARSI DI UNA LETTURA INCENTRATA SUI DIRITTI UMANI: CORRUZIONE COME VIOLAZIONE IN SÉ DI DIRITTI UMANI FONDAMENTALI?

La Convenzione delle Nazioni Unite introduce novità in materia di corruzione, non solo attraverso la impostazione di un approccio multidisciplinare e di una strategia olistica come appena esposto, bensì importa una visione diversa di corruzione, scardinata dalla sua identità di reato prettamente economico, ma che sposta lo sguardo su tutto quanto venga investito dalla condotta corruttiva.

Come si è evidenziato nel primo capitolo la dimensione internazionale della corruzione non si evince esclusivamente dai soggetti coinvolti, se non, soprattutto, dagli interessi lesi, di cui sono titolari diverse comunità in diversi luoghi del globo. Tali interessi attingono a diverse sfere, può trattarsi di interessi economici, politici quando si considerano episodi di corruzione cosiddetta *grand*; può tuttavia configurarsi anche una lesione di interessi individuali, specie, ma non solo, nei casi di *petty corruption*⁶⁴. La lesione di tutti questi interessi permette di considerare la corruzione come un crimine non solo economico, ma di violazione di diritti, siano essi civili, politici, economici o sociali.

Proprio a questa chiave di lettura del fenomeno UNCAC offre una nuova possibilità di affermazione. Rispetto alle convenzioni internazionali e regionali precedenti, UNCAC trova nei principi comuni di trasparenza, anti discriminazione, *corporate liability* il fondamento della normativa anti corruzione,⁶⁵ e va anche oltre costruendo una macchina di contrasto al crimine incentrato sui diritti umani e sui concetti di *good governance* e *rule of law*, nella convinzione del loro imprescindibile

⁶³ *Ibidem*, p. 35.

⁶⁴ Per la distinzione tra *grand corruption* e *petty corruption*, vedasi Capitolo I.

⁶⁵ Vedasi Capitolo I.

coinvolgimento nell'azione corruttiva. In altre parole la convenzione di Merida introduce tra le strategie internazionali anticorruzione una politica nuova che vede nell'atto corruttivo una violazione dei diritti umani e per questo adotta a scopo risolutivo strumenti incentrati sul rispetto dei diritti fondamentali.

Seppur non si faccia esplicito richiamo agli *human rights* all'interno del dettato normativo di UNCAC, questo approccio si può evincere dal *Preambolo* della Convenzione, nonché dalla risoluzioni delle Nazioni Unite che hanno portato all'adozione di UNCAC così come da quelle che ne sono venute a seguire⁶⁶.

Nel *Preambolo*, UNCAC evoca fin dalle prime righe gli effetti visibili della corruzione nella società contemporanea: minaccia per la stabilità e la sicurezza delle società, per le istituzioni ed i valori democratici, per i valori etici e la giustizia, compromette lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto.⁶⁷ In quest'ottica si può sostenere che la Convenzione ben rappresentando i diritti economici e sociali, nonché i diritti civili e politici degli individui, perché violati dalla corruzione, apra la strada all'applicazione nel contrasto al reato di specifiche discipline di promozione e protezione originariamente concepite per la tutela di tali diritti.

Ancora il *Preambolo* di UNCAC afferma che la prevenzione della corruzione è un dovere di tutti gli Stati. Essi sono chiamati a cooperare tra loro, con il sostegno e il coinvolgimento di individui e gruppi, anche del settore privato, della società civile. La convenzione considera la responsabilità dello Stato nella lotta alla corruzione, il dovere

⁶⁶ Tra le prime si ricorda la Risoluzione 51/191 del 16 dicembre 1996 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e la Risoluzione 51/59 dello stesso anno; si richiama anche la Risoluzione ECOSOC 2001/13 del 24 luglio 2001. Vedasi Capitolo II par. 1.1 e Capitolo III.

⁶⁷ Nel *Preambolo* UNCAC così si legge "*The States Parties to this Convention,*

Concerned about the seriousness of problems and threats posed by corruption to the stability and security of societies, undermining the institutions and values of democracy, ethical values and justice and jeopardizing sustainable development and the rule of law,

Concerned also about the links between corruption and other forms of crime, in particular organized crime and economic crime, including money- laundering,

Concerned further about cases of corruption that involve vast quantities of assets, which may constitute a substantial proportion of the resources of States, and that threaten the political stability and sustainable development of those States,

Convinced that corruption is no longer a local matter but a transnational phenomenon that affects all societies and economies, making international co- operation to prevent and control it essential, [...],

Convinced that the illicit acquisition of personal wealth can be particularly damaging to democratic institutions, national economies and the rule of law [...]"

della magistratura di punire il reato di corruzione e il dovere dei poteri pubblici di non accettare tangenti.⁶⁸

L'art. 11 UNCAC, più specificamente, sancisce l'obbligo della magistratura alla prevenzione della corruzione anche nel proprio ambiente, allo scopo di garantire imparzialità e accesso alla giustizia. Nello stesso senso è concepito l'art. 25, concernente l'ostruzione alla giustizia, secondo cui è da considerarsi reato l'uso della forza fisica, di minacce o intimidazione allo scopo di indurre false testimonianze o per interferire in un procedimento.

Come si vedrà di seguito,⁶⁹ l'affermazione dell'esistenza di un collegamento diretto tra l'episodio di corruzione e la violazione del diritto induce a individuare negli Stati i responsabili della violazione e a rileggere il reato alla luce degli obblighi degli Stati in materia di diritti umani, ancor più permettendo l'applicazione di una disciplina basata sullo *human rights approach* ai reati di corruzione. Così il fatto che uno Stato non preveda nella legislazione nazionale strumenti anticorruzione, proprio perché trattasi di un fenomeno che viola i diritti fondamentali, rientra esso stesso nella violazione degli obblighi di prevenire e proteggere i diritti imposti dalla comunità internazionali a tutti i paesi. Conseguentemente la realizzazione di una condotta di corruzione o la sua permissione, qualora ne sia omesso il contrasto, sembrerebbe essere essa stessa una violazione di diritto alla luce di una chiave di lettura incentrata sui diritti umani.

Certamente risulterà più facile concordare con una simile visione nei casi di *petty corruption* laddove i diritti violati dal pagamento di una tangente risultano essere quelli di un singolo individuo e attingono alla sua sfera sociale, come l'impossibilità di accedere a un pubblico servizio quale quello sanitario.

Volendo estendere questo approccio anche agli episodi di *grand corruption* è indubbio che nel caso di uno Stato che sottragga risorse naturali alla propria popolazione consentendo l'interferenza sul territorio di multinazionali straniere in cambio di arricchimenti illeciti in favore del governo statale, si verifichi una violazione dei diritti economici e sociali di una intera comunità.

⁶⁸ United Nations Development Programme Oslo Governance Centre The Democratic Governance Fellowship Programme, *The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development*, cit., p. 26 ss.

⁶⁹ Vedasi Capitolo III.

La chiave di lettura di questa teoria sembrerebbe essere racchiusa in una frase pronunciata da Garcia Juanita Olaya:

“[W]hile not all human rights violations involve corruption, quite certainly corruption always impacts human rights”⁷⁰

La corruzione rappresenta non solo un abuso di potere, ma ha conseguenze deleterie sulle popolazioni e sui loro diritti. Seppur secondo alcuni studiosi risulta difficile dimostrare come e in che termini la corruzione violi i diritti umani, una volta dimostrata l'esistenza di un collegamento tra le due entità, entra in gioco un interno *international framework* basato sui diritti umani in grado di garantire la tutela delle vittime di corruzione e di accertare la responsabilità degli Stati nella violazione dei diritti umani. Lo *human rights approach* comporta innanzitutto l'interpretazione di norme anti corruttive alla luce dell'esistenza di diritti umani violati dalla condotta; in secondo luogo (lo si vedrà meglio) conduce a conseguenze procedurali, quale l'onere dello Stato in un caso di *grand corruption* di provare la sua non violazione degli obblighi in materia di diritti umani e quindi la sua non colpevolezza e coinvolgimento con il fatto di reato.

Questo approccio consente ancora di “umanizzare” il reato di corruzione offrendogli un volto umano, quello della vittima, il che dovrebbe spingere la comunità internazionale a migliorare i propri sforzi nel contrasto al crimine.⁷¹

Il concepimento di una disciplina incentrata sui diritti umani consente di individuare come contraltare del fenomeno corruttivo e del soggetto criminale, una *vittima* i cui diritti e interessi sono violati nel momento stesso in cui il reato di corruzione si realizza.

L'applicazione di uno *human rights approach* al fenomeno corruttivo consente dunque di studiare una serie di strategie che abbiano quale obiettivo la tutela delle vittime all'interno dei piani di contrasto alla corruzione. In questo senso ancor più emblematico nella dimostrazione dell'adozione dello *human rights approach* in UNCAC è il suo titolo V contenente il dettato normativo sulla restituzione dei beni o somme illecitamente ottenute, cosiddetto *asset recovery*. All'interno di questo titolo vengono descritti misure e meccanismi volti alla restituzione di quanto ottenuto illecitamente in favore delle vittime

⁷⁰ OLAYA G. J., *STATEMENT BY UNCAC COALITION CHAIR AT UN OHCHR EXPERT WORKSHOP ON CORRUPTION AND HUMAN RIGHTS*, Geneva, 11 June 2018, pubblicato sul sito <https://uncaccoalition.org/statement-by-uncac-coalition-chair-at-un-ohchr-expert-workshop-on-corruption-and-human-rights/> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

⁷¹ PEARSON Z., *An international human rights approach to corruption*, in LARMOUR P., WOLANIN N., *Corruption and Anti-Corruption*, ANU Press., 2013.

(da intendersi come intere comunità o singoli violati), con il valore aggiunto (o la speranza) di poter rappresentare per gli Stati ratificanti un deterrente di fronte alla possibilità di compimento di atti corruttivi.⁷²

Per offrire un primo esempio sugli effetti concreti che può portare l'adozione di un approccio vittimo centrico sull'attuazione della normativa anti corruzione si può richiamare il *paper* all'esito della Conferenza COSP tenutasi a Vienna del 2010 sulle metodologie e approcci per la valutazione di aree di particolare vulnerabilità alla corruzione nei settori pubblico e privato.⁷³ Tra le metodologie sottoposte all'attenzione degli Stati vi è quella di condurre indagini a campione per favorire la raccolta di informazioni su esperienze dirette di corruzione. La strategia adottata in tali indagini è quella di chiedere agli intervistati se siano stati vittime di episodi di corruzione. Indagini così condotte possono produrre importanti indicatori sulla portata e sulla prevalenza delle pratiche di corruzione, possono inoltre far luce sulle modalità della corruzione e sui settori più colpiti favorendo il contrasto del reato attraverso la posizione di partenza del punto di vista della vittima.⁷⁴

All'interno di UNCAC vi sono poi sezioni interamente dedicate all'*empowerment* e al diritto ad essere informati, dando così largo spazio alle vittime, o possibilmente tali. L'art. 6 UNAC fa riferimento all'aumento e alla diffusione delle conoscenze sul tema della prevenzione della corruzione. L'art. 10 UNCAC conferisce al pubblico il potere di ottenere informazioni sull'organizzazione, il funzionamento e il processo decisionale della pubblica amministrazione, nonché sulle decisioni e gli atti giuridici che riguardano membri del pubblico. L'art. 13 UNCAC conferisce al pubblico il potere di accesso effettivo alle informazioni detenute dalle proprie autorità statali e promuove e tutela la libertà di ricercare e diffondere informazioni sulla corruzione.⁷⁵

⁷² Vedasi Capitolo V.

⁷³ United Nations, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption. *Methodologies, including evidence-based approaches, for assessing areas of special vulnerability to corruption in the public and private sectors. Background paper prepared by the Secretariat*, Vienna, 13-15 dicembre 2010, CAC/COSP/WG.4/2010/4.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 5.

⁷⁵ United Nations Development Programme Oslo Governance Centre The Democratic Governance Fellowship Programme, *The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development*, cit., p. 28.

Decenni dopo l'avvento di UNCAC, a sostegno della correlazione esistente tra la Convenzione e i diritti umani è intervenuto anche il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite con la Risoluzione 19/38 del 19 aprile 2012, *The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation*, ha evidenziato l'obbligatorietà per gli Stati parte di indagare e perseguire la corruzione e il dovere di cercare una riparazione per i fondi illecitamente trafugati al fine di garantire la massima quantità di risorse disponibili da impiegare nella piena realizzazione dei diritti umani.⁷⁶ Il Consiglio, nella citata risoluzione, in una sorta di sillogismo, riconosce la diretta implicazione della corruzione nella violazione dei diritti umani, dà atto che la comunità internazionale ha accettato UNCAC e i suoi dettami in tema di corruzione e dunque invita gli Stati ad attenersi agli obblighi sanciti dalle discipline di tutela di diritti umani e da UNCAC. Individua quindi nei confronti degli Stati un obbligo nel contrasto alla corruzione in favore della piena realizzazione dei diritti individuali e un obbligo al recupero dei fondi illeciti e alla riparazione delle vittime, come del resto disposto all'interno del testo di UNCAC.

Il riconoscimento degli obblighi in materia di diritti umani rafforza, in questo senso, gli obblighi specifici di prevenzione previsti dal diritto anticorruzione in modo significativo.

⁷⁶ Risoluzione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite 19/38, *The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation*, A/HRC/RES/19/38 adottata il 19 aprile 2012. In essa si legge “[...] Reiterating the commitment to ensure the effective enjoyment of all civil, political, economic, social and cultural rights for everyone, including the right to development, and the obligation of all States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms, [...] Alarmed at cases of corruption that involve vast quantities of assets, which may constitute a substantial proportion of the resources of States, the deprivation of which threatens the political stability and sustainable development of those States and has a negative impact on the application by States of the maximum available resources to the full realization of all human rights for all, Deeply concerned that the enjoyment of human rights, be they economic, social and cultural, or civil and political, in particular the right to development, is seriously undermined by the phenomenon of corruption and the transfer of funds of illicit origin, which may endanger the stability and security of societies, undermine the values of democracy and morality and jeopardize social, economic and political development, especially when an inadequate national and international response leads to impunity, [...] Noting with deep concern that, as indicated in the comprehensive study prepared by the United Nations High Commissioner for Human Rights on the negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, in particular economic, social and cultural rights, only around 2 per cent of the estimated funds of illicit origin annually leaving the developing world are repatriated to their countries of origin, [...] Reaffirms that it is the obligation of the State to investigate and prosecute corruption, calls upon all States to strengthen criminal proceedings directed at freezing or restraining funds of illicit origin, and encourages requesting States to ensure that adequate national investigative procedures have been initiated and substantiated for the purpose of presenting mutual legal assistance requests and, in this context, encourages requested States to provide, when appropriate, information on legal frameworks and procedures to the requesting State; [...]”.

Il titolo II di UNCAC, laddove impone agli Stati di adottare misure a prevenzione della corruzione, adottando una prospettiva di diritto internazionale generale, rispecchia volutamente gli obblighi di prevenzione delle violazioni in tema di diritti umani. A maggior ragione, interpretando UNCAC in conformità con le discipline in tema di diritti umani, ai sensi dell'art. 31 comma terzo lett. c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati,⁷⁷ si ottiene il risultato per cui le sue norme devono essere attuate nel rispetto degli obblighi di prevenzione e piena realizzazione dei diritti umani generalmente imposti.⁷⁸

Più in generale l'approccio inclusivo offerto da UNCAC e la innovativa ricomprensione di diverse fattispecie di reato ricondotte alla corruzione,⁷⁹ permettono di considerarne le conseguenze in diversi settori. Si è parlato di “*umbrella concept*”⁸⁰ di corruzione perché UNCAC vedrebbe nell'atto corruttivo diverse sfaccettature qualificabili talvolta come *grand corruption*, talvolta come *petty corruption*, talvolta come un diverso crimine economico a seconda del grado di autorità dei soggetti coinvolti, della estensione del reato e del contesto in cui il reato è commesso.

UNCAC dunque senza offrire una definizione di corruzione univoca, descrive il fenomeno quale condotta capace di produrre lesioni e vantaggi illeciti economici, politici, sociali e ambientali.⁸¹

Sebbene a livello internazionale ancora oggi non si sia raggiunta una posizione univoca relativamente la definizione di corruzione (e proprio questo può favorire una politicizzazione del contrasto al reato da parte di alcune nazioni) l'adesione globale a UNCAC evidenzia l'identificazione comune, quantomeno, delle caratteristiche fondanti il reato, il riconoscimento dei suoi effetti nocivi e la sua condanna unanime.⁸²

2. LE FATTISPECIE INCRIMINATE: ELEMENTI COSTITUTIVI

⁷⁷ Esso impone che un trattato debba essere interpretato tenendo conto di ogni norma pertinente di diritto internazionale, applicabile alle relazioni fra le parti.

⁷⁸ PETERS A., *Corruption as a Violation of International Human Rights*, in EJIL, Vol. 29, no. 4, 2018, p. 1251-1287, p. 1260.

⁷⁹ Se ne offre una breve descrizione nel paragrafo successivo

⁸⁰ BOERSMA M., *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?*, Intersentia, Antwerp 2012, p. 30.

⁸¹ *Ibidem*, p. 40 ss.

⁸² KOLAWOLE O., *The implications of corruption for social rights*, in CHRISTINA BINDER C., HOFBAUER J. A., PIOVESAN F., ÚBEDA DE TORRES A. (a cura di), *Research handbook on international law and social rights*, EE, 2020, pp. 355-374, p. 358.

In UNCAC, come nelle convenzioni internazionali precedenti, manca una definizione cristallizzata di corruzione.

Una definizione comune manca, del resto, anche nel diritto internazionale (e non è stata finora raggiunta),⁸³ motivo per cui UNCAC sembra voler aggirare l'ostacolo definitorio adottando l' "umbrella concept"⁸⁴ a cui si è appena fatto cenno.

La strategia adottata da UNCAC consiste nell'incriminare tutta una serie di fattispecie riconducibili alla corruzione con lo scopo che siano tutte condannate dai singoli Stati, e così a livello globale. In questo modo, attraverso il nuovo approccio omnicomprensivo, che si prefigge appunto di inglobare nel reato ogni condotta illecita collegata alla corruzione,⁸⁵ si vuole raggiungere un'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali e al tempo stesso consentire il superamento delle differenze culturali e politiche tra i paesi che trovano appunto evidenza nelle singole previsioni criminali nazionali. Anche per questo la Convenzione esorta gli Stati parti a introdurre nel proprio ordinamento le fattispecie criminose talvolta su base obbligatoria, talvolta su base semi obbligatoria.

La corruzione deve quindi intendersi come insieme di fattispecie, più precisamente quelle tutte ricomprese da UNCAC all'intero del suo capitolo terzo. Proprio in ragione della sua esaustività nella catalogazione di fattispecie riconducibili al fenomeno corruttivo, UNCAC appare la più completa in termini di inquadramento delle fattispecie tra le convenzioni finora concepite.

Sul piano della criminalizzazione del fenomeno l'innovatività della convenzione e la sua peculiarità consiste nel fatto al suo interno sono considerate non solo le forme "elementari" di corruzione, come la concussione e l'appropriazione indebita di fondi pubblici, ma anche tutte quelle condotte compiute a sostegno o facilitazione dell'evento corruttivo: l'ostruzione alla giustizia, l'influenza commerciale e l'occultamento o il riciclaggio dei proventi di corruzione.⁸⁶ Va detto anche che la convenzione tratta di corruzione non esclusivamente tra Stati e nel settore pubblico, bensì anche nel settore

⁸³ Vedasi COE, *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption*, I (2), reperibile al sito www.conventions.coe.int (ultimo accesso 20 novembre 2022). Sulle varie ipotesi di fattispecie di corruzione ipotizzate dagli Stati nella procedura di negoziato e elaborato della convenzione vedasi United Nations Office on Drugs and Crime, *Travaux Préparatoires of the negotiations.*, cit.

⁸⁴ BOERSMA M., *Corruption.*, cit., p. 30.

⁸⁵ BORLINI L., MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale*, cit., p. 38.

⁸⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption.*, cit., par. 6.

privato. Infine l'art. 27 UNCAC sancisce la necessità criminalizzare anche i comportamenti di chi si rende complice, assiste o istiga le varie fattispecie e il tentativo di commissione di uno dei reati previsti.

Di seguito si riporta un breve inquadramento delle forme disciplinate da UNCAC:⁸⁷

- *BRIBERY*

L'art. 15 UNCAC prevede la forma di corruzione più nota: "bribery of national public officials"⁸⁸.

L'articolo si compone della forma di corruzione comunemente definita attiva (art. 15 a) e di quella passiva (art. 15 b). Il soggetto attore dell'azione incriminata, il pubblico ufficiale, è meglio definito da UNCAC all'art. 2, ricopre il ruolo centrale nell'art. 15 e agisce nelle forme di commissione o astensione nell'esercizio delle proprie funzioni. L'articolo richiede, perché si verifichi l'evento corruzione attiva e/o passiva, l'intenzionalità del pubblico ufficiale di appropriarsi di un vantaggio non dovuto⁸⁹.

L'evento corruttivo va di per sé inteso come l'offerta, la promessa o la donazione, per quanto concerne l'art. 15 a) UNCAC, o la richiesta o la ricezione per quanto concerne l'art. 15 b) UNCAC, da parte del funzionario pubblico di qualsiasi vantaggio indebito o per sé stesso o per chiunque altro.⁹⁰

- *EMBEZZLEMENT, MISAPPROPRIATION*

Ai sensi dell'art. 17 UNCAC gli Stati parte devono prevedere all'interno della propria legislazione quali reati l'appropriazione indebita commessa intenzionalmente, a proprio vantaggio o a vantaggio di un'altra persona o ente, da parte del pubblico ufficiale, avente ad oggetto qualsiasi proprietà, pubblica o privata, fondi o titoli o qualsiasi altra cosa di valore, dapprima affidatagli in ragione della sua posizione di pubblico potere.⁹¹

⁸⁷ Per una definizione delle singole fattispecie si veda anche The global programme against corruption : UN anti-corruption toolkit, pp. 10-12.

⁸⁸ ROSE C., KUBICIEL M., LANDWEHR O., *The United Nations Convention against Corruption.*, cit., p. 165.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 168 ss.

⁹⁰ WOUTERS J., RYNGAERT C., CLOOTS A. S., *The international legal framework against corruption*, cit.

⁹¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption.*, cit., p. 69.

- *TRADING IN INFLUENCE*

L'art. 18 UNCAC si riferisce al fenomeno colloquialmente definito “influence pledding”⁹² e descrive quella azione per cui, all'interno di una triplice relazione corruttiva, una persona avente influenze o presunte tali su un pubblico ufficiale offre a un terzo tale influenza e quanto da essa ricavabile in cambio di un vantaggio indebito.

L'articolo è particolarmente degno di nota in quanto pone la corruzione sul piano pubblico della *governance* e della politica, criminalizzando quei comportamenti e meccanismi di vendita di influenze e favoritismi tra politici e individui di spicco nella società che maggiormente disilludono la società civile e sono causa di perdita di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni di governo.

- *ABUSE OF FUNCTIONS*

L'art. 19 richiede che gli Stati parti considerino come reato l'abuso di funzioni (letteralmente) vale a dire l'esecuzione o la mancata esecuzione da parte di un pubblico ufficiale di un atto previsto dalla legge, o comunque previsto dai suoi incarichi, al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona o ente. In altre parole, questa disposizione incoraggia la condanna di quei funzionari pubblici che abusano delle loro funzioni agendo o omettendo di agire in violazione delle leggi per ottenere un proprio tornaconto.

Una disposizione analoga era già stata prevista dal Protocollo contro la corruzione della Comunità di sviluppo dell'Africa australe all' art. 3, par. 1 (c).

Sulla base delle note interpretative disponibili, tale reato può ricomprendere ad oggetto diversi tipi di condotta tra cui la divulgazione impropria da parte di un funzionario pubblico di informazioni privilegiate.⁹³

- *ILLICIT ENRICHMENT*

⁹² ROSE C., KUBICIEL M., LANDWEHR O., *The United Nations Convention against Corruption.*, cit., p. 192.

⁹³ A/58/422/Add.1, par. 31; United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption.*, cit., parr. 291-292.

Ai sensi dell'art. 20 UNCAC gli Stati ratificanti devono considerare l'adozione di misure legislative nazionali necessarie a disciplinare come reato l'arricchimento illecito, ossia un aumento significativo del patrimonio di un pubblico ufficiale ragionevolmente non giustificabile in relazione al proprio reddito legittimo.⁹⁴

Studiosi hanno rilevato come, proprio per la portata non mandatoria dell'articolo, molti Stati parte non abbiano recepito lo stesso. Al contempo hanno evidenziato le implicazioni di questa fattispecie con la violazione dei diritti umani, sia sul piano dei soggetti lesi, sia sul piano degli autori del reato, imputati in un ingiusto processo, come il diritto alla presunzione di innocenza e il diritto a non autoincriminarsi. L'articolo 20 dell'UNCAC richiede agli Stati di prendere in considerazione l'adozione del reato di arricchimento illecito, definito come "un aumento significativo del patrimonio di un pubblico ufficiale che non può ragionevolmente spiegare in relazione al suo reddito legittimo". Il perseguimento dell'arricchimento illecito non viola necessariamente il diritto a un processo equo, ma devono essere predisposte alcune garanzie procedurali per garantire il rispetto dei diritti a un processo equo; garanzia che potrebbe venir lesa, ad esempio, nell'intento da parte dell'accusa di dimostrare una significativa discrepanza tra il reddito legale del funzionario pubblico e i beni effettivi. Dall'altro lato, il recupero da parte degli Stati di tali beni interferisce con il diritto alla proprietà, sancito dalla CEDU al Protocollo n. 1, art. 1. In questo caso specifico, perché lo Stato possa procedere con la misura di contrasto all'arricchimento illecito e perché il sequestro sia giustificato deve ricorrere un interesse pubblico legittimo e proporzionato.

- *OFFENCES IN PRIVATE SECTOR*

Agli art. 21 e 22 UNCAC vengono indicate condotte interessanti il settore privato. L'art. 21 è costruito sul modello dell'art. 15; così come l'art. 22 è complementare all'art. 17 per il settore pubblico.

La normativa UNCAC, per la forma vincolante in cui è concepita, rappresenta una novità rispetto alle precedenti convenzioni in materia, tanto da non essere stata ben voluta da alcuni Stati in sede di negoziazione di UNCAC. Questo perché prevedere una forma di corruzione attiva e passiva all'interno di "economic, financial, and commercial activities" significa prevedere una proibizione che interessa tutte le tipologie di attività nel business

⁹⁴ *Ibidem*, par. 294.

del settore privato⁹⁵. L'articolo è stato infine previsto come norma *semi-mandatory* e appena la metà degli Stati ratificanti hanno adottato misure analoghe di criminalizzazione della corruzione nel settore privato all'interno della legislazione domestica.⁹⁶

Studi condotti in Italia hanno contribuito a fornire una esemplificazione utile per comprendere il significato corruzione privata affermando che “Si ha corruzione nel settore privato quando, ad esempio, le tangenti sono pagate ai responsabili di un'impresa da fornitori o appaltatori, ai giornalisti in cambio di notizie addomesticate, per rabbonire sindacalisti, ai dirigenti di banca per ottenere prestiti, a giocatori o manager perché si accordino sui risultati finali delle partite. [...] La corruzione privata produce conseguenze analoghe a quella pubblica. Inquina le relazioni di mercato, fa lievitare i prezzi finali pagati dai consumatori, avvantaggia le imprese con minori scrupoli e abili nel malaffare, piuttosto che nella produzione di beni e servizi utili alla collettività.”⁹⁷ e questa definizione sembra riconducibile alla fattispecie che UNCAC si propone di condannare.

- *MONEY LAUNDERING*

L'art. 23 UNCAC riconosce in modo specifico il legame tra pratiche corruttive e riciclaggio di denaro, sancendolo come reato, come già avevano fatto le precedenti iniziative nazionali, regionali e internazionali. Esse avevano affrontato il problema attraverso una combinazione di misure repressive e preventive e UNCAC ripropone lo stesso schema.⁹⁸

A contrasto di questa fattispecie, vi sono misure di prevenzione specifiche previste all'art. 14 UNCAC. Si tratta di un articolo fondamentale in quanto capace di collegare la corruzione con il riciclaggio di denaro, su scala globale; rende poi UNCAC (come già affermato) in continuazione con quanto già stabilito all'interno della convenzione di Palermo, che riporta previsioni simili all'art. 7.⁹⁹

⁹⁵ ROSE C., KUBICIEL M., LANDWEHR O., *The United Nations Convention against Corruption.*, cit., p. 240.

⁹⁶ ROSE C., KUBICIEL M., LANDWEHR O., *The United Nations Convention against Corruption.*, cit., p. 244

⁹⁷ LEGAMBIENTE, *Corruzione.*, cit., p. 39

⁹⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption.*, cit., par. 224

⁹⁹ A tal proposito da richiamare la “Forty Recommendations on Money Laundering” (FATF) istituita dal G7 a Parigi nel 1989; la prima è del 1990 con successive revisioni nel 1996, 2001, 2003. Sul punto si veda anche KOLAWOLE O., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 76-93

- *OBSTRUCTION OF JUSTICE*

L'art. 25 lett. a) UNCAC impone agli Stati di criminalizzare l'uso della forza fisica, la minaccia o l'intimidazione o la promessa, l'offerta o la concessione di un vantaggio indebito per indurre false testimonianze o interferire nella deposizione o nella produzione di prove in procedimenti relativi a la commissione dei reati previsti dalla Convenzione. L'obbligo è quello di criminalizzare l'uso sia di mezzi corruttivi, come la concussione, sia di mezzi coercitivi, come l'uso o la minaccia di violenza.¹⁰⁰

Il secondo reato che gli Stati sono tenuti a stabilire all'interno del proprio ordinamento ai sensi dell'art. 25 lett. b) UNCAC è la criminalizzazione dell'ingerenza nell'operato delle forze dell'ordine o dell'autorità giudiziaria: l'uso della forza fisica, la minaccia o l'intimidazione per interferire con l'esercizio dei doveri da parte di un funzionario giudiziario o delle forze dell'ordine. in relazione alla commissione dei reati previsti dalla Convenzione.¹⁰¹

Segue a questo punto l'art. 26 UNCAC, diviso in 4 paragrafi, il quale prevede la responsabilità delle persone giuridiche per la commissione dei reati sanciti da UNCAC.

Nonostante la legge penale sia tradizionalmente indirizzata alla colpevolezza del solo individuo, gli Stati si sono mostrati favorevoli alla previsione di una responsabilità degli enti per crimini di corruzione, conformemente al principio comune di *corporate liability*. I lavori preparatori della convenzione mostrano infatti il parere favorevole della moltitudine degli Stati¹⁰². L'art. 26 risulta così essere un modello di *corporate liability* e proprio la ricomprensione di una responsabilità societaria, seppur formulata astrattamente in modo da permetterne l'adozione da parte dei diversi paesi sulla base dei livelli di responsabilità degli enti riconosciuti negli ordinamenti nazionali, spinge UNCAC oltre la convenzione OCSE e oltre le precedenti convenzioni regionali.¹⁰³

In UNCAC la corruzione abbandona il significato della singola fattispecie prevista dalle legislazioni nazionali (*rectius* dalla legislazione italiana) e viene individuata, di

¹⁰⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*., cit., par. 256.

¹⁰¹ *Ibidem*, par. 259.

¹⁰² Si vedano intervento della Colombia (A/AC.261/IPM/14); della Turchia (A/AC.261/IPM/22); delle Filippine (A/AC.261/IPM/24).

¹⁰³ ROSE C., KUBICIEL M., LANDWEHR O., *The United Nations Convention against Corruption*., cit, pp. 274 - 286.

volta in volta, a seconda dei casi concreti, come una delle singole forme di reato in essa descritta; talvolta causa di violazione del principio di trasparenza, talvolta, nei casi coinvolgenti la pubblica amministrazione, riconducibile a ciò che viene più comunemente inteso quale abuso di potere. Del resto all'interno del settore pubblico, il soggetto imputabile del reato di corruzione non è una figura politica (non solo) bensì una figura con incarichi dirigenziali il cui comportamento ha effetto dannosi sulla macchina statale; così come potrebbe averne una tangente pagata a un imprenditore all'interno di una società privata.

La mala gestione del bene pubblico ha ripercussioni devastanti sulla società, sui singoli individui e sull'economia statale.¹⁰⁴ Una simile visione del fenomeno si rende capace di inquadrare anche avvenimenti che hanno effetti oltre i confini statali di cui è causa la globalizzazione, e per questo non può che interessare l'intera comunità internazionale. UNCAC offre un catalogo che possa portare a uniformare sul punto, seppur con norme non interamente *mandatory*, tutte le legislazioni nazionali.

Proprio per la portata non vincolante di tutte le norme contenute nella convenzione, la effettiva efficacia di UNCAC nel contrasto alla corruzione è demandata agli Stati, o meglio, all'ambito soggettivo dell'applicazione effettiva da parte dei singoli paesi sul piano nazionale. Difatti non tutte le figure di reati rappresentano un obbligo penale, bensì un'opportunità per gli Stati di ricomprenderle all'interno delle proprie normative penali, risultando, per alcuni, indebolita “la portata precettiva di molte disposizioni della Convenzione e, mediamente, dello strumento nel suo complesso, l'attribuzione in capo alle Parti di mere facoltà”.¹⁰⁵

2.1 LE DISTANZE DALLE PRASSI PRECEDENTI E L'ADATTAMENTO A UNCAC

Le peculiarità di UNCAC menzionate, il suo approccio multidisciplinare e la considerazione di molteplici condotte a costituzione di quello che viene definito in sostanza *corruzione* hanno certamente introdotto una nuova chiave di lettura della materia, costituendo una rottura con le normative precedenti.

¹⁰⁴ Quello che ANAC ha definito nel contest italiano “maladministration”. A tal proposito si veda Capitolo I par. 1.3.1 del presente elaborato. Vedasi per approfondimenti UNODC Anti-corruption eLearning Course accessibile al sito <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/news-elearning-course.html> (ultimo accesso 20 novembre 2022).

¹⁰⁵ BORLINI L., MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale.*, cit., p. 125.

La corruzione non è più singola fattispecie, ma concetto inglobante plurime condotte che devono essere contrastate a livello nazionale, così come a livello sovranazionale. La portata globale di tali condotte introduce nuove necessità di contrasto da parte dei più e per questo la convenzione è pensata come punto di partenza per un agire comune e uniforme. Come già precisato, la stessa ricomprensione all'interno del dettato onusiano di molteplici fattispecie e sfumature di reato trova la propria ragione nell'intenzione di coinvolgere il maggior numero possibile di paesi, trascendendo e superando le diversità culturali e i sistemi penali nazionali.

Rispetto al precedente di portata globale, la convenzione OCSE, la convenzione onusiana offre senza dubbio uno sguardo più completo sul fenomeno corruttivo. Seppur entrambe trattino di corruzione internazionale, la convenzione OCSE si era limitata a inquadrare la condotta di corruzione attiva del pubblico agente senza meglio precisare le modalità fattuali del reato. UNCAC diversamente (già lo si è detto) prevede un approccio originale, trascendendo l'individuazione di una definizione unica, cataloga una serie di fattispecie-tipo e illeciti rilevanti perché aventi condotte classificabili come forme di corruzione. In UNCAC le modalità corruttive sono molteplici e svariate e spetta agli Stati decidere se prevederne altre all'interno delle proprie legislazioni e sebbene non tutti gli articoli costituiscano per essi un obbligo penale, quelle ricomprese nel testo della convenzione costituiscono una concettualizzazione di corruzione armonizzata. Difatti UNCAC abbandona la prospettiva prettamente economica del fenomeno così come previsto dalla convenzione OCSE.¹⁰⁶

Nel caso europeo, l'Unione ha sostenuto i negoziati di Vienna e ha abbracciato la strategia olistica e transnazionale importata da UNCAC. I principi democratici e lo stato di diritto sono divenuti obiettivi chiave della politica estera e di sviluppo dell'Unione europea. L'accordo di partenariato firmato a Cotonou, Benin, nel giugno 2000 tra l'Unione europea e 77 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico affronta esplicitamente le questioni del buon governo e della corruzione. L'Unione ha concluso accordi tra Algeria e Libano contenenti nuovi capitoli dedicati alla cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni dedicando parte degli articoli specificamente alla lotta alla corruzione. La Commissione europea ha quindi emanato una comunicazione nel maggio 2003 avente ad oggetto la politica globale dell'Unione europea contro la corruzione, nella quale ha

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 47 ss.

elencato dieci principi per migliorare la lotta alla corruzione tra cui l'impegno assunto da parte di tutti i paesi di firmare, ratificare e attuare gli strumenti internazionali anticorruzione, *in primis* la convenzione ONU.¹⁰⁷

Proprio a proposito del sostegno mostrato all'avvento della Convenzione, UNODC ha riportato che "Governments and non-governmental organizations have worked together closely to establish a set of guidelines to combat extortion. The Convention has been a profound measure and marks the beginning of an international standard that will adequately monitor corruption. A number of Governments, non-governmental organizations and other organizations have been involved with the preliminary planning and general drafting of the Convention. Organizations as varied as Transparency International and the International Chamber of Commerce have assisted in the development of the anti-corruption legislation. It is evident that the Convention is a bold measure against corruption."¹⁰⁸

Questi dati rispecchiano il successo che UNCAC ha riscosso tra i paesi e gli attori internazionali.

2.2 UNCAC E ORDINAMENTO ITALIANO

Con la Legge 3 agosto 2009 n. 116 l'Italia ha adeguato il proprio ordinamento al nuovo dettato onusiano in materia di corruzione. La legge di *Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 188 del 14 agosto 2009.

UNCAC infatti è stata approvata dal Parlamento italiano con la Legge 116/2009 con la quale ha ratificato la Convenzione di Merida e dettato norme di adeguamento interno. La Legge 116/2009 ha conseguentemente apportato modifiche all'interno delle previsioni codicistiche italiane in materia penale.

Con gli emendamenti intervenuti nel sistema anticorruzione italiano è stata estesa la punibilità dei delitti di cui agli artt. 314, 317, 317-320, 322 commi 3 e 4 c.p., ad opera dell'introduzione dell'art. 322 bis comma 1 c.p., a soggetti che svolgono funzioni o

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 18 -19.

¹⁰⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Action against Corruption: The Merida Papers.*, cit., p. 79.

attività corrispondenti a quelle di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio all'interno di organizzazioni pubbliche internazionali, a membri di assemblee parlamentari internazionali, a membri di organizzazioni internazionali, a giudici e funzionari delle corti internazionali, così configurando un vero e proprio reato di corruzione internazionale dal punto di vista soggettivo. Con l'art. 322 bis comma 2 c.p. è stato eliminato il requisito per cui il fatto fosse commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali, ovvero al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria quanto ai delitti di cui agli artt. 319 quater, 321, 322 commi 1 e 2 c.p; così adeguando la normativa italiana all'art. 16 UNCAC.¹⁰⁹

L'art. 4 della Legge 116/2009 apporta modifiche in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai sensi dell'art. 26 UNCAC con introduzione dell'art. 25 decies nel D.lg.s 231/2001 per resa di dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria di cui all'art. 377 bis c.p. L'art. 5 della Legge ha adeguato l'ordinamento italiano al titolo V UNCAC con l'introduzione degli artt. 740 bis e 740 ter, attinenti la devoluzione allo Stato estero interessato dei beni confiscati sul territorio italiano in esecuzione di provvedimenti di confisca stranieri ai sensi del libro XI del Codice italiano di procedura penale.¹¹⁰

L'art. 6 della Legge ha designato quale Autorità nazionale anticorruzione ai sensi dell'art. 6 UNCAC l'organo di cui all'articolo 68 comma 6 bis del DL 112/2008, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT). Infine, l'art. 7 della Legge 116/2009 ha individuato, ai sensi dell'art. 46 par. 13 UNCAC, il Ministero della Giustizia quale autorità centrale per ricevere le richieste di assistenza e la loro esecuzione e trasmissione.

Di seguito, l'intervenuta Legge n. 190/2012 del 6 novembre 2012 in tema di prevenzione e repressione della corruzione, cosiddetta *Legge Severino* (dal nome dell'allora Ministro di Giustizia) ha introdotto numerose riforme sul piano giuridico e istituzionale, per il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, che hanno consentito il rafforzamento dell'adesione da parte dell'Italia alle normative sovranazionali. La nuova introduzione normativa ha ampliato quanto già previsto dal D.Lgs. 231/2001 operando sulla responsabilità degli enti pubblici ed ha

¹⁰⁹ PIVA D., *Le sfide del DDL anticorruzione.*, cit., p. 10.

¹¹⁰ Tematica già fatta propria dall'ordinamento italiano a seguito dell'introduzione degli artt. 735 bis, 737 bis, 745 comma 2 bis c.p.p. dalla legge 9 agosto 1993 n. 328.

introdotto nel sistema italiano nuove forme di prevenzione e repressione dell'illegalità della pubblica amministrazione, conquistato il titolo di "legge anticorruzione".¹¹¹ L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nata con questa legge, è l'organo collegiale indipendente con poteri di vigilanza e sanzionatori nei confronti di coloro che ricoprono cariche ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. 39/2013 e della Legge n. 114/2014 con lo scopo di "prevenire la corruzione, promuovere la trasparenza e la cultura di legalità".¹¹² I suoi cinque membri sono nominati con mandato fisso e non rinnovabile.¹¹³

Il D.L. 90/2014 ha esteso i poteri di ANAC e le sue competenze attinenti la vigilanza sui contratti pubblici. L'ANAC può applicare sanzioni amministrative ai pubblici ufficiali quando non ottemperano all'obbligo di adottare piani o codici di condotta anticorruzione ai sensi dell'art. 19 D.L. 90/2014. Ogni amministrazione pubblica e impresa statale ha il dovere di prevedere il proprio piano triennale per la prevenzione della corruzione, formulato sotto la supervisione dell'ANAC, e identificare un responsabile incaricato di vigilare sull'attuazione del piano internamente.

L'ANAC, pertanto, oltre ad avere significative responsabilità in materia di trasparenza, integrità, piani anticorruzione e sviluppo di codici di condotta integrativi per i singoli enti/amministrazioni della Pubblica Amministrazione, ha il compito di vigilare sugli appalti pubblici e sui contratti.¹¹⁴

Modifiche altre sono pervenute grazie all'emanazione di successive riforme quali (basti citarle) il D.lgs. 33/2013 sulla pubblicità e trasparenza, D.lgs. 39/2013 e D.P.R. 62/2012 relativi al pubblico settore e ai dipendenti pubblici. Di seguito, nel 2017, l'Italia ha modificato il D.L. n. 231/2007, introducendo nel Registro delle Imprese un Registro dei Beneficiari Effettivi delle Persone Giuridiche e dei Trust. Ai sensi degli artt. 21 e 22 della nuova legge, nel Registro sono incluse le informazioni complete relative non solo al titolare delle persone giuridiche e dei trust ma anche ai loro dirigenti. L'Italia condanna così le comunicazioni mendaci rese da parte di persone fisiche e giuridiche: i reati, perché

¹¹¹ PREVITALI P., PROCACCINI R., ZATTI A., *Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico*, cit., p. 46 ss.

¹¹² Così si legge sul sito ufficiale: <https://www.anticorruzione.it> (ultimo accesso 23 gennaio 2023).

¹¹³ Per approfondimento sull'operatività di ANAC si veda MARANGONI C., *Le attività di controllo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e la collaborazione con la Guardia di Finanza*, in PREVITALI P., PROCACCINI R., ZATTI A., *Trasparenza e anticorruzione tra enforcement e risk management*, cit.

¹¹⁴ Anche a seguito della fusione avvenuta nel 2014, con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture del 1994 (AVCP).

rilevino penalmente, richiedono l'intento di conseguire un indebito profitto e devono essere stati compiuti in ragione della possibilità di fruire delle informazioni mendaci.

L'Italia dispone di una legislazione atta a promuovere l'integrità e la trasparenza nella gestione dei beni pubblici, nonché la partecipazione della società. In conformità con le proprie normative, e con quelle sovranazionali, il paese ha adottato una serie di misure per promuovere la trasparenza generale su tutta l'attività governativa, nonché l'utilizzo di dati accessibili, specialmente in materia di appalti.

Nel caso dell'ordinamento italiano, gli strumenti sinora citati e le modifiche intervenute per l'adeguamento alla normativa onusiana, sono volti al contrasto della cosiddetta *maladministration* ossia assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.¹¹⁵ Tale ripercussione viene definita anche *path dependency* dei fenomeni corruttivi e si ha allorquando “la diffusione/percezione dei fenomeni è elevata e la reputazione del gruppo bassa, gli incentivi per il singolo a mantenere la propria integrità e rettitudine risultano fortemente depotenziati.”¹¹⁶ Si tratta di situazioni in cui regole non rispettate divengono attacco alla democrazia con effetti negativi nella allocazione delle risorse pubbliche, specie per la fascia più povera della società.

3. PRASSI APPLICATIVA DELLA NORMATIVA ONUSIANA ANTICORRUZIONE

La corruzione rappresenta una minaccia significativa per i paesi di tutto il mondo: indebolisce le istituzioni, erode la fiducia e minaccia l'economia minando la concorrenza leale e scoraggiando gli investimenti e il commercio. La corruzione colpisce in modo sproporzionato i gruppi svantaggiati, in particolare i poveri, prevenendo l'inclusione sociale, promuovendo la disuguaglianza e inibendo la prosperità. Come insegnano le risoluzioni dell'Assemblea generale che hanno condotto al concepimento di UNCAC, la lotta alla corruzione è essenziale per sostenere la stabilità e la crescita economica dei singoli paesi, mantenere la sicurezza della società, proteggere i diritti umani, ridurre la povertà, salvaguardare l'ambiente per le generazioni future e affrontare la criminalità

¹¹⁵ PREVITALI P., PROCACCINI R., ZATTI A., *Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico*, cit., p. 10 ss.

¹¹⁶ PREVITALI P., PROCACCINI R., ZATTI A., *Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico*, cit., p. 15.

grave e organizzata.¹¹⁷ Per raggiungere questo obiettivo, la comunità internazionale mette in atto politiche, sistemi e misure di contrasto al fenomeno.

UNCAC sottolinea la responsabilità dei governi nel garantire un'efficace protezione degli informatori affinché le persone siano invogliate a denunciare fatti di corruzione e siano sottratte da eventuali ritorsioni. Simili misure contribuiscono a mantenere le istituzioni trasparenti a sostegno di una cultura connotata da integrità ed equità.¹¹⁸ L'attuazione di UNCAC può essere effettuata mediante l'adozione di nuove leggi sul piano nazionale e regionale o modifiche di quelle esistenti nell'auspicio di una conformità del diritto interno rispetto ai dettati internazionali, a beneficio della cooperazione internazionale, per semplificare le procedure di estradizione e il recupero dei beni oggetto di illeciti.¹¹⁹

Oggi l'attuazione di UNCAC è quanto più essenziale per la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 (SDG) per lo sviluppo sostenibile della comunità internazionale. In particolare quattro obiettivi anticorruzione vengono richiamati nel SDG numero 16:

- SDG 16.4 Ridurre significativamente i flussi finanziari e di armi illeciti, rafforzare il recupero e la restituzione dei beni rubati e combattere tutte le forme di criminalità organizzata.
- SDG 16.5 Ridurre sostanzialmente la corruzione e le tangenti in tutte le sue forme.
- SDG 16.6 Sviluppare istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti a tutti i livelli.
- SDG 16.10 Garantire l'accesso pubblico alle informazioni e proteggere le libertà fondamentali.¹²⁰

Tra gli organi preposti all'attuazione di UNCAC, UNODC è certamente il primo riferimento. Esso si dedica all'esecuzione della normativa onusiana e offre sostegno concreto alla comunità internazionale nelle forme di seguito illustrate.¹²¹

¹¹⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, *FAST-TRACKING THE IMPLEMENTATION OF THE UN CONVENTION AGAINST CORRUPTION (UNCAC)* accessibile al sito <https://www.unodc.org/unodc/en/ft-uncac/index.html> (ultimo accesso 21 novembre 2022).

¹¹⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *International Anti-Corruption Day - 9 December 2021*, accessibile al sito <https://www.unodc.org/unodc/en/anticorruptionday/index.html> (ultimo accesso 21 novembre 2022).

¹¹⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*., cit., par. 19.

¹²⁰ JENKINS M., *TRACKING CORRUPTION ACROSS THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS*, Transparency International, 25 March 2021, reperibile al sito <https://www.transparency.org/en/blog/tracking-corruption-across-the-sustainable-development-goals> (ultimo accesso 21 novembre 2022).

¹²¹ Si veda Capitolo II, par. 1.2.

3.1 UFFICIO DELLE NAZIONI UNITE PER IL CONTROLLO DELLA DROGA E LA PREVENZIONE DEL CRIMINE (UNODC): LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE E LINEE GUIDA

UNODC, in attuazione di UNCAC, fornisce assistenza tecnica agli Stati su vari fronti del processo anticorruzione, come la prevenzione, l'istruzione, la giustizia penale, il recupero dei beni, e molti altri.¹²² UNODC ha sviluppato numerosi strumenti, manuali e pubblicazioni, al fine di coordinare gli sforzi nella implementazione di UNCAC rendendo le prassi fruibili tra gli Stati e al contempo agevolando la conoscenza delle policy.

UNODC ha elaborato due guide rilevanti al fine di rendere agevole la ricezione della disciplina di UNCAC sul piano statale.

La prima guida, legislativa,¹²³ è il prodotto di un processo partecipativo che ha coinvolto esperti in rappresentanza dei vari ordinamenti giuridici nazionali, nonché osservatori di organismi competenti delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali. L'obiettivo della guida legislativa è assistere gli Stati nell'attuazione e adattamento della convenzione ONU a livello nazionale, attraverso l'identificazione di requisiti legislativi e questioni sorte nelle fasi di sviluppo e redazione della legislazione interna.¹²⁴

La seconda guida, di impronta prettamente tecnica,¹²⁵ segue l'obiettivo di definire una serie di opzioni e considerazioni politiche utili a ciascuno stato negli sforzi nazionali volti all'attuazione della Convenzione. La guida si concentra principalmente sulla fornitura di consulenza tecnica pertinente, strumenti ed esempi di buone prassi tali da rendere operativi gli articoli della convenzione.¹²⁶ Tra le strategie auspiccate da UNODC questi di seguito risultano essere le principali:

- Strengthened legal, policy and institutional frameworks to counter corruption

¹²² United Nations Office on Drugs and Crime, *UNODC's Action against Corruption and Economic Crime*, informazioni reperibili sul sito web <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuside> (ultimo accesso 21 novembre 2022).

¹²³ United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, United Nations New York, 2006; United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, cit.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, United Nations, New York, 2009.

¹²⁶ *Ibidem*.

- Increased cooperation among and between institutions at the local, national and international levels to prevent and counter corruption
- Fast track implementation of the UN Convention against Corruption (UNCAC) review mechanism recommendations

Esse costituiscono la base di partenza per la promozione di un panorama globale libero dalla corruzione, guida per gli Stati parte, nell'intervallo storico di attività 2021-2025.¹²⁷

3.2 *BEST PRACTICES* E *CASE LAW* NELL'ATTUAZIONE DI UNCAC A LIVELLO NAZIONALE

Numerose organizzazioni internazionali non governative lavorano con l'intento di favorire l'attuazione di UNCAC a livello nazionale. Tra le altre, svolge un ruolo meritevole di attenzione nella promulgazione all'interno della comunità internazionale di *best practices* applicative di UNCAC l'organizzazione non governativa *International Development Law Organization (IDLO)*.¹²⁸

I materiali offerti da IDLO appaiono utili per conoscere le prassi di attuazione di UNCAC a livello domestico. Gli studi di IDLO si concentrano periodicamente sui progressi portati avanti da paesi diversi.

Nel 2020, ad esempio, oggetto di studio è stata l'Indonesia che si è distinta nell'acquisizione di prove elettroniche e digitali in procedimenti giudiziari di corruzione; il Kenya e le Filippine nell'approfondimento delle capacità delle istituzioni statali di rafforzare l'accesso alla giustizia e i profili di trasparenza connessi; la Somalia nel rafforzamento delle istituzioni giudiziarie per combattere e contrastare i crimini complessi; l'Ucraina attraverso il sostegno della riforma della giustizia penale volta

¹²⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, *UNODC Strategy 2021-2025*, informazioni reperibili al sito <https://www.unodc.org/unodc/en/strategy/index.html> (ultimo accesso 21 novembre 2022).

¹²⁸ IDLO, *ANTI-CORRUPTION: Corruption presents barriers to sustainable development and prosperity. If the rule of law and development are to take hold, good governance is a necessary condition*, Febbraio 2020, reperibile sul sito https://www.idlo.int/sites/default/files/pdf/idlo_anti-corruption_february2020.pdf (ultimo accesso 21 novembre 2022). Il suo compito è ben descritto sul sito ufficiale: "The International Development Law Organization (IDLO) is working to promote good governance, fairness and equality through the rule of law. While corruption negates the benefits of development, strengthening the capacity and integrity of institutions promotes economic prosperity and increases citizens' confidence in public administration, justice and the rule of law. Through its programs, IDLO is working to combat all forms of corruption by making justice institutions cleaner and more responsive, reducing conflicts of interest in procurement and public life, and enhancing the capacity of institutions and justice actors to fight fraud and economic crime."

all'istituzione di una Corte Anticorruzione; la Tunisia con il rafforzamento della capacità di combattere crimini finanziari ed economici.¹²⁹

Anche la dottrina ha individuato esempi efficaci di Stati che hanno combattuto contro la corruzione intestina nei propri paesi, vincendola, in particolare tre: Hong Kong, Singapore e il Botswana (i cui interventi sono già stati menzionati nel capitolo precedente).¹³⁰

Nel caso dei paesi asiatici, l'attuazione di UNCAC è risultata essenziale per la lotta alla corruzione. La corruzione, infatti, non solo è endemica nei sistemi nazionali, ma si verifica oltre i confini e in combinazione con altri crimini transnazionali configurandosi quale ostacolo significativo allo sviluppo delle economie nazionali. L'attuazione dei meccanismi di revisione di UNCAC, nella forma di un processo di revisione paritaria, ha individuato lacune negli ordinamenti legislativi nazionali. L'implementazione di UNCAC è risultata fondamentale nell'ambito della criminalizzazione delle condotte illecite nelle politiche nazionali, così come nell'applicazione di leggi penali specifiche sul territorio statale e volte all'attuazione di meccanismi di cooperazione internazionale. Nella regione asiatica, difatti, vi sono normalmente basi giuridiche scarse perché la cooperazione tra paesi si registri in maniera efficace, nonché lacune importanti nei quadri legislativi degli Stati. L'esiguo numero di trattati bilaterali tra i paesi, specie per l'estradizione, ha un impatto significativo sulla loro capacità di assistersi reciprocamente e combattere la criminalità transnazionale. Inoltre, le autorità nazionali hanno, tendenzialmente, una conoscenza limitata delle leggi in materia di mutua assistenza e di estradizione tra stati, delle procedure e dei requisiti per le richieste, e questo ostacola notevolmente le tempistiche con cui indagini transnazionali e estradizioni possono essere richieste ed elaborate, permettendo un continuo della criminalità transazionale perché incapaci di mettere a punto e attuare gli strumenti per contrastarla. Per questo UNCAC sembra essere una soluzione per agevolare e rendere effettive le prassi asiatiche di contrasto alla corruzione.¹³¹

¹²⁹ *Ibidem.*

¹³⁰ "Where corruption is high (in Africa and central and eastern Europe), there is strong evidence for such a direct linkage in public attitudes. Where corruption is low (the Nordic countries, the United States and Singapore), people do not see a direct tie between corruption and inequality" in USLANER M. E., *Corruption and Inequality*, in *CORRUPTION Forum*, CESifo DICE Report 2/2011, Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 09, n. 2, pp. 20-24.

¹³¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *International Cooperation for Investigation of Corruption Cases in Southeast Asia. Handbook*, June 2019, reperibile al sito

Per quanto concerne il caso italiano, gli studi a quasi un decennio dalla ratifica di UNCAC rivelano che “dal 1 gennaio 2010 al 30 settembre 2012 sono state 1.109 le persone arrestate in Italia nelle 78 inchieste relative ad episodi di corruzione connessi ad attività dal forte impatto ambientale. Le inchieste analizzate hanno riguardato il ciclo illegale dei rifiuti (dai traffici illeciti agli appalti per la raccolta e la gestione dei rifiuti fino alle bonifiche); il ciclo illegale del cemento (dall’urbanistica alle lottizzazioni, dalle licenze edilizie agli appalti pubblici); le autorizzazioni e la realizzazione di impianti eolici e fotovoltaici; le inchieste sulle grandi opere, le emergenze ambientali e gli interventi di ricostruzione. Accanto alla corruzione, sono stati contestati reati che vanno dall’associazione a delinquere finalizzata al traffico di rifiuti al riciclaggio, dal falso in atto pubblico all’omicidio colposo, dalla truffa aggravata alla frode nelle pubbliche forniture, dall’incendio alla violazione dei sigilli.”¹³²

Il rapporto ANAC per gli anni dal 2016 al 2019 ha indagato la corruzione in Italia individuando fattori di ricorrenza quali:¹³³

- illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici: affidamenti diretti ove non consentito, abuso della procedura di somma urgenza, gare andate deserte, ribassi anomali, bandi con requisiti funzionali all’assegnazione pilotata, presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse;
- inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti);
- assenza di controlli (soprattutto nell’esecuzione di opere pubbliche);
- assunzioni clientelari;
- illegittime concessioni di erogazioni e contributi;
- concorsi svolti sulla base di bandi redatti su misura;
- illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale;

https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2019/ASEAN_International_Cooperation_Guidebook_-_final.pdf (ultimo accesso 21 novembre 2022).

¹³² LEGAMBIENTE, *Corruzione.*, cit., p. 3.

¹³³ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *La corruzione in Italia (2016-2019): Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, 17 ottobre 2019, pp. 3-4 reperibile sul sito web <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Anticorruzione/MisurazioneTerritorialeRischio/RELAZIONE%20+%20TABELLE-rev3.pdf> (ultimo accesso 21 novembre 2022).

Sul tema si veda anche: MONGILLO V., *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale.*, cit.; PREVITALI P., PROCACCINI R., ZATTI A., *Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico*, cit.; PREVITALI P., PROCACCINI R., ZATTI A., *Trasparenza e anticorruzione tra enforcement e risk management*, cit.

- illiceità in procedimenti penali, civili o amministrativi, al fine di ottenere provvedimenti di comodo.

ANAC, attraverso i risultati delle sue investigazioni, ha potuto confermare l'esistenza di un fenomeno cosiddetto di *smaterializzazione* della tangente, ossia “una sempre minor ricorrenza della contropartita economica”¹³⁴ L'Italia è altresì stata sottoposta alla valutazione del IWG previsto da UNCAC durante due cicli: il primo ciclo di valutazione dell'Italia ha riguardato i capitoli di repressione e cooperazione internazionale negli anni 2010-2015. L'attuazione da parte dell'Italia dei capitoli III e IV della Convenzione è stata rivista nel terzo anno del primo ciclo e la sintesi di tale revisione è stata pubblicata il 19 novembre 2013.¹³⁵ Il secondo ciclo, attinente i capitoli di prevenzione e *asset recovery* tenutosi negli anni 2015-2020 ha incontrato un giudizio ampiamente positivo sullo stato di attuazione della Convenzione da parte dell'Italia, tale per cui la politica implementata a livello nazionale è stata identificata quale *best practice*.¹³⁶ Il Rapporto del 2019 ha individuato diverse *good practices* italiane nell'applicazione di UNCAC nell'ordinamento nazionale, più specificamente:

- “Each agency/administration/fully controlled State-owned enterprise is required to designate a corruption prevention officer and to develop a three-year plan for the prevention of corruption in accordance with the national anti-corruption plan and with the participation of society (art. 5(1)).
- Italy has developed a national coordination mechanism in the Ministry of Foreign Affairs, i.e., the *Tavolo interistituzionale di Coordinamento Anticorruzione*, which also cooperates with civil society and the private sector (art. 5(1)).
- Italy has developed with the OECD, through its experiences with hosting EXPO 2015, a model to manage large/ad hoc procurements (art. 5(4)).
- The separate source of non-appropriated funding for ANAC through the levying of a service charge in the public procurement process (art. 6(2)).

¹³⁴ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *La corruzione in Italia (2016-2019)*, cit., p. 5.

¹³⁵ United Nations Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, Implementation Review Group. Fifth session, *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption. Executive Summary*, Vienna, 2-6 giugno 2014, p. 2 e ss. CAC/COSP/IRG/I/3/1/ADD.6

¹³⁶ United Nations Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, Implementation Review Group. Fifth session, *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption. Executive Summary*, Vienna, Vienna, 27-29 maggio 2019, p. 2 e ss., CAC/COSP/IRG/II/2/1/Add.2.

- Italy has a strong framework for access to information and engaged in an internal assessment of early implementation of its Freedom of Information Act (art. 10(a)).¹³⁷ [...]
- Italy has the capacity to provide international cooperation in asset recovery measures in both conviction and non-conviction-based proceedings (art. 54(1)(c)).
- Italy has established several MOUs which govern significant areas of international cooperation including information exchange and asset disposition (art. 59).¹³⁸

Il Rapporto ONU del 2019¹³⁹ ha elogiato le normative italiane in materia anticorruzione, specie le modifiche introdotte a partire dal 2012 e i modelli di controllo sugli appalti pubblici atti a contrastare le infiltrazioni criminali. In particolare il Rapporto ha riconosciuto “vari pregi al “modello italiano” della prevenzione: la centralità del Piano nazionale anticorruzione redatto dall’Anac e lo sforzo per coinvolgere nell’elaborazione dei propri atti normativi tutti gli enti della pubblica amministrazione e gli stakeholder; la creazione di una piattaforma online dedicata alle segnalazioni di *whistleblowing* e l’istituzione di un ufficio specifico per la loro trattazione; la collaborazione con la società civile e l’impegno nella promozione di appositi programmi educativi all’interno delle scuole.”¹⁴⁰ A tal proposito, alcuni studiosi ritengono che provvedimenti emergenziali di lotta alla corruzione possano essere solo parentesi di passaggio perché effimeri e altrimenti controproducenti,¹⁴¹ per questo le innovazioni italiane su lungo periodo dovrebbero risultare più efficaci per diventare esempio di *best practice*.

La lotta alla corruzione in Italia è risultata particolarmente attiva nell’ultimo decennio con sradicamenti di legami corruttivi tra cui quelli legati a Expo 2015 a Milano e le infiltrazioni di criminalità organizzata a Roma c.d. “Mafia Capitale”. Ciò è stato reso

¹³⁷ *Ibidem*, p. 8.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 11.

¹³⁹ Il primo ciclo di valutazione per l’Italia (2010-2015) ha riguardato i capitoli della repressione e della cooperazione internazionale, il secondo ciclo (2010-2020) quello della prevenzione e dell’asset recovery. Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Presentazione del Secondo Rapporto UNCAC sull’Italia*, 22 maggio 2019.

¹⁴⁰ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Corruzione, l’Italia supera la valutazione periodica prevista dall’ONU. Apprezzamento per il ruolo svolto dall’Anac e le buone prassi introdotte nella prevenzione. Cantone: “Beneficio d’immagine per tutto il Paese”*, Roma, 22 maggio 2019, reperibile al sito <https://www.anticorruzione.it/-/corruzione-l-italia-supera-la-valutazione-periodica-prevista-dall-onu.-apprezzamento-per-il-ruolo-svolto-dall-anac-e-le-buone-prassi-introdotte-nella-prevenzione.-cantone-beneficio-d-immagine-per-tutto-il-paese> (ultimo accesso 21 novembre 2022).

¹⁴¹ PREVITALI P., PROCACCINI R., ZATTI A., *Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico*, cit., p. 24.

possibile attraverso l'adozione di una visione olistica "che inquadra la corruzione anche nei suoi legami con il crimine organizzato e il riciclaggio, attraverso i quali si verificano infiltrazioni nella pubblica amministrazione o si mimetizzano capitali illeciti generati dalle mafie che sono reimmessi nell'economia legale".¹⁴²

Il modello italiano è stato seguito da diversi paesi: la Spagna con l'adozione della Ley Organica 1/2015, seguita dall'adozione di una normativa analoga da parte del Costa Rica.; il Perù mediante l'emanazione del Decreto Legislativo 1352/2017 con nuova normativa in tema di responsabilità dell'ente nei casi previsti dai reati di cui agli artt. 397, 397 A e 398 del Codice penale peruviano, ovvero riciclaggio e terrorismo; il Cile ha apportato modifiche analoghe con la Ley n. 20.393 del 2 dicembre 2009; il Brasile ha aggiornato la propria normativa anticorruzione dopo il caso *Petrobas*, e così ha fatto il Messico.¹⁴³

4. TRANSNAZIONALITÀ DEL FENOMENO CORRUTTIVO CONSIDERATO

Lo scandalo *Lockheed* evidenzia come la transnazionalità caratterizzava la corruzione già nel 1978, quando furono coinvolti i paesi di Germania Ovest, Giappone, Italia e Paesi Bassi nella vendita da parte dell'azienda statunitense di aerei militari in forza di tangenti corrisposte dalla stessa a politici e militari stranieri.¹⁴⁴

Il concetto di internazionalità va rinvenuto in una triplice accezione, rispettivamente: il coinvolgimento di più paesi quali *locus commissi delicti*; il coinvolgimento di agenti pubblici che svolgono funzioni pubbliche per un ordinamento diverso da quello in cui opera il corruttore, cosiddetta corruzione del pubblico agente straniero; il coinvolgimento di un funzionario di un'istituzione internazionale, cosiddetta corruzione del pubblico funzionario internazionale.

Autori individuano tre diverse ipotesi riconducibili al concetto di corruzione internazionale:

¹⁴² DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 65.

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 124-127.

¹⁴⁴ BONUCCI N., *La lotta contro la corruzione internazionale ed il ruolo delle imprese*, in BONELLI F., MANTOVANI M., *Corruzione nazionale e internazionale*, cit., pp. 99-111, pp. 99-105.

- a. La condotta si realizza sul territorio di più Stati coinvolgendo un “contesto geografico multinazionale” e concretizza un episodio di corruzione transnazionale.
- b. Il reato è commesso da un agente estraneo alla Pubblica Amministrazione del Paese del corruttore configurando le fattispecie di corruzione del pubblico agente straniero e quella della corruzione del pubblico funzionario internazionale.
- c. Queste due ultime ipotesi vanno a loro volta distinte nel caso in cui si tratti di agente pubblico che acquisisce la sua qualifica da un ordinamento distinto rispetto a quello in cui si è verificato il fatto; caso in cui il soggetto sia funzionario di una istituzione internazionale.¹⁴⁵

La transnazionalità del reato è stata individuata quale atto commesso ‘a cavallo’ tra diversi ordinamenti giuridici.¹⁴⁶

UNCAC fa proprio il concetto di internazionalità appena delineato, ragione per cui i reati al suo interno catalogati possono assumere carattere transnazionale, qualora commessi in più territori oppure compiuti da attori con nazionalità differenti o, ancora, che derivano la propria qualifica pubblica da ordinamenti diversi. Il coinvolgimento di più Stati nel reato pone, come è ovvio, difficoltà per quanto concerne l’attribuzione della giurisdizione sul reato.

UNCAC nel suo titolo quarto cerca di offrire delle soluzioni alla fuga dalla giustizia conseguente al coinvolgimento di più Stati, prevedendo una specifica disciplina agli artt. 42 ss.

L’art. 42 UNCAC fissa i criteri di giurisdizione; l’art. 43 UNCAC prevede una doppia incriminazione del fatto commesso imponendo che esso debba essere considerato reato dagli Stati coinvolti, prescindendo dal *nomen iuris*. Su questa base si instaura l’extradizione ai sensi dell’art. 44 UNCAC, con un’eccezione: uno Stato può estradare anche qualora il fatto non sia previsto in quanto reato all’interno del proprio paese, proprio al fine di favorire la punizione del fenomeno corruttivo. Viene poi prevista la possibilità di trasferimento dei processi penali ai sensi dell’art. 47 UNCAC e una serie di forme di cooperazione investigative agli artt. 46, 48, 49 e 50 UNCAC.

¹⁴⁵ BORLINI L., MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale.*, cit., pp. 52-53.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 189: “[I] reati di corruzione si consumano ‘a cavallo’ di più ordinamenti giuridici, sfruttandone le differenze e le lacune e avvalendosi dell’opacità di operazioni strutturate e compiute in Stati diversi, anche quando il bene giuridico offeso resta propriamente domestico”.

4.1 CARATTERISTICHE DI TRANSAZIONALITÀ E EXTRATERRITORIALITÀ DELLA CORRUZIONE E CRITERI DI GIURISDIZIONE

L'accezione di criminalità internazionale alla corruzione era già stata associata con l'avvento della Convenzione di Palermo e i riferimenti alla criminalità organizzata.¹⁴⁷

Numerosi autori hanno evidenziato una differenza tra crimine transnazionale come individuato dall'art. 3 della convenzione suddetta e crimini internazionali quali "azioni umane lesive di beni ed interessi internazionalmente protetti, in base alla gravità della lesione ed il carattere eccezionale delle misure di repressione"¹⁴⁸, ossia "internazionalmente "imposti"¹⁴⁹ perchè consistenti in crimini *iuris gentium* sottoposti a giurisdizione universale.

UNTOC ha affermato la natura di *serious crimes* per la tipologia di condotte riconducibili alla criminalità organizzata e, al fine di una persecuzione efficace dei reati, ha previsto l'attribuzione della responsabilità anche alle persone giuridiche e così la confisca dei proventi delle attività illecite.¹⁵⁰ L'art. 3 della stessa offre dunque una prima identificazione di reato transnazionale individuando nella transnazionalità l'elemento oggettivo della commissione in luoghi diversi, in due o più Stati. Eventualmente le condotte possono risultare crimini *cross-border* quando coinvolgono realtà transfrontaliere.¹⁵¹ Ugualmente vale per i crimini informatici, compiuti attraverso lo strumento di internet o mezzi simili, conseguenza della raggiunta globalizzazione.¹⁵² La transnazionalità risulta però anche dalla matrice oggettiva, quando l'oggetto del reato consiste in un interesse di natura sovranazionale.

¹⁴⁷ ROSI E., *Reati transnazionali e conflitti di giurisdizione: verso una "determinazione transnazionale" della giurisdizione*, Consiglio Superiore della Magistratura. Incontro di studio sul tema: COOPERAZIONE GIUDIZIARIA, MANDATO DI ARRESTO EUROPEO E STRUMENTI DI GIUSTIZIA PENALE NELL'UNIONE EUROPEA: DALLA MUTUA ASSISTENZA GIUDIZIARIA AL COMUNE PROGRAMMA INVESTIGATIVO, Roma, 7-9 luglio 2008, p. 1: "[l]a nozione di "criminalità transnazionale" è stata cristallizzata in uno strumento giuridico multilaterale, il quale ha avuto l'ambizioso proposito di fornire una base minima comune per la cooperazione giudiziaria, anche nei rapporti con quei Paesi che fino a quel momento si erano in qualche modo sottratti ad ogni collaborazione a fini di repressione delle più gravi forme di criminalità."

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 2; SPERDUTI G., *Crimini internazionali*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XI, Milano, 1962, p. 337 ss.

¹⁴⁹ ROSI E., *Reati transnazionali e conflitti di giurisdizione*, cit., p. 2; RONZITTI N., *Crimini internazionali*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. X, 1995, p. 1 ss.

¹⁵⁰ ROSI E., *Reati transnazionali e conflitti di giurisdizione*, cit., p. 3.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 5.

¹⁵² *Ibidem*, p. 6.

La normativa anticorruzione prefigura un modello di limitazione della sovranità nazionale in favore della extraterritorialità.¹⁵³ Questo è sì vero se lo si considera da una prospettiva giurisdizionalista, di cui un primo prodotto può essere individuato nell'art. 4 della convenzione OCSE, e di cui si parlerà a breve. È altresì vero in ragione della cooperazione tra stati richiesta dalla normativa in materia per combattere la corruzione. L'affermazione della extraterritorialità ha di certo coinvolto anche la normativa statale ove la legge domestica chiama le autorità nazionali a agire nei confronti di condotte corruttive compiute da agenti stranieri o compiute all'estero, ma coinvolgenti il territorio nazionale, ad esempio perché commesse su territorio estero da società che hanno sede di incorporazione all'interno del territorio statale. Studiosi hanno incontrato finalità extraterritoriali nelle normative nazionali anticorruzione di molteplici paesi occidentali e orientali, tra cui Regno Unito, Francia, Russia, finanche Cina.¹⁵⁴ La normativa anticorruzione ha dunque permesso l'affermazione di una legge domestica fondata sull'extraterritorialità di scopi e di dimensioni. In questi casi la legge domestica consente l'attuazione di giurisdizione non esclusivamente *ratione personae*, ma ogni qualvolta vi sia un collegamento tra il reato di corruzione commesso e il territorio statale e ancora un'incidenza sugli interessi del mercato domestico, che siano politici e/o economici. Le limitazioni sulla sovranità di stati altri non sembrerebbero più dunque permesse solo quando inseguono scopi di *peace keeping* o di protezione dei diritti umani, ma anche in casi di affermazione della propria supremazia politica o di risposta ai propri singoli interessi. C'è chi ritiene, in linea, che l'extraterritorialità sia oggi una prerogativa degli Stati più forti. Di certo, la normativa anticorruzione e la sua natura extraterritoriale continua dunque a proporre questioni in relazioni ai principi capisaldi del diritto internazionale.¹⁵⁵ Proprio per quanto concerne la corruzione dei funzionari stranieri, l'esigenza di fattispecie autonome di reato si era segnalata a causa dell'incapacità delle disposizioni attinenti la corruzione nazionale di comprendere "il disvalore degli accordi corruttivi" di tipo transfrontaliero, dovuta soprattutto dalla problematicità di ricondurre

¹⁵³ *Ibidem*: "l'eventuale inclusione dei crimini transnazionali nei crimini internazionali porterebbe comunque con sé le problematiche di de-localizzazione del reato. Senza considerare che l'esercizio della giurisdizione penale sembra quasi rappresentare l'ultimo baluardo per la riaffermazione della potestà territoriale degli Stati-nazione. E nessuno, neppure il più piccolo degli Stati, sembra disposto a facili rinunce alla giurisdizione penale in nome di una più efficace repressione dei crimini gravi, neppure di quelli che ledono i diritti fondamentali dell'individuo."

¹⁵⁴ Secondo quanto illustrato dal Professor Kamto M. durante i *Winter Courses On International Law*, organizzati da The Hague Academy of International Law e tenutisi dal 11 al 29 gennaio 2021.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

le qualifiche dei soggetti pubblici stranieri alle categorie nazionali.¹⁵⁶ Diversamente, nel caso di corruzione tra privati coinvolgente operazioni economiche sovranazionali, rileva l'oggetto del reato, ossia "l'operazione economica stessa, per i suoi confini extrastatali"¹⁵⁷ che ne impone la qualificazione come crimine transnazionale.

Un esempio di extraterritorialità apportata dalla normativa anticorruzione è offerta dal caso *Petrobras*. La società partecipata brasiliana Petroleo Brasileiro S.A. – Petrobras è una multinazionale del settore petrolifero con sede di incorporazione in Rio de Janeiro e azioni negoziate anche nel New York Stock Exchange. Nel 2018 la Petrobras è stata scoperta colpevole di uno dei più grandi scandali di corruzione internazionale per il numero di persone coinvolte, la quantità di denaro illecito e le sanzioni corrisposte. La multinazionale brasiliana aveva pagato in tangenti circa due miliardi di dollari, almeno la metà destinata a politici (più di 80) e partiti politici brasiliani in grado di influenzare le prestazioni della società. La peculiarità del caso consiste nel fatto che la vicenda è stata oggetto del giudizio del Dipartimento di giustizia statunitense e la società è stata condannata ai sensi della legge statunitense, perché, sebbene si trattasse di multinazionale brasiliana con politici brasiliani e pubblici ufficiali brasiliani, la normativa FCPA era applicabile. Di fatto l'extraterritorialità concessa dalla FCPA agli Stati Uniti è tra le più potenti e controverse proprio perché, come nel caso appena menzionato, consente agli Stati Uniti di affermare la propria giurisdizione in materia di corruzione anche laddove il *link* tra il reato e il territorio americano è minimo; consente di perseguire reati commessi intorno al globo al di fuori dei confini americani.¹⁵⁸ Va detto che in questo senso la normativa anti corruzione statunitense sembra proporsi come il sistema leader rispetto a molti altri, se non tra tutti, e così gli Stati Uniti preservano il ruolo guida nella lotta contro la corruzione transnazionale commessa da multinazionali frenando la sovranità degli Stati esteri. Essa ha infatti costituito un modello per riforme legislative nazionali a venire, quali quelle canadese, inglese e francese, anche se ad oggi queste ultime non sembrano aver avuto una ripercussione globale della stessa portata.¹⁵⁹

¹⁵⁶ ROSI E., *Reati transnazionali e conflitti di giurisdizione*, cit., p. 6.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ SCOLLO L., *The Petrobras settlement: a global governance analysis and potential implications for foreign countries*, in *Diritto del commercio internazionale*, 4/2019 p. 735 ss.

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 747-753.

Ci si è al contempo interrogati sulla giurisdizione dei diversi paesi coinvolti negli episodi di corruzione, giurisdizione che non necessariamente si esaurisce con le condanne e le sanzioni riferibili al singolo episodio, coinvolgendo (appunto) diversi ordinamenti nazionali.¹⁶⁰ Autori hanno parlato di “overlapping jurisdiction for anti-corruption cases” “where multiple claims of jurisdiction exist” e problematica connessa a questa è certamente la pluralità dei procedimenti azionabili dai singoli ordinamenti nazionali provocando *duplicative penalties*, incompatibili con il principio di *ne bis in idem*.¹⁶¹

Le società stanno aggirando simili problematiche attraverso l’ingaggio di *multinational settlement*. Allo stesso tempo, i paesi non intervengono nella persecuzione di episodi di corruzione laddove ritengono che un altro Stato sia già intervenuto efficacemente, anche se per motivi di tempistiche e incriminazione differente (a livello nazionale) la condanna univoca di episodi di corruzione transnazionale è pressoché difficile da raggiungere, così come la cooperazione giudiziaria tra Stati.¹⁶²

Un esempio di come la corruzione transnazionale possa essere considerata tale perché realizzata tra più Stati e perché produttiva di effetti lesivi di interessi sovranazionali, è quello del *TSKJ consortium*. La società di Madeira nel 1994 proponeva un’offerta alla Nigeria per costruire un impianto di gas naturale di proprietà del governo nigeriano e successivi contratti per espandere il progetto. Una decina di anni dopo, fu confermato che, negli anni dal 1994 al 2004, il TSKJ consortium aveva pagato una cifra di circa 180 milioni di dollari al governo nigeriano per aggiudicarsi i contratti di esecuzione del progetto, denaro finito tutto nelle mani del governo.¹⁶³ Il caso del TSKJ consortium rappresenta un esempio di come il reato di corruzione possa costituire un *public looting* che priva una popolazione delle proprie risorse drenando i fondi necessari

¹⁶⁰ BREWSTER R., ORTIZ A., *Never waste a crisis: Anti-corruption reforms in South America*, BISMUTH R., DUNIN-WASOWICZ J., NICHOLS P. M., *The Transnationalization of Anti-Corruption Law*, cit., pp. 106-140.

¹⁶¹ Si veda Saravalle A., Corruzione internazionale “ne bis in idem” in Bonelli, Mantovani Corruzione nazionale e internazionale, pp. 205-224.

¹⁶² Per maggiori approfondimenti R. Brewster and C. Dryden, Building Multilateral Anticorruption Enforcement: Analogies between International Trade & Anti-bribery Law” (2017) 57 Virginia Journal of International Law 221, 255-257.

¹⁶³ ARNONE M., BORLINI L., *Corruption – Economic Analysis and International Law*, cit., p. 195 ss.; BORLINI L., *Are Traditional Mechanisms of International Cooperation Effective in Combating Corruption? Three Case Examples*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, Vol. 4, 2014, pp. 958-965.

per investire in settori quali educazione, sanità e infrastrutture pubbliche e che viola i diritti umani, specie perchè commesso su scala sistemica.

La drammaticità del fenomeno corruttivo è tale per cui casi esemplari si sono verificati anche all'interno delle stesse Nazioni Unite, come nel caso *Oil For Food Program* in Iraq.¹⁶⁴ Il programma istituito nel 1995 prometteva di offrire all'Iraq, danneggiato da un collasso economico causato dalle sanzioni succedute in seguito alla demilitarizzazione del paese di Saddam Hussein, prodotti alimentari e beni di prima necessità in cambio della vendita da parte sua del petrolio. Il Programma terminò nel 2003 e l'anno seguente furono mosse accuse di corruzione relative ai fondi spesi. In particolare la testata giornalistica irachena "Al Mada", con una pubblicazione del 2004, elencò soggetti e organizzazioni presumibilmente coinvolti negli illeciti del Programma. Kofi Annan di conseguenza istituì un organo investigativo, l'*Independent Inquiry Committe*, e avviò un'inchiesta, la quale rivelò che metà delle 4.500 compagnie coinvolte nel Programma erano colpevoli di aver pagato tangenti per aggiudicarsi i contratti di erogazione delle risorse, per un totale di 1.8 miliardi in favore di Saddam Hussein. In queste dinamiche erano stati coinvolti anche ufficiali delle Nazioni Unite che fecero ostruzionismo ostacolando le indagini.¹⁶⁵

L'affermazione di crimini transnazionali, multilaterali, ha generato non poche ripercussioni sul piano della giurisdizione: "il fatto che contemporaneamente, accanto al principio di territorialità, gli Stati possano far ricorso ai principi di difesa, personalità attiva ed universalità, finisce per creare problemi di *overlapping* di giurisdizioni e risulterà perciò più difficile mantenere il principio della inderogabilità della norma penale nazionale. Per i delitti associativi si parla anche di pluriterritorialità, con molteplici rischi di rivendicazione di giurisdizioni e quindi di possibili future eccezioni di *ne bis in idem*."¹⁶⁶ C'è chi poi, a tal proposito, ha parlato di "*spaesamento* del diritto penale incentrato sul principio di territorialità"¹⁶⁷ Di fatto però, come hanno affermato alcuni

¹⁶⁴ United Nations, *Office of the Iraq Programme Oil-for-Food*, informazioni reperibili al sito web <https://www.un.org/depts/oip/background/index.html> (ultimo accesso 21 novembre 2022).

¹⁶⁵ ARNONE M., BORLINI L., *Corruption – Economic Analysis and International Law*, cit., p. 184 ss.; BORLINI L., *Are Traditional Mechanisms of International Cooperation Effective in Combating Corruption?*, cit., pp. 947-958

¹⁶⁶ ROSI E., *Reati transnazionali e conflitti di giurisdizione*, cit., p. 4

¹⁶⁷ BERNARDI A., *Il diritto penale tra globalizzazione e multiculturalismo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 533

studiosi del diritto, la lotta al crimine deve essere ricercata in approfondimento della giustizia penale transnazionale.¹⁶⁸ Gli Stati normalmente affrontano condotte di corruzione straniera esercitando giurisdizione extraterritoriale o solo in parte territoriale.¹⁶⁹ Essi hanno a disposizione vari principi per stabilire la propria giurisdizione sulla corruzione e questo potrebbe ipotizzare il sorgere di conflitti di competenza normativa. In realtà, tuttavia, dato il basso livello di applicazione della giurisdizione domestica su fatti di corruzione straniera, tali conflitti sono pochi e rari. Inoltre, osservato il consenso internazionale sull'indesiderabilità e criminalità delle pratiche di corruzione internazionale, è improbabile che gli Stati mettano in discussione l'esercizio della giurisdizione di altri Stati, potendo, al contrario, essere disposti a cooperare nelle indagini e nel perseguimento di pratiche di corruzione.¹⁷⁰

Volgendo lo sguardo indietro sul *corpus* normativo precedente ad UNCAC,¹⁷¹ l'art. 4 della convenzione OCSE prevede una giurisdizione *ratione loci* sulla base del principio di territorialità, esistenza quindi di un collegamento materiale tra l'atto di corruzione e lo Stato in cui è stato commesso e sulla base del principio di "nazionalità attiva", quando si tratti di reati commessi all'estero da un proprio cittadino.

Diversamente, UNCAC, in ragione dell'estensione *ratione materiae* delle condotte punibili di cui agli artt. 15-27 della convenzione, prevede all'art. 42 quale criterio di giurisdizione oltre al principio di territorialità e di nazionalità attiva del reo, criteri alternativi quali la nazionalità passiva e la protezione degli interessi statali.

Nello specifico ci si riferisce all'art. 42 par. 2, il quale esorta gli Stati parte a considerare la possibilità di stabilire la giurisdizione per i casi di partecipazione, associazione o

¹⁶⁸ VAUDANO M., VENEGONI A., *Il ruolo dell'OLAF in concreto nella lotta contro le frodi.*, cit.: "La lotta contro la criminalità transnazionale non può, di fatti, prescindere dall'effettività della risposta giudiziaria degli Stati e la riflessione scientifica in tema di diritto penale transnazionale si trova anch'essa in stretta correlazione con i temi del processo penale e con le problematiche delle giurisdizioni transnazionali caratterizzate dalle rivendicazioni delle sovranità nazionali e della potestà punitiva, che viene sovente eretta ad ultimo baluardo della sovranità, delimitata ancora - ma solo in apparenza - da frontiere territoriali. Nell'attuale società globalizzata solo mediante un dialogo transnazionale delle politiche criminali gli Stati potranno raggiungere l'obiettivo di un efficace controllo e contrasto contro il crimine, che riconduca all'interno di margini di accettabilità i rischi della società contemporanea"

¹⁶⁹ WOUTERS J., RYNGAERT C., CLOOTS A. S., *The international legal framework against corruption.*, cit., p. 44.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 45.

¹⁷¹ Di cui si è già parlato nel Capitolo I.

conspirazione per commettere, tentativi di commettere, favorire, agevolare la commissione di uno qualsiasi dei reati, quando questa condotta è stata messa in atto all'estero, con il fine di commettere l'atto principale sul territorio dello Stato parte. Include altresì il requisito non obbligatorio per gli Stati di stabilire la giurisdizione secondo un principio di protezione, vale a dire la giurisdizione su reati commessi contro lo Stato Parte.¹⁷²

L'art. 42 UNCAC prevede, infine, quale clausola di chiusura, la possibilità per gli Stati di adottare criteri di collegamento per designare la propria giurisdizione laddove previsti dal proprio ordinamento nazionale, a patto che non entrino in contrasto con norme di diritto internazionale di carattere generale.

Né la Convenzione OCSE né UNCAC dunque prevedono una giurisdizione universale.¹⁷³ Le due convenzioni richiedono alle Parti contraenti solo di esercitare la giurisdizione territoriale, lasciando facoltativo l'esercizio della giurisdizione basata su altri criteri, quali quelli personali, o quella universale.¹⁷⁴ UNCAC, tuttavia, contiene una clausola *aut dedere aut iudicare* nell'articolo 42.4 che recita:

“Each State Party may also take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences established in accordance with this Convention when the alleged offender is present in its territory and it does not extradite him or her.”

Il medesimo articolo, infatti, ai paragrafi 3 e 4 sembra proporre un richiamo al principio *aut dedere aut iudicare*. Si tratta in ogni caso di facoltà in capo agli Stati ratificanti, ai quali spetta il potere di scegliere quale criterio adottare sulla base dei principi già vigenti nel proprio ordinamento nazionale, e che sono liberi di scegliere se determinare o meno la propria giurisdizione.¹⁷⁵

Sulla base dell'applicazione del principio *aut dedere aut iudicare*, gli Stati parte dovrebbero garantire un'azione penale interna nel caso in cui un presunto reo non potesse essere estradato verso lo Stato titolare del potere di giurisdizione. UNCAC prevede questa

¹⁷² United Nations Office on Drugs and Crime, *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, cit., p. 132.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ WOUTERS J., RYNGAERT C., CLOOTS A. S., *The international legal framework against corruption*, cit.

¹⁷⁵ BORLINI L., MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale*, cit., pp. 91 ss.

possibilità, sia con vincolo obbligatorio quando l'estradizione è negata per motivi di nazionalità,¹⁷⁶ sia in via facoltativa¹⁷⁷. Per quanto riguarda la perseguibilità dei propri cittadini e la possibilità di impedirne l'estradizione nel caso di reati da essi commessi su territorio estero, uno Stato parte può ricorrere al principio della nazionalità attiva per far valere la propria giurisdizione sulle altre.¹⁷⁸

4.2 CONDOTTA CON EFFETTI IN PIÙ ORDINAMENTI O CRIMINE INTERNAZIONALE?

La corruzione interessa senza dubbio la *transnational criminal law* e configura un reato transnazionale accettato su base pattizia dai più,¹⁷⁹ (specialmente dopo l'avvento di UNCAC). Gli studiosi della materia si sono interrogati sulla possibilità di leggere nella corruzione anche un crimine internazionale, con non poche osservazioni in merito.

La corruzione configura oggi una fattispecie che viola interessi economici, sociali e che è connessa con la dimensione dei diritti umani, caratteristiche non sufficienti a identificarla quale crimine internazionale *strictu sensu* ai sensi dello Statuto di Roma. Autori hanno però notato che in sede di lavori preparatori dello Statuto del 1998 la proposta di ricomprendere in esso anche il crimine organizzato e gli *economic and financial crimes* era sorta,¹⁸⁰ ma era stata poi scartata perché non coinvolgente una violenza di massa e perché si discostava dal focus fissato fino a quel momento sui contesti di guerra e sui diritti civili e politici e non su quelli economici e sociali.¹⁸¹ A ben vedere la corruzione costituisce oggi una grave minaccia agli equilibri di pace e sicurezza e produce effetti negativi per l'intera comunità mondiale.

Potrebbe quindi costituire un crimine contro l'umanità ai sensi dell'art. 7 dello Statuto di Roma?

¹⁷⁶ Art. 42 par. 3 UNCAC.

¹⁷⁷ Art. 42 par. 4 UNCAC.

¹⁷⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, cit., p. 136.

¹⁷⁹ BOERSMA M., *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?*, cit., p. 279 ss.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ *Ibidem*.

In particolare è da chiedersi se, viste le forme oggi assunte dal reato, non possa intravedersi un'ipotesi di sterminio,¹⁸² o rispecchiare quella di “altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale”.¹⁸³

Studiosi interrogatisi sul punto hanno escluso questa possibilità in quanto nel compimento dell'atto corruttivo non vedrebbero integrato l'elemento psicologico, il *dolus directus*, come previsto dall'art. 30 dello Statuto,¹⁸⁴ ed escludono aprioristicamente la possibilità che un funzionario pubblico dello Stato agisca con l'intenzione di ferire le persone, leggendo quale movente delle sue azioni illecite solo la volontà di arricchirsi.¹⁸⁵

È stata ritenuta la plausibilità di configurare la corruzione quale crimine internazionale introducendo gli *economic crimes* nel dettato dell'art. 5 dello Statuto, ma pare una soluzione utopica considerati gli interessi politici esistenti dietro al sipario dei fenomeni corruttivi, tali per cui i governi nazionali non acconsentirebbe.¹⁸⁶ Una soluzione simile è proposta all'interno della Convenzione africana contro la corruzione ove è sviluppato il concetto di responsabilità penale per reati economici, dal momento che la commissione di reati economici come la corruzione o lo sfruttamento illecito delle risorse naturali richiede un forte coinvolgimento dei poteri governativi. L'intricato rapporto tra aziende e governi gioca un ruolo cruciale nella commissione del crimine e nella conseguente violazione dei diritti umani, specie nella regione africana.

Resta però viva la possibilità di ricavare dalle pronunce della Corte Penale Internazionale decisioni per cui la corruzione sia da annoverarsi a crimine di interesse internazionale sulla base dell'esistenza di un *dolus eventualis* di *mens rea* nell'atto di

¹⁸² Di cui alla lett. b) dell'art. 7 dello Statuto di Roma.

¹⁸³ Lett. K) art. 7 Statuto di Roma.

¹⁸⁴ L'art. 30 Statuto di Roma così recita: 1. Salvo diversa disposizione, una persona non è penalmente responsabile e può essere punita per un crimine di competenza della Corte solo se l'elemento materiale è accompagnato da intenzione e consapevolezza. 2. Ai sensi del presente articolo, vi è intenzione quando: a) trattandosi di un comportamento, una persona intende adottare tale comportamento; b) trattandosi di una conseguenza, una persona intende causare tale conseguenza o è consapevole che quest'ultima avverrà nel corso normale degli eventi. 3. Vi è consapevolezza ai sensi del presente articolo quando una persona è cosciente dell'esistenza di una determinata circostanza o che una conseguenza avverrà nel corso normale degli eventi. «Intenzionalmente» e «con cognizione di causa» vanno interpretati di conseguenza.

¹⁸⁵ BOERSMA M., *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?*, cit., p. 319 ss.

¹⁸⁶ *Ibidem*, pp. 349-350.

corruzione;¹⁸⁷ così come la possibilità di individuare nella corruzione un'offesa prevista dalle consuetudini internazionali o come violazione delle stesse.

Queste ultime ipotesi renderebbero la corruzione oggetto di giurisdizione universale, esercitabile da qualsivoglia stato e forse risolverebbero i problemi che la CPI sta affrontando in questo momento, vale a dire mancanza di giurisdizione universale e debolezze nelle indagini e da parte delle forze dell'ordine che possono portare all'impunità e alla selettività.¹⁸⁸

Un primo esempio storico a favore di questa teoria potrebbe essere il caso di Augusto Pinochet, Capo di Stato cileno colpevole di crimini inenarrabili contro i suoi concittadini. “Sotto il suo governo militare (1973 -1990), le forze armate e di sicurezza cilene uccisero o fecero sparire oltre 3000 persone. Migliaia di persone furono torturate. Altre migliaia furono costrette all'esilio.”¹⁸⁹ In questo caso specifico, l'Alta Corte inglese ha riconosciuto la propria giurisdizione sui fatti dal momento che Pinochet era autore di *gross violations* come identificate dal diritto internazionale generale. In breve, la Camera dei Lord stabilì, con due distinte sentenze rispettivamente pronunciate nel novembre 1998 e nel marzo 1999, che Pinochet non era coperto da immunità in quanto ex capo di Stato per gli atti di tortura e affermò il principio della giurisdizione universale nei suoi confronti. In questo senso sembra possibile intravedere nella corruzione una fattispecie di crimine internazionale in quanto violazione di obblighi sanciti dal diritto generale.

Nonostante la dimostrata diffusione su scala sovranazionale e la sua individuazione comune da parte degli Stati, molti autori escludono che la corruzione esista quale consuetudine. Tali autori osservano una mancanza dell'elemento della *opinio iuris* necessario perché possa parlarsi di consuetudine internazionale. Quanto alla prassi, affermano che “allo stato attuale del diritto internazionale non sembra essersi affermata una prassi tale da configurare il reato di corruzione come crimine internazionale dell'individuo” e che i movimenti di contrasto al fenomeno e di redazione di discipline comuni sul punto evidenziano una costanza sviluppatasi a partire dagli anni Novanta,

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 338.

¹⁸⁸ FRANZISKA O., *Thinking globally, acting globally.*, cit.

¹⁸⁹ Amnesty International, *Il Cile di Augusto Pinochet: Fatti e Cifre*, 3 settembre 2013, reperibile al sito web <https://www.amnesty.it/cile-di-augusto-pinochet-fatti-e-cifre/> (ultimo accesso 21 novembre 2022).

prematura per essere definita un obbligo riconosciuto dall'intera comunità internazionale.¹⁹⁰

Diversamente vi è chi ha ritenuto l'esistenza di un diritto a una società libera della corruzione, o meglio “the right to a corruption-free society”, come diritto umano individuale e collettivo.¹⁹¹ Partendo dalla premessa che la corruzione sussiste sempre laddove la *good governance* è debole, autori hanno teorizzato che l'unico modo per combattere il fenomeno è quello di innalzarlo a crimine internazionale così da consentirne la persecuzione tramite la giurisdizione universale. Essi individuano negli episodi di cleptocrazia e di spoliamento di risorse locali ricorrenti nella storia contemporanea, specificamente dei paesi africani, la realizzazione di atti di corruzione e pertanto la correlazione tra diritti umani violati e reato. L'individuazione di questo legame indissolubile e la presenza della violazione di diritti sanciti a livello internazionale inducono a inquadrare possibilmente la corruzione quale crimine di interesse internazionale. Tanto più la presenza ad oggi di norme e dettami di contrasto alla corruzione nella quasi totalità delle legislazioni e costituzioni nazionali, così come l'interesse mostrato sulla materia dalla comunità internazionale a partire dagli anni Novanta, consentono di sostenere l'esistenza di una *opinio iuris* di condanna universale del reato. Potrebbe a questo punto affermarsi l'esistenza di una legge generale, consuetudinaria, di condanna alla corruzione.¹⁹²

Similmente è stato ritenuto che la corruzione è una violazione dei diritti umani, in particolar modo dei diritti sociali, e che si trarrebbero benefici dall'espansione degli strumenti legali previsti dalla normativa tradizionale penale in favore di una concezione che identifica la corruzione quale grave violazione dei diritti umani.¹⁹³

Nei capitoli seguenti si cercherà di dimostrare il nesso esistente tra corruzione e violazione dei diritti umani, tale per cui la corruzione, essendo di fatto l'astensione (a fronte di) o la violazione dell'obbligo di diritto generale internazionale (quello di rispetto dei diritti fondamentali), debba essere considerata anch'essa norma di diritto generale.

¹⁹⁰ BORLINI L., MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale.*, cit., p. 103.

¹⁹¹ KOFELE-KALE N., *The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law*, in *The International Lawyer*, American Bar Association, Vol. 34, no. 1 (SPRING 2000), 2000, pp. 149-178.

¹⁹² KOFELE-KALE N., *The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right*, cit., pp. 149-178.

¹⁹³ KOLAWOLE O., *The implications of corruption for social rights*, cit., p. 356.

CAPITOLO III

CORRUZIONE E VIOLAZIONE DEI DIRITTI UMANI

1. TEORIE FORMULATE SULL'ESISTENZA E LA NON ESISTENZA DI UN NESSO TRA LA CORRUZIONE E I DIRITTI UMANI

Nello studio della corruzione rilevante è la considerazione degli effetti prodotti dal reato, consistenti nel nocimento di un bene pubblico e, al contempo, nella lesione di diritti propri degli individui. Sull'attinenza tra corruzione e diritti umani e sul rapporto intercorrente tra queste due entità sono state formulate molteplici teorie. In particolare, sono emerse le seguenti, contrapposte, posizioni: “corruption results in violations to human rights” / “corruption is fed by violations to human rights”.¹⁹⁴

Classificazioni diverse circa le interazioni tra corruzione e diritti umani sono state fornite dalla dottrina così come da pronunce firmate Nazioni Unite.

All'interno della dottrina in materia occorre fare un'ulteriore distinzione: chi si è pronunciato a favore dell'esistenza di un nesso causale (dottrina maggioritaria) e chi altro, al contrario, sposando teorie economiste sullo sviluppo di paese in difficoltà, ha visto nella corruzione un bene per la realizzazione delle libertà individuali. La dottrina maggioritaria sostiene che la corruzione costituisce un ostacolo alla democrazia, allo sviluppo economico sostenibile, allo stato di giustizia e ad un'etica pubblica che rispetti la dignità e l'uguaglianza degli esseri umani e dei popoli, aspetti questi che sono imprescindibili per garantire la piena realizzazione dei diritti umani, che quindi risulterebbero violati, con il corollario per cui, limitare la corruzione dovrebbe facilitare la implementazione degli stessi.¹

¹⁹⁴ LIMON M., *Using human rights and human rights based approaches to combat corruption. Proposals for a needs-based approach*, Universal Rights Group presentation, organized by the Permanent Missions of Switzerland, Austria, and Poland during HRC32, 24 giugno 2016.

¹ JOSÉ A. BURNEO LABRÍN, *Corrupción y Derecho internacional de los derechos humanos*, Derecho PUCP, n. 63, p. 344.

Immergendosi più a fondo nell'analisi della connessione tra i due poli ammessa l'interazione positiva, alcuni autori hanno individuato rapporti ulteriori.

Secondo alcuni esisterebbe una triplice ipotesi di collegamento per cui la violazione dei diritti umani può avvenire attraverso la corruzione, ogniqualvolta l'atto si concretizza nella violazione di un diritto; può altrimenti verificarsi una violazione dei diritti umani attraverso le misure anti corruzione (ad esempio con riguardo al diritto alla privacy, violato dalle rigide misure di trasparenza poste a contrasto della corruzione); ancora i diritti umani possono essere strumentalizzati nella strategia anti corruzione attraverso l'adozione dell'approccio *human rights based*.²

Altri autori hanno analizzato i differenti modi in cui le due grandezze entrano in gioco, classificando cinque dimensioni di interazione:³

- “shared environment of corruption and human rights violation”: sono entrambi conseguenze della stessa condotta dello Stato, motivo per cui uno Stato molto corrotto registra un maggior numero di violazioni dei diritti umani e viceversa. (Corruption Perceptions Index);
- “human rights necessary to fight corruption”: ossia il rispetto dei diritti umani per chi denuncia un fatto di corruzione – florida giurisprudenza in Corte EDU così come nel Sistema Interamericano (*whistleblowers*);
- “human rights of persons accused of corruption”: art. 20 UNCAC che potrebbe porsi in contrasto con principio di presunzione di innocenza, garanzie contro la self-incrimination e onere della prova; così le indagini potrebbero violare il diritto alla privacy e a un equo processo; l'asset recovery potrebbe violare il diritto alla proprietà. Anche qui giurisprudenza europea;⁴
- “anti-corruption reforms negatively impact upon the human rights of vulnerable groups”: nell'ambito degli Stati africani, teorie secondo cui le misure per l'implementazione dei diritti umani così come quelle anti corruzioni spesso e volentieri

² HENSGEN L., *Corruption and Human Rights – Making Connection at the United Nations*, in A. VON BOGDANDY, A. PETERS AND R. WOLFRUM (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 17, 2013, pp. 200-203.

³ BOERSMA M., *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?*, Intersentia, Antwerp 2012, pp. 197-199.

⁴ Esempio in questo senso il caso *Craxi c. Italia* che verrà menzionato anche nel capitolo successivo.

favoriscono gli investitori tralasciando di guardare alle fasce più povere della popolazione;⁵

- “corruption as a violation of human rights”: quando la corruzione è essa stessa la violazione di un diritto umano qualunque sia l’effetto: diretto, indiretto, remoto, perché viola i dettami dei Patti ICCPR e ICESCR.

Gli studiosi si sono interrogati sulla *legal quality* del nesso esistente tra corruzione e diritti umani, ossia se la corruzione possa essere concettualizzata come una violazione dei diritti umani.⁶

In assenza di una definizione unitaria, gli studi si sono mossi dalla forma di corruzione intesa come *bribery*. Tale fattispecie è dalla dottrina giuridica considerata come un *victimless crime*. Si sono dunque chiesti se il *briber* possa essere considerato anch’egli vittima perché costretto ad accedere pagando illecitamente per un servizio che altrimenti sarebbe gratuito.⁷

In quest’ottica la condotta corruttiva contaminerebbe irrimediabilmente l’aspetto di *affordability* propria dei diritti sociali. Questa visione è risultata applicabile a diverse tipologie di diritti umani, specie quelli sociali, ma che variano dalla salute, educazione, fino alle libertà, contro la *slavery* nello *human trafficking*, diritti dei carcerati ecc., fino a considerare una violazione dell’art. 25 ICCPR nei casi di nepotismo riconducibili alle forme di *grand corruption* che ostacolano l’accesso libero ai pubblici uffici⁸

La dottrina maggioritaria intravede ancora diverse gradazioni secondo cui giustificare il nesso causale:

- la violazione dei diritti umani si verifica a causa di una serie di eventi, tra cui l’evento corruttivo (*cumulative causation*);
- quando la situazione si verifica per mano di due fattori, che singolarmente avrebbe comunque condotto all’effetto di violare il diritto umano (*alternative causality*);

⁵ Ad esempio in GATHII J. T., *Defining the Relationship between Human Rights and Corruption*, University of Pennsylvania Journal of International Law 31, n. 1 (Fall 2009), pp.125-202, ove si conduce un’analisi fondata su casi giurisprudenziali kenioti.

⁶ Peters A., *Corruption as a Violation of International Human Rights*, in *European Journal of International Law* Vol. 29, No. 4, P. 1251-1287, 2018.

⁷ *Ibidem*, p. 1255. Peters fa l’esempio dello studente costretto a pagare una tangente per conseguire il diploma.

⁸ *Ibidem*, pp. 1255 - 1257.

- quando vi è un'omissione da parte dello Stato con sforzi anti corruzione, che avrebbero evitato il verificarsi dell'evento (in questo caso risulta più difficile provare la *proximity* della corruzione con il fatto lesivo; rileva l'eventualità di adozioni di specifiche policy *anti corruption* da parte dello Stato).⁹

Altri studiosi hanno individuato quattro posizioni diverse in cui la corruzione potrebbe incidere sui diritti umani:

- quando pubblici ufficiali abusando delle propria qualità e del proprio potere richiedono tangenti come condizione perché soggetti privati possano accedere ai propri diritti;
- quando il pagamento di tangenti è richiesto per azioni vietate dallo stato, che violano apertamente i diritti umani;
- quando gli atti di corruzione comportano uno spreco e una riduzione delle risorse pubbliche, che si tradurrà in una carenza di servizi pubblici, situazione palesemente contraria agli obblighi di tutela, garanzia e promozione di tutti i diritti;
- quando i processi di progettazione delle politiche pubbliche vengono distorti per la presenza di corruzione sistemica a livello statale, che genera privatizzazione delle risorse pubbliche.¹⁰

Relativamente la *causation*, viene anche esclusa la possibilità di un rapporto unidirezionale tra le due entità e individua processi di interrelazione¹¹: gli effetti della corruzione sui diritti umani; gli effetti dei diritti umani sulla corruzione.

Nel primo caso, muovendo le mosse dalla corruzione, rileva che essa possa costituire causa o risultato della violazione dei diritti umani. Quest'ultimo impatto è facilmente dimostrabile nel caso dei diritti economici e sociali, più complesso, ma ugualmente verificabile, per i diritti civili e politici (quando coinvolgono accesso alla giustizia e uguaglianza dinanzi la legge, accesso libero ai servizi pubblici). In tutti questi casi Schefer

⁹ *Ibidem*, pp. 1267 - 1272.

¹⁰ CARDONA L. A., RANGEL-ORTIZ H., VÁZQUEZ D., *Corruption and Human Rights: Possible Relations*. in *Human Rights Quarterly: A Comparative and International Journal of the Social Sciences, Philosophy, and Law*, Vol. 40, No. 2, P. 317-341, 2018, pp. 320-321.

¹¹ NADAKAVUKAREN S. K., *Causation in the Corruption – Human Rights Relationship*, RW – Heft 4 2010, p. 408.

individua una *general causation perspective* per cui la corruzione causa la violazione dei diritti umani.¹²

Nella seconda visione direzionale riguardante gli impatti provocati dai diritti umani sulla corruzione, invece, è ravvisabile un'area di speculazione per cui essi diminuirebbero il fenomeno. In particolar modo, si ravvisano questi effetti con la implementazione della libertà di informazione e il diritto alla democrazia. Infine, ci sono studi che supportano l'intuizione per cui salari più sostanziosi agli impiegati del governo sarebbero in grado di ridurre il livello di corruzione pubblico in uno stato.¹³

Tutte queste teorie hanno trovato particolarmente sostegno negli anni Novanta, con la proliferazione delle normative di contrasto alla corruzione, momento in cui si è intuito il limite del fenomeno nei confronti dello sviluppo economico dei paesi e a livello globale. Approfondendo lo sguardo sugli effetti del reato sulla vita economica, politica e sociale della comunità, è stato rilevato che la corruzione minaccia la piena realizzazione dei diritti tutti.

La corruzione diviene quindi ostacolo alla piena realizzazione di diritti specifici, oltre ad avere effetti di indebolimento delle strutture statali e della capacità degli Stati di mantenere la pace e la sicurezza.

Si tratta di effetti accentuati anche sulla base dell'interlocutore: effetti più devastanti nei confronti dei gruppi emarginati della società, per i quali è più complesso l'accesso ai servizi, che divengono così discriminati (si è già parlato di *petty corruption*).

Come anticipato, non tutti hanno accolto positivamente la riconduzione della dimensione dei diritti umani nella materia corruzione. Altri, adottando teorie di *correlation* tra corruzione e diritti umani, non ritengono la prima necessariamente un male per l'economia dei paesi, fatto considerato veritiero specialmente negli anni Settanta e Ottanta.¹⁴

Esempio storico sarebbe il regime di Suharto in Indonesia: il paese, nonostante i retroscena dubbi, negli anni di questo governo è stato oggetto di un innalzamento del tasso percentuale di crescita economica.¹⁵

¹² *Ibidem*, p. 409 ss.

¹³ *Ibidem*, pp. 417 - 419.

¹⁴ Borlini L., "Not Such a Retrospective", cit., p. 183.

¹⁵ Fisman R., Miguel E., *Economic gangsters: corruption, violence, and the poverty of nations*, p. 41 e ss.

Come già visto, la corruzione produce i propri effetti in diversi settori, politici, economici, sociali e ambientali e le sue conseguenze si estendono anche in contesti di conflitti armati, missioni umanitarie o di restaurazione di paesi afflitti dalle devastazioni delle guerre.¹⁶

La corruzione in questi contesti non è però vista da tutti in chiave negativa: si è sviluppata infatti una teoria per cui nei contesti di conflitto o post- conflitto sarebbe utile allo scopo di “comprare la pace”. La corruzione politica potrebbe infatti fornire la forza economica per una ricostruzione all’interno di un paese e fungere da strumento per raggiungere il consenso pacifico attraverso la creazione di un nuovo ordine politico ed economico in situazioni di disordine.¹⁷

D’altro canto, altri ritengono che manchi una definizione unitaria del fenomeno a livello sovranazionale, ragione per cui sarebbe difficile distinguere in maniera unanime transazioni normali e lecite da transazioni illecite o eseguibili mediante sotterfugi legali.¹⁸ Mancando una definizione che disegni il campo di ricerca specifico, risulterebbe altrettanto impraticabile l’indagine su un reale impatto sull’economia o sulla crescita economica e collegare alle condotte (non ben identificate) una distorsione dei diritti sul piano pubblico e privato.¹⁹

Secondo i fautori di queste teorie, ricondotte alla posizione della *anti-anti-corruption*, gli sforzi compiuti dalla comunità internazionale nella definizione universale e nel contrasto al fenomeno si risolverebbero in un nulla.²⁰ Secondo questi stessi autori, la politica anti corruzione sarebbe un prodotto occidentale, che ha l’unico effetto di porre pressioni sulle *governance* dei paesi meno sviluppati, avvalorando l’idea secondo cui le problematiche sofferte dalle economie dei paesi in via di sviluppo sarebbero il risultato di politiche concepite a livello nazionale da élite locali.²¹ Il tentativo di adottare una visione globale del fenomeno rimarrebbe dunque un progetto ideologico, risultato di una stigmatizzazione di strategie economiche sulla base di regimi giuridici applicati a

¹⁶ *Ibidem*, p. 159 e ss.

¹⁷ LE BILLON P., *BUYING PEACE OR FUELLING WAR: THE ROLE OF CORRUPTION IN ARMED CONFLICTS*, in *Journal of International Development*, J. Int. Dev. 15, 2003, pp. 413 -426.

¹⁸ Kennedy D., *The International Anti-Corruption Campaign*, 14 Conn. J. Int'l L. 455 (1999), presented as a speech at the University of Connecticut School of Law for the Symposium entitled "Political Corruption in Market Democracies" on November 13-14, 1998, <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:31886532>, p. 462.

¹⁹ *Ibidem*, p. 463.

²⁰ *Ibidem*, p. 456.

²¹ *Ibidem*, p. 458.

fattispecie prive di identificazione unitaria tra il mondo occidentale e quello in via di sviluppo.²²

Se l'anticorruzione fosse accertata come una tendenza ideologica inapplicabile nella maggior parte del mondo per le ragioni sopra individuate, la sua ricollocazione nella *human rights law* sarebbe impercorribile. Condannare la corruzione quale “evil” nei suoi effetti quotidiani, non sarebbe allegazione semplice dal momento che gli scenari che si propongono hanno confini incerti e quando un individuo viene leso in un proprio diritto, un altro potrebbe uscirne vincente, a prescindere che ciò derivi da una condotta prevista da alcuni come corruzione (e non da altri). All'estremo non sarebbe configurabile l'instaurazione di un procedimento per corruzione dinanzi a un organo dedicato al rispetto dei diritti umani perché ciò non sarebbe in grado di sconfiggere la corruzione endemica. Chi si schiera in questo senso, intravede nella anticorruzione un'idea dell'Occidente, persino dannosa se applicata ai paesi in fase di industrializzazione.²³

Un'altra scuola di pensiero critica la rilettura del fenomeno corruttivo attraverso i diritti umani perché sarebbe frutto di una umanizzazione forzata del diritto internazionale, apportando una visione scettica nei confronti del valore normativo dei diritti come istituzione giuridica per combattere illegalità in un'epoca caratterizzata da capitalismo globale, ma pluralismo culturale.²⁴

A voler semplificare la chiave di lettura offerta da questa parte della dottrina, individuare nella corruzione una violazione di diritti umani sarebbe possibile solo adottando la visione per cui la corruzione sia qualcosa da combattere e accettando la rilevanza normativa dei diritti umani.²⁵

Abbandonati questi assunti, si proporrebbero una serie di ipotesi alternative circa la visione di una relazione tra corruzione e diritti umani. In una prima ipotesi, la corruzione potrebbe avere effetti positivi nei confronti dei singoli: un singolo individuo potrebbe migliorare le proprie condizioni approfittando dei guadagni illeciti ricavati dal pagamento di una tangente. Questa alternativa è ipotizzabile anche per i gruppi emarginati della

²² *Ibidem*, p. 465.

²³ GATHII J. T., *Defining the Relationship between Human Rights and Corruption*, cit., p. 195.

²⁴ Peters A., *The Risk and Opportunity of the Humanisation of International Anti-Corruption Law: A Rejoinder to Kevin E. Davis and Franco Peirone* in EJIL Talk, 18 febbraio 2019, disponibile sul sito <https://www.ejiltalk.org/the-risk-and-opportunity-of-the-humanisation-of-international-anti-corruption-law-a-rejoinder-to-kevin-e-davis-and-franco-peirone/> (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

²⁵ NADAKAVUKAREN S. K., *Causation in the Corruption*, cit., p. 416.

società, ad esempio laddove degli agricoltori si vedano avvantaggiati nell'eliminazione di restrizioni sul mercato agricolo attraverso la compravendita illecita di licenze.²⁶ Una seconda ipotesi si realizza estromettendo la valenza negativa degli effetti della corruzione sui diritti umani: possono verificarsi effetti neutrali quando essi consistono nel bilanciamento tra diritti. Esempio in questo senso potrebbe essere il caso in cui un investitore estero che offre doni a funzionari pubblici per vedersi assegnato un appalto pubblico, ma da esso ne deriva la creazione di posti di lavoro per la popolazione locale: in questo caso l'assenza di trasparenza nei processi politici permetterebbe ai cittadini di beneficiare della realizzazione di diritti economici e lavorativi.²⁷

Come si comprenderà, le diverse teorie elaborate per comprendere il grado di causalità o correlazione tra comportamento corrotto e violazione di un diritto umano altro non sono che l'espressione dottrinale dell'obiezione normativa contro la scomposizione di un problema giuridico sistemico in una questione di diritti umani.²⁸ Ed infatti le conclusioni raggiunte dalle Nazioni Unite sono ben più unanime ed operative, prive di dubbi sulla causalità della interrelazione tra le due entità e propositive dell'applicazione della *human rights law* nel contrasto al fenomeno.

Nel 2009 l'International Council on Human Rights Policy ha elaborato una teoria globalmente accettata sulla base di un *causal link approach* per cui la corruzione sarebbe causa di violazione di diritti umani secondo tre modalità:²⁹

- diretta, "when a corrupt act is deliberately used as a means to violate a right";
- indiretta, quando l'atto corruttivo produce come conseguenza la violazione di un diritto non diverso dal bene giuridico offeso in via principale - ad esempio nel caso in cui un pubblico ufficiale autorizza l'importazione di *toxic waste* da altri paesi in cambio di denaro e la zona di smaltimento è adiacente a un'area residenziale: risultano violati i diritti alla vita e alla salute dei cittadini nonostante questi diritti non siano direttamente violati dalla *bribe*, ma la *bribe* costituisce un fattore essenziale senza la quale la violazione non si sarebbe verificata;

²⁶ *Ibidem*, pp. 413-415.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Vedasi opinione concorde di PETERS A., *The Risk and Opportunity of the Humanisation of International Anti-Corruption Law*, cit.

²⁹ SEPULVEDA C. M. E BACIO-TERRACINO J., *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, in BOERSMA M., HANS N., *Corruption & human rights*, cit., p. 29 e ss.

- remota, allorché fattori altri contribuiscono alla stessa violazione - ad esempio nel caso di elezioni corrotte che producono discrepanze sui risultati finali e a cui seguono rivolte e proteste sociali: in queste circostanze saranno violati il diritto alla partecipazione alla vita politica del cittadino e, dalle proteste sociali (specie se violente) le libertà individuali, ma si tratta di effetti riconducibili alla corruzione solo in parte (da remoto) in quanto altri fattori sono intervenuti a contribuirvi.³⁰

Successiva è la tesi del Comitato consultivo del Consiglio per i diritti umani sulla questione dell'impatto negativo della corruzione sul godimento dei diritti umani del 2015,³¹ che ha pensato una classificazione secondo l'impatto dell'evento corruttivo sui diritti dei singoli distinguendo in *individual negative impact*, *collective negative impact*, *general negative impact* a seconda che esso produca nocimento nei confronti di uno solo o della collettività.

Infine, i pareri raccolti dagli *Universal Periodic Review* in seno allo Human Rights Council mostrano che, nonostante manchi una definizione unanime di corruzione nonché di corruzione intesa quale violazione, gli Stati concordano nel vedere nel reato uno "human rights issue"³², seppur secondo diverse modalità: la corruzione riduce la capacità dei governi di rispettare, proteggere e adempiere ai propri obblighi in materia di diritti umani; la corruzione riduce le risorse economiche pubbliche, il che riduce direttamente la capacità del governo di finanziare i servizi e beni primari, minando la possibilità per i cittadini di raggiungere standard di vita adeguati; la corruzione ostacola lo sviluppo economico, portando a una povertà diffusa, che impedisce l'implementazione dei diritti umani.³³

Secondo queste ultime teorie, diritti umani e corruzione sono da collegarsi per illustrare gli effetti negativi della corruzione sulla società e sugli individui.

³⁰ *Ibidem*, p. 30.

³¹ A/HRC/28/73 - UN Human Rights Council, Final report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights, 5 January 2015, A/HRC/28/73; Human Rights Council Resolution 23/9. The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights ; Summary report of the Human Rights Council panel discussion on the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights (A/HRC/23/26) ; HRC resolution 21/13 "Panel discussion on the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights".

³² BOERSMA M., *Corruption: A Violation of Human Right*. cit., p. 144.

³³ NGUGI J. M., *Making the Link Between Corruption and Human Rights: Promises and Perils in Proceedings of the Annual Meeting* (American Society of International Law), in *International Law in a Time of Change*, Vol. 104, pp. 246-250, Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law, 2010, pp. 246 - 247.

A ben vedere, però, questa non sarebbe l'unica dimensione evidenziabile tra le due entità. Come si vedrà nei capitoli successivi, gli *human rights* possono essere adottati come strumenti per prevenire e combattere pratiche anticorruzione.³⁴

L'argomento principale associato dagli studiosi all'approccio alla corruzione basato sui diritti umani è il miglioramento dei rimedi offerti a contrasto o a riparazione dei fenomeni di corruzione, nonché la loro applicazione ad essi. Le singole vittime di corruzione potranno avvalersi delle procedure di reclamo associate agli organismi dei trattati sui diritti umani per perseguire le violazioni.

Le disposizioni in materia di diritti umani si traducono dunque in un potente linguaggio utilizzabile in modo sistematico per indirizzare la condotta delle autorità pubbliche e delle multinazionali così da contrastare il fenomeno corruttivo ed evitare la violazione degli stessi.³⁵

2. LE NORMATIVE INTERNAZIONALI E IL *LINK* CON I DIRITTI UMANI

I capitoli precedenti offrono un quadro generale della normativa esistente in materia di corruzione, tesi a focalizzare lo sguardo sulla convenzione principale vigente attualmente in materia, al fine di porre le basi per comprendere e analizzare il fenomeno corruttivo da un'ottica diversa dalla mera incriminazione in chiave penalistica del fenomeno.

Il fenomeno si estrinseca in conseguenze dannose per le persone in quanto nocimento di un bene giuridico tutelato dalla incriminazione della condotta da parte del legislatore che prevede in tale comportamento una ipotesi di reato. Questo è assunto certo, ma non esclusivo. Le conseguenze del fenomeno corruttivo possono essere rilette quale violazione di diritti propri dei soggetti passivi, non tanto in termini di causa di un problema sociale o ostacolo alla libera concorrenza nei mercati e alla crescita economica di un paese senza ostacoli, quanto più di violazione di un diritto, inteso quale obbligo internazionalmente riconosciuto proprio degli Stati nei confronti degli individui.

In questo capitolo verranno offerte le principali tesi a sostegno dell'esistenza di una connessione tra il fenomeno corruttivo e la violazione dei diritti umani. Come si vedrà di seguito, i richiami ai diritti umani nella materia di corruzione sono rinvenibili nelle

³⁴ BACIO-TERRACINO J., *Linking Corruption and Human Rights in Proceedings of the Annual Meeting* (American Society of International Law), in *International Law in a Time of Change*, Vol. 104, pp. 243-246, Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law, 2010, p. 243.

³⁵ NGUGI J. M., *Making the Link Between Corruption and Human Rights*, cit., p. 248.

produzioni normative onusiane, nelle elaborazioni di teorie da parte della dottrina e nella risoluzione giurisprudenziale di controversie per mano di giudici internazionali e non. La connessione tra corruzione e violazione di diritti umani apparirà a tal punto dimostrata e si giungerà a considerare come imprescindibile lo studio della materia se non attraverso le regole proprie dello *human rights approach*,³⁶ comportando il riconoscimento di un soggetto leso nel proprio diritto e quindi contemplando l'esistenza di una vittima,³⁷ risarcibile non solo dal soggetto attivo che ha realizzato la fattispecie corruttiva, ma altresì dallo Stato che non è stato in grado di tutelare i diritti e di sopprimere per tempo la condotta lesiva. Del resto, per alcuni autori la corruzione è altresì il diritto all'essere liberi dalla corruzione, ossia il *right to be free of official corruption*, che troverebbe riscontro anche nelle scuole di pensiero filosofico giuridico,³⁸ ovvero un diritto umano fondamentale e inalienabile ed indipendente. Vedere nella libertà dalla corruzione un diritto umano vero e proprio implica il venir meno di concezioni diverse dalla corruzione su base culturale o ideologica.

Questo capitolo si propone di offrire un inquadramento della materia orientato sulla tematica dei diritti umani, sostenendo la visione per cui corruzione si ha allorquando l'obbligo del rispetto di un diritto fondamentale viene trascurato.

2.1 L'APPROCCIO DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI IN UNCAC E IN ALTRI STRUMENTI ONUSIANI

³⁶ Definito dall'Office of United Nations High Commissioner for Human Rights come '*A human rights-based approach is a conceptual framework for the process of human development that is normatively based on international human rights standards and operationally directed to promoting and protecting human rights. It seeks to analyse inequalities which lie at the heart of development problems and redress discriminatory practices and unjust distributions of power that impede development progress.*', <https://www.u4.no/topics/human-rights/basics> Sul punto vedasi anche CADIN R., *Introduzione: Paesi e Diritti Umani "Lost in Corruption"*, cit., pp.XI - XVIII.

³⁷ Sul tema è dedicato il Capitolo V del presente elaborato.

³⁸ MURRAY M., SPALDING A., *Freedom from Official Corruption as Human Rights*, Governance Studies at Brookings, 2015. Secondo questi autori, in particolare "*A right to be free of official corruption finds ample support in the foundational rights theory of John Locke. So too do cross-cultural intellectual traditions – particularly Chinese Confucianism and Islamic Jurisprudence – regard freedom from corruption as a first principle of governance. Though this freedom is not yet styled as a human right, philosophy and history have produced the functional equivalent: a fundamental obligation that governments owe to every individual by virtue of being human, that trumps other policy considerations, and the violation of which is a grave affront to justice. Reframing corruption as a rights violation sends an unequivocal message to both the victims of official corruption and the perpetrators: that corruption is neither cultural nor human nature; that the state might violate that right but cannot take it away; and that the vigorous enforcement of anti-corruption measures is not only possible, but essential.*" La stessa opinione ricorre negli scritti più volte citati di Kofele Kale.

A seguito di quanto appena premesso, va precisato che una definizione prettamente criminale del fenomeno corruttivo (nel senso di definizione quale fattispecie penale fine a se stessa) non appare oggi, a fronte dell'aumento del coinvolgimento dello stesso nelle politiche globali e delle conseguenze dannose riconducibili a tutto quanto viene ricondotto al concetto di corruzione,³⁹ pienamente soddisfacente. Questo perché una definizione che solo tenga conto di un determinato tipo di condotta incriminata, necessariamente prevista dal legislatore, al contrario non considererebbe soggetti offesi dal fenomeno e la necessità di ripristinare le situazioni lese.

In questo senso si esprimono alcuni autori che individuano nella definizione di corruzione, da intendersi quale "abuso di potere per guadagno personale", la completa assenza di un qualsivoglia riferimento ai diritti violati dal reato. Questo ricondurrebbe la corruzione, e gli sforzi di contrasto al fenomeno, a una mera applicazione/violazione del diritto penale nazionale, senza considerare i dettami internazionali in materia di rispetto di diritti umani. L'effetto sarebbe l'imposizione di una sanzione afflittiva nei confronti del soggetto agente in violazione delle norme penali, con scarsa o assente considerazione delle vere vittime della corruzione e dei diritti propri violati.⁴⁰

Contro tendenza è certamente l'inquadramento concettuale offerto dalle Nazioni Unite al fenomeno corruttivo, che lo svincolano dalle definizioni penali e lo inseriscono al centro di normative che trovano il proprio centro nel riconoscimento dei diritti umani e, dunque, riconducono la corruzione a una violazione degli stessi, considerando quale intervento necessario degli Stati, più che una sanzione afflittiva con finalità di rimprovero e prevenzione rispetto ai comportamenti dei consociati, la riparazione degli individui lesi.

Il nesso esistente tra i due poli corruzioni - human rights è infatti favorevolmente individuato nelle produzioni onusiane, che ne sostengono la interrelazione e guardano con favore l'adozione di strategie di contrasto che coinvolgano entrambi i poli.

Tanto conosciuto quanto fondamentale per riconoscere la portata dello *human rights approach* nella tematica corruzione agli occhi delle politiche onusiane è il discorso di Kofi Annan intervenuto a New York il 31 ottobre 2003 alla adozione di UNCAC⁴¹:

³⁹ Sulla vastità della portata della definizione secondo gli orientamenti normativi e, ancor più, secondo quelli culturali, si vedano i capitoli precedenti.

⁴⁰ MUGADZA W. T., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, in *Potchefstroom Electronic Law Journal* 21 (2018): 1–10, p. 3; OLANIYAN K., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, cit.

⁴¹ Discorso di Kofi Annan all'UNCAC reperibile su <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/background/secretary-general-speech.html> (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

“Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life, and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish.

This evil phenomenon is found in all countries big and small, rich and poor but it is in the developing world that its effects are most destructive. Corruption hurts the poor disproportionately by diverting funds intended for development, undermining a government's ability to provide basic services, feeding inequality and injustice, and discouraging foreign investment and aid. Corruption is a key element in economic under-performance, and a major obstacle to poverty alleviation and development.”

In questo stesso discorso l'allora Segretario delle Nazioni Unite fa emergere l'importanza dell'avvento di UNCAC, testo unico per la materia che si propone come obiettivo quello di far risaltare la corruzione attraverso una regolamentazione che va oltre l'incriminazione di matrice penalistica delle condotte e formula, proprio in adozione di una visione *vittimo-orientata* che è classica in materia di diritti umani, misure di riparazione e risarcimento⁴² per i soggetti lesi in diritti riconosciuti a livello internazionale.

A partire da questo momento, il link tra corruzione e diritti umani trova esplicita espressione nelle risoluzioni emanate dallo Human Rights Council per il quale la corruzione viola i diritti umani internazionalmente riconosciuti⁴³ e studi specifici sul tema sono stati condotti tra il 2003 e il 2006 dalla Special Rapporteur Christy Mbonu.⁴⁴

Ancora, lo *Human Rights Council*, in un report del 2008, individua nella corruzione l'assenza di *good governance* causa della povertà globale; in un report del 2012 ricollega le condotte corruttive alla perdita di fondi pubblici per cui è necessario intervenire con la restituzione dei fondi illeciti da parte degli Stati.⁴⁵

Gli organi delle Nazioni Unite si sono spinti ancora oltre individuando una specifica interconnessione tra la corruzione, la tortura e i trattamenti inumani e degradanti.⁴⁶ In questo specifico ambito di indagine, la connessione si ha allorché la corruzione si

⁴² Vedasi Capitolo V.

⁴³ Senza pretesa di esaustività, si ricordano le seguenti: HRC resolutions 17/23, 19/38, e 22/12, HRC resolution 21/13 del 2012, HRC resolution 23/9 del 2013, HRC resolution 41/9 del 2019, HRC resolution 35/25 del 2017, HRC resolution 29/11 del 2015, HRC decision 26/115 del 2014.

⁴⁴ MBONU C. E., United Nations Special Rapporteur on Corruption and Its Impact on the Full Enjoyment of Human Rights, in particular Economic, Social and Cultural Rights A/HRC/11/1 Human rights bodies and mechanisms, Geneva, 18 May 2009; BOERSMA M., *Corruption as a violation of economic, social and cultural rights: reflections on the right to education*, in BOERSMA M., HANS N., *Corruption & human rights*, cit., pp. 69 - 71.

⁴⁵ HENSGEN L., *Corruption and Human Rights*, cit., pp. 212 - 213.

⁴⁶ Human Rights Council, Report of Special Rapporteur A/HRC/40/59, 25 february - 22 March 2019, para. 7 e ss. reperibile al sito <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/007/75/PDF/G1900775.pdf?OpenElement> (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

traduce in atti di tortura, che gli Stati sono chiamati a criminalizzare nel loro diritto nazionale, sia nella forma della corruzione sia in quella di tortura e maltrattamenti, inclusa la complicità e tutte le altre forme di partecipazione colpevole a tali crimini. Questi episodi possono talvolta dar luogo a responsabilità penale individuale per crimini di guerra o crimini contro umanità per cui nei confronti degli Stati è riconosciuta responsabilità penale internazionale. Proprio nella determinazione della responsabilità penale lo *Special Rapporteur* prescrive come debbano essere tenute in considerazione anche le vittime, identificabili quali quei soggetti obbligati a offrire denaro, atti sessuali, lavoro forzato o altri vantaggi indebiti, perchè costrette attraverso l'abuso di poteri e qualità, riconducendoli così ad un ruolo di vittima della dinamica delittuosa e non di agente.⁴⁷ Per quanto concerne la corruzione nel settore giudiziario, essa sarebbe osservata in particolar modo attraverso l'adozione dei contenuti del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e, appunto, della Convenzione contro la tortura e i trattamenti e le punizioni crudeli, inumani o degradanti.

Altre convenzioni emanate all'interno dell'ambito Nazioni Unite hanno indirizzato specificamente la corruzione e la violazione di diritti di materia attinente. Tra le più significative, è il caso di ricordare il General Comment n. 19 alla Convenzione sui diritti del fanciullo che in particolar modo individua una connessione tra la corruzione e l'allocazione di risorse statali volte a implementare e garantire i diritti dei minori.⁴⁸

Oltre allo *Special Rapporteur* designato ad hoc nel 2003 (di cui sopra si è detto), il tema della corruzione è stato oggetto di altri report e gruppi di lavoro delle Nazioni Unite, ad esempio quello sui diritti umani e le società transnazionali e altre imprese tenutosi nel 2020 oppure il Rapporto di visita in Ucraina 2019 - dell'esperto indipendente sugli effetti del debito estero e altri obblighi finanziari internazionali sul pieno godimento dei diritti economici, sociali e culturali.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ UN Committee on the rights of the Child, General comment no. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art.4) RIGHTS OF THE CHILD BUSINESS ENTERPRISES INTERNATIONAL OBLIGATIONS CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY 2016 20 July 2016 UN, <https://digitallibrary.un.org/record/838730> , para 34: “Corruption and mismanagement of public resources in State revenue mobilization, allocation and spending represents a failure by the State to comply with its obligation to use the maximum of available resources. The Committee underlines the importance of States parties allocating resources to prevent and eliminate any corruption affecting children’s rights, in accordance with the United Nations Convention against Corruption.”

Ancora, un recente report del *General Rapporteur on Human rights* ha affiancato gli *anti corruption defenders* agli *human rights defenders* così prevedendo e auspicando l'applicabilità delle stesse tutele e discipline anche ai primi.

Il Comitato consultivo del Consiglio per i diritti umani ha infatti spesso analizzato l'impatto negativo della corruzione sui diritti umani e il potenziale di integrazione della lotta alla corruzione nel lavoro sui diritti umani.

Appare evidente dunque come le produzioni onusiane, e i relativi *treaty bodies*, abbiano identificato regolarmente la corruzione quale fattore che determina il fallimento degli Stati nell'implementazione dei diritti umani.⁴⁹

Relativamente agli *Human Rights Treaty-based Bodies*, alcuni autori teorizzano che le produzioni e i *commentaries* in materia possono essere suddivisi in categorie sulla base dell'oggetto affrontato e delle connessioni con la corruzione. Vi sarebbero così commentari che analizzano il fenomeno corruttivo nel settore pubblico, quelli che propongono interventi e strumenti di contrasto al fenomeno, altri ancora aventi ad oggetto sollecitazioni perché si adottino misure anti corruzione efficaci.⁵⁰

Nel 2020, il Centro per i diritti civili e politici ha condotto una ricerca volta ad esaminare proprio come gli organi del trattato hanno affrontato la corruzione.⁵¹

Tradizionalmente, la lotta alla corruzione è più frequentemente legata ai diritti economici, sociali e culturali, ma dalle raccomandazioni in materia emerge che anche i diritti civili e politici possono essere gravemente ostacolati anche dalla corruzione; ciononostante appare diverso il modo in cui gli organi dei trattati affrontano la tematica della corruzione e il suo impatto negativo sui diritti umani nelle loro raccomandazioni rivolte agli Stati.

La raggiunta consapevolezza che la corruzione costituisca una minaccia per il godimento dei diritti umani, hanno portato gli autori a sostenere uno studio della corruzione basato sulla disciplina propria dei diritti umani.

⁴⁹ United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Human Rights Case against Corruption*, Ginevra, HR/NONE/2013/120, p. 4.

⁵⁰ HENSGEN L., *Corruption and Human Rights.*, cit., pp. 210-211.

⁵¹ EECKELOO L., *Corruption and Human Rights. Improving the Human Rights Dimension of the Fight against Corruption. How do UN Treaty Bodies address the issue of corruption?* Second edition - December 2020, *Corruption and Human Rights 2019*, Centre for Civil and Political Rights (CCPR Centre), December 2020.

Questo approccio permette di individuare proprio la centralità degli individui come titolari dei diritti e gli Stati quali portatori di doveri di adozione delle normative in tema di *human rights*. L'approccio basato sui diritti umani dovrebbe affiancarsi a quello proprio della giustizia penale che criminalizza la corruzione come fattispecie di reato. Difatti, le norme anticorruzione sono originariamente applicate nell'ambito della legislazione penale nazionale, vale a dire criminalizzando determinati comportamenti nell'ordinamento interno e prevedendo sanzioni afflittive nei confronti dei colpevoli.

A voler convergere gli sforzi onusiani nello stabilire una relazione tra corruzione e diritti umani e l'applicazione della legge di questi ultimi nella disciplina del fenomeno corruttivo, se ne deduce che:

- la corruzione può tradursi in ostacolo all'implementazione di un qualsivoglia diritto umano;
- per combattere efficacemente la corruzione è necessario applicare uno *human rights based approach* fondato sui principi comuni di trasparenza, *accountability* e non discriminazione;
- tra gli interlocutori dell'applicazione delle strategie basate sui diritti umani per il contrasto alla corruzione devono essere coinvolti anche *stakeholders* non statali, quali la società civile e i media.⁵²

Come si è visto nel capitolo precedente, UNCAC fa propria la politica di criminalizzazione della corruzione come reato da perseguire. A questo approccio però affianca quello tipico dei diritti umani, nei quali si scorge un individuo violato nei propri diritti, in ragione di una mancanza statale, e titolare del diritto al risarcimento, in quanto vittima. Diversi articoli UNCAC promuovono direttamente i diritti umani, come quelli relativi alla protezione dei testimoni e al rafforzamento della magistratura, nonché quelli sul recupero dei beni che hanno natura riparativa.⁵³

Un approccio basato sui meccanismi a tutela dei diritti umani consente di inquadrare alcune strategie altrimenti escluse da una politica prettamente penalistica.

In quest'ottica si rinvergono in UNCAC gli aspetti principali di una strategia basata sugli *human rights*, in particolare:

⁵² United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Human Rights Case against Corruption*, Ginevra, HR/NONE/2013/120, p. 7.

⁵³ Artt. 11, 32, 51-59 UNCAC.

- *Victim-focused* e rimedi destinati alle vittime (Titolo V)
- *Increasing transparency and participation* (artt. 5 e 13 UNCAC)
- *Strengthening accountability* (artt. 9 e 10 UNCAC)

L'approccio basato sui diritti umani e l'approccio proprio della giustizia tipicamente penale si completano a vicenda proprio perché enfatizzano danni e responsabilità differenti. L'approccio proprio della giustizia penale ha come oggetto d'interesse lo Stato danneggiato da atti di corruzione commessi da individui (come un funzionario del governo che ha accettato una tangente o ha sottratto fondi pubblici) perché si tratta di condotte che si concretizzano nel nocimento di un bene giuridico da tutelare e delle quali, pertanto, cerca una persecuzione e infligge una sanzione. L'approccio basato sui diritti umani, al contrario, focalizza l'attenzione sull'individuo (lo Stato assume il ruolo residuale di portatore di obblighi nei suoi confronti, violati esattamente nel momento in cui non è stato in grado di offrire la protezione adeguata con l'azione corruttiva) alla ricerca di una riparazione delle situazioni danneggiate e risarcimento per quanto sofferto. I due approcci hanno quindi il potere di rafforzare su più fronti gli sforzi contro la corruzione, prevedendo un'azione totalitaria sul piano nazionale ed internazionale, pubblico e privato. Autori sostengono infatti che l'intervento del diritto internazionale e dei diritti umani negli sforzi per combattere la corruzione sia atta a completare e rafforzare la criminalizzazione della corruzione. Anche se ad oggi la sfera tra giustizia penale e diritti umani non sembra ancora riuscire a condurre un dialogo sufficientemente incisivo in termini di cooperazione tra le due sfere per realizzare un contrasto effettivo e concreto al fenomeno, rimanendo più che altro uno scambio di ideologie di approccio esclusivo del piano teorico (addirittura forse dottrinale).

A commistione di queste due sfere, come evidenziato nei capitoli precedenti e affermato da illustri autori,⁵⁴ la disciplina anticorruzione si basa, altresì, sui principi di trasparenza, responsabilità, partecipazione, integrità, uguaglianza, accesso alla giustizia, che si sovrappongono agli standard e ai principi propri della materia di diritti umani. Si tratta dunque, in concreto, di individuare e dimostrare come le tipologie criminali delineate

⁵⁴ Raoul Wallenberg Institute, *Anti-Corruption and Human Rights – How to Become Mutually Reinforcing*, building upon the discussion, presentations, conclusions and recommendations drawn during a Roundtable 13-14 November 2017 in Lund, p. 10.

nelle normative anticorruzione ledano i diritti tutelati dal diritto internazionale dei diritti umani.⁵⁵

L'avvento di UNCAC potrebbe aver dato una scossa in questo senso, attraverso la previsione di contenuti propri della giustizia penale (specificamente l'incriminazione di comportamenti illeciti) e propri dello *human rights approach* (strumenti di monitoraggio, prevenzione e rimedi destinati a riparare le vittime per quanto sofferto).

Il concetto di danno sociale derivante dalla corruzione e interconnesso con i diritti umani è ben espresso da UNCAC. Il preambolo di UNCAC riconosce la gravità delle minacce poste dalla corruzione alla stabilità e alla sicurezza delle società e la necessità di un approccio globale e multidisciplinare per prevenire e combattere efficacemente la corruzione.⁵⁶

Al contempo un simile approccio basato sui diritti umani nell'elaborazione di politiche anticorruzione può aiutare a concentrare gli sforzi internazionali sulle categorie emarginate e vulnerabili, vittime di corruzione sistemica, ponendosi in linea con gli obiettivi previsti dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.⁵⁷

Si è appunto affermato che una maggior enfasi sull'applicazione di strategie di human rights a contrasto con la corruzione agevolerebbe il raggiungimento degli SDGs.⁵⁸ Non da ultimo, infatti, al numero 16 degli obiettivi rientra la *promotion of rule of law to reduce corruption*.⁵⁹

2.2 I PATTI INTERNAZIONALI: PANORAMA DI DIRITTI VIOLATI DAL FENOMENO CORRUTTIVO E STANDARD INTERNAZIONALI

Delineate le premesse sulla concezione propria delle Nazioni Unite di un collegamento esistente tra diritti umani e corruzione, le fattispecie criminose individuate da UNCAC vengono ora assunte quali punti di riferimento nell'analisi delle possibili configurazioni

⁵⁵ JOSÉ A. BURNEO LABRÍN, *Corrupción y Derecho internacional de los derechos humanos*, in *Derecho PUCP*, n. 63, p. 346.

⁵⁶ si legge: *'the seriousness of problems and threats posed by corruption to the stability and security of societies, undermining the institutions and values of democracy, ethical values and justice,' and states 'a comprehensive and multidisciplinary approach is required to prevent and combat corruption effectively.'*

⁵⁷ Barkhouse A., Hoyland H., Limon M., *Policy Brief: Corruption: A Human Rights Impact Assessment*, p. 5.

⁵⁸ Raoul Wallenberg Institute, *Anti-Corruption and Human Rights – How to Become Mutually Reinforcing*, building upon the discussion, presentations, conclusions and recommendations drawn during a Roundtable 13-14 November 2017 in Lund, p. 10.

⁵⁹ LIMON M., *Using human rights and human rights based approaches to combat corruption*. cit.

da intendersi quali violazione dei diritti umani ai sensi della normativa internazionale promossa con i Patti internazionali del 1966.

Lo scopo che si propone è quello di comprendere se episodi di corruzione così come intesa da UNCAC possano configurare una violazione dei diritti umani imputabile agli Stati, conseguentemente da intendersi violazione della disciplina pattizia. In tale ipotesi verrebbe a configurarsi una violazione dell'art. 2(1) del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali,⁶⁰ potendo attribuire la responsabilità per le conseguenze dannose dell'episodio corruttivo alle autorità statali. L'articolo prevede, come è noto, l'impegno dello Stato a favorire una progressiva implementazione e realizzazione dei diritti contemplati dalla comunità internazionale (*rectius* dai Patti) sul proprio territorio.

Nei paragrafi seguenti si vedrà infatti come il verificarsi degli episodi di corruzione individuati da UNCAC altro non è che la traduzione di una mala gestione (spesso in termini economici) delle risorse statali tale per cui la progressiva realizzazione dei diritti risulta totalmente (o quasi) inattuabile.

A voler riportare sin da subito esempi esplicativi, vanno considerate le ipotesi di corruzione che si manifestano nelle forze di appropriazione di fondi pubblici, sottratti dallo scopo al quale erano destinati.

Lo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sul diritto di tutti al godimento del più alto livello raggiungibile di salute fisica e mentale, indagando sulla realizzazione del diritto alla salute, ha precisato che uno Stato non impedisce il verificarsi di corruzione nel settore sanitario, non progredisce nella realizzazione del diritto e perciò, si potrà dire, non ha ottemperato ai propri obblighi in materia di diritto alla salute.⁶¹

Come già riportato, la connessione della corruzione rileva con riguardo all'implementazione dei diritti del fanciullo giustappunto in termini di allocazione delle risorse pubbliche. Il CRC ha rilevato che la corruzione riduce le risorse disponibili per attuare la Convenzione ed ha sollevato la problematica per cui paesi con intenso grado di corruzione non sono in grado di offrire il rispetto dei diritti infantili ai propri cittadini, secondo le modalità previste dallo strumento internazionale. Ulteriori implicazioni

⁶⁰ Esso prevede: "Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures."

⁶¹ International Council on Human Rights Policy and Transparency International, *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, cit., p. 46.

vengono rilevate nei casi di appropriazione indebita di fondi pubblici: tale ipotesi corruttiva ridurrebbe le risorse economiche necessarie per consentire alle autorità di pubblica sicurezza di intervenire in concreto per proteggere i bambini dalla tratta di esseri umani e dallo sfruttamento sessuale e lavorativo.⁶²

Nei successivi paragrafi verrà offerto un panorama di casi analoghi, per episodi di corruzione riconducibili a violazione di diritti civili e politici oppure economici, sociali e culturali. In linea generale pare già possibile affermare che quando fondi pubblici vengono sottratti da funzionari corrotti che se ne impossessano arbitrariamente e illecitamente le risorse di uno stato chiaramente non vengono utilizzate per realizzare dei diritti ai sensi dell'art. 2 ICESCR; risultato analogo lo si ottiene quando l'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione e all'alloggio dipendono dalla corresponsione di pagamenti illeciti (quelle che comunemente definiremmo "tangenti").

3. LA VIOLAZIONE DEI DIRITTI IN CONCRETO

3.1. I DIRITTI CIVILI E POLITICI

La corruzione è in grado di coinvolgere i diritti civili e politici riconosciuti dalla comunità internazionale. Un rapporto pubblicato già nel 2009 a Ginevra, *International Council on Human Rights Policy and Transparency International, Corruption and Human Rights: Making the Connection*,⁶³ individua una serie di diritti civili e politici affermati dal relativo Patto internazionale che possono essere oggetto di violazione a causa del realizzarsi di condotte corruttive.

Occorre offrire un rapido sguardo su quelli che si considerano i principali diritti che entrano in gioco: in particolare diritti attinenti la sfera dell'uguaglianza tra gli individui e la non discriminazione; diritti attinenti all'accesso alla giustizia; diritti politici, attivi e passivi; diritti posti a tutela della libertà personale.

I primi trovano riconoscimento all'interno degli articoli ICCPR art. 2 (1) e art. 26 e ICESCR art. 2 (2). Per quanto concerne le connessioni tra ipotesi di corruzione e ipotesi di discriminazione, l'argomento è già stato affrontato all'interno del primo capitolo,

⁶² *Ibidem*.

⁶³ PRASAD D., EECKELOO L., *Corruption and Human Rights, How to better integrate corruption issues in the UN human rights mechanisms, A practitioners' guide and strategic advocacy tool for civil society organisations*, Geneva Academy, CCPR Centre, settembre 2019.

essendo stato individuato il divieto di discriminazione quale principio comune e fondante delle discipline anticorruzione.

La corruzione ha indubbiamente effetti sull'accesso alla giustizia degli individui allorquando episodi di corruzione coinvolgono il potere giudiziario e gli atti processuali. Il diritto ad un equo processo è previsto agli articoli 3, 14, 15 ICCPR e coinvolge norme relative all'amministrazione della giustizia, ai diritti delle parti coinvolte, all'efficienza della procedura e il diritto a un ricorso effettivo avverso le violazioni subite.⁶⁴

I diritti politici interessano la materia della corruzione in termini attivi, di partecipazione alla vita politica (art. 25 ICCPR) e passivi laddove sia violato il diritto all'esercizio di un voto libero e segreto.

Infine, nei diritti attinenti la sfera della libertà personale possono essere ricondotti il diritto alla vita (ICCPR art. 6), il diritto alla protezione da forme di schiavitù (art. 8 ICCPR) verificabile tutte le volte che l'autorità viene corrotta con denaro per nascondere evidenze di *human trafficking*, il diritto dei detenuti ad essere trattati con umanità e dignità all'interno dei luoghi di detenzione (art. 10 ICCPR), il diritto alla libera circolazione delle persone (art. 12 ICCPR) che assume la valenza di *liberty of emigration*.

La rilevanza che essi assumono nei casi di corruzione meglio apparirà nel successivo capitolo, attraverso il richiamo di giurisprudenza internazionale e regionale in materia.

3.2 I DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

Maggior attenzione spetta al ramo economico e sociale dei diritti, la cui tutela è esplicitamente demandata all'art. 2 ICESCR, di cui già si è detto.

I cosiddetti *social rights* risultano essere quelli su cui la corruzione maggiormente produce effetti dannosi: il CPI di Transparency International dimostra che il raggiungimento da parte degli Stati di alti livelli di implementazione di diritti economici e sociali è inversamente proporzionale ai livelli di diffusione della corruzione sul territorio statale.⁶⁵

⁶⁴ SEPULVEDA C. M., BACIO-TERRACINO J., *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, cit., pp. 35 -36.

⁶⁵ KOLAWOLE O., *The implications of corruption for social rights*, cit., p. 365.

D'altra parte, altri studi hanno riferito alti livelli di corruzione alla presenza diffusa di mortalità infantile, denutrizione e abbandono dell'educazione primaria in paesi caratterizzati da contesti socio politici difficili.⁶⁶

Studi simili mostrano come la corruzione possa esacerbare la differenza esistente tra poveri e ricchi, avendo un impatto più aggressivo sui gruppi vulnerabili della società civile.⁶⁷

Fatte queste premesse, non stupisce come il Committee CESCR sia il *treaty body* che più ha a che fare con conflitti aventi ad oggetto condotte corruttive e che più spesso emetta pronunce di condanna nei confronti di Stati colti nella violazione di diritti sociali attraverso la facilitazione o il mancata azione di contrasto di fenomeni corruttivi.⁶⁸

Si vedrà come proprio le pronunce di condanna nella giurisprudenza internazionale e regionale, chiamata a decidere della violazione di diritti economici e sociali in situazioni di corruzione, contribuiscono alla produzione di standard contrari alle condotte corruttive pubbliche.

Allo stesso modo sulla base di standard a presidio di diritti sociali ed economici, recepiti dall'ordinamento interno, possono fondare l'opportunità di promuovere azioni legali per la violazione degli stessi con condotte corruttive.

Celeberrimo esempio è costituito dal caso di SERAP dinanzi alla ECOWAS Court of Justice contro la Nigeria, la cui azione legale si era basata sul report *Independent Corrupt Practices and other Related Commission* (ICPC) datato 2007 che proponeva strumenti per una corretta allocazione di fondi pubblici nigeriani destinati all'educazione primaria.⁶⁹

C'è chi sostiene che l'attenzione andrebbe posta su come determinare in quale momento sia da considerarsi violato il diritto di una persona nel caso concreto. Tale problema è spesso individuato come assenza di giustiziabilità. Non si tratterebbe però di una questione esclusivamente procedurale, bensì concernerebbe la struttura materiale dei diritti economici e sociali, sollevando problematiche a livello concettuale nella definizione delle violazioni che innescano la responsabilità dello Stato e la sua potenziale

⁶⁶ Fasci' I., *Cos'è la corruzione internazionale?*, cit.

⁶⁷ KOLAWOLE O., *The implications of corruption for social rights*, cit., p. 367.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 366.

⁶⁹ *Ibidem*,, p. 369.

riparazione. Le violazioni di tali diritti infatti molto spesso derivano da carenze sistemiche di *governance*, basate su decisioni politiche e di bilancio, che per questo colpiscono ampi gruppi di persone (problematica che, ovviamente, si presenta non solo in ambito di corruzione).⁷⁰

A tal proposito, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali ha osservato una forma di violazione nelle misure regressive, ossia quelle misure che deliberatamente comportano un declino nel godimento del proprio diritto e un venir meno degli obblighi previsti dal Patto internazionale.⁷¹

Nel novero dei diritti economici, sociali e culturali passibili di violazione per condotte corruttive, primo tra tutti rileva il diritto a condizioni di vita adeguate⁷²

La violazione si verifica ogniqualvolta società e imprese, multinazionali e non, corrompono pubblici ufficiali per accaparrarsi terreni per lavori di estrazioni, sfruttamento di risorse primarie e simili di fatto occupati da individui residenti che si troveranno sfrattati perché possano avere avvio o proseguire i lavori, e ancora costretti a vivere in condizioni disagiate. La corruzione può concretizzarsi nella assegnazione di appalti a seguito di bandi pubblici, ad esempio per la costruzione di complessi edilizi, ogniqualvolta condizionano irrimediabilmente la qualità degli standard abitati.

Ipotesi di corruzione così intese (nel senso fatto proprio da UNCAC) possono altresì verificarsi nel determinare (deteriorandole) le procedure di accesso alle unità abitative laddove venga previsto il pagamento di tangenti a pubblici ufficiali per ottenere una più rapida assegnazione di una sistemazione abitativa casa, così come per la destinazione di fondi terrieri. Questo potrebbe avvenire più facilmente se la terra è di proprietà pubblica, di un governatore regionale o provinciale, con risultato di insediamenti informali, locazione a scopo di sfruttamento o sfratto abusivo.⁷³ In questo senso la corruzione mina la sicurezza della proprietà e il suo godimento.

⁷⁰ PETERS A., *The Risk and Opportunity of the Humanisation of International Anti-Corruption Law*, cit.

⁷¹ Definizione rinvenibile dalle indicazioni offerte nel *General Comment n. 4*. Vedasi International Council on Human Rights Policy and Transparency International, *Corruption and Human Rights*, cit., p. 47.

⁷² *Right to adequate housing*: ICESCR art. 27/ art. 11, meglio decifrato nel *General Comment n. 7*.

⁷³ SEPULVEDA C. M., BACIO-TERRACINO J., *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, cit., p. 41.

Nei casi sopra ipotizzati le società possono sin arrivare a corrompere funzionari statali perché sia concessa loro la locazione e lo sfruttamento di terreni e proprietà fondiari già occupate da comuni individui. L'assegnazione illecita di fondi in un programma destinato alla costruzione di unità abitative e la corruzione nella selezione degli appaltatori, spesso comportano altresì l'edificazione di strutture di qualità scadente, che ne compromette l'abitabilità.⁷⁴

Le vicende di sfruttamento illecito di risorse primarie sono spesso connesse all'occupazione abusiva e violazione del diritto alla proprietà, per il quale sorge l'obbligazione di restituire i fondi o comunque un risarcimento ai sensi degli artt. 31 e 36 della *ILC Articles on State Responsibility* così come art. 13 dell'*Energy Charter Treaty*⁷⁵

A sostegno di questa visione ricorre il caso *DRC contro Burundi, Rwanda e Uganda*⁷⁶ primo caso interstatale proposto alla Commissione africana in cui la Repubblica democratica del Congo contestava l'occupazione da parte delle forze armate del Burundi, dell'Uganda e del Ruanda delle province di confine nella parte orientale del paese, nonché la commissione di violazioni di massa di diritti umani delle popolazioni locali, vittime di uccisioni di massa di civili, trasferimento forzato in campi di lavoro in Ruanda e stupri che hanno comportato la diffusione dell'HIV/AIDS tra la popolazione locale. Con riferimento alla proprietà dei terreni, l'occupazione abusiva si traduceva nell'assedio di una diga idroelettrica che portava all'interruzione dell'elettricità nelle case, scuole e ospedali ed al saccheggio di massa di proprietà civili e della ricchezza mineraria naturale nella regione. Vicende simili di esplotazione e appropriazione di risorse energetiche sono rinvenibili nel caso della compagnia energetica *Yukos contro Russia*.⁷⁷

Si ricorda il caso *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan*,⁷⁸ presentato dinanzi alla Commissione africana a nome di gruppi indigeni nella regione del Darfur in Sudan che avevano subito violazioni massicce e sistematiche dei loro diritti

⁷⁴ International Council on Human Rights Policy and Transparency International, *Corruption and Human Rights*, cit., p. 45.

⁷⁵ PETERS A., *Corruption as a Violation of International Human Rights*, cit., p. 1282.

⁷⁶ African Commission of Human and Peoples' Rights, Communication 227/99, Democratic Republic of Congo v. Burundi, Rwanda and Uganda, 33rd Ordinary Session, May 2003. Vedasi a tal proposito art. 21. della Carta africana e commento di KOLAWOLE O., *The implications of corruption for social rights*, cit., pp. 303-315.

⁷⁷ Informazioni ricavabili dal sito <https://www.yukoscase.com/about-the-case/case-history/> (ultimo accesso del 6 dicembre 2022).

⁷⁸ Commissione africana per i diritti umani e dei popoli, Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) / Sudan, Communication 296/2005, 279/03-296/05.

umani; violazioni denunciate ancor prima con il cosiddetto “SHRO case”, ossia *Sudan Human Rights Organization et al/The Sudan*, presentato dalla londinese Sudan Human Rights Organization, canadese Sudan Human Rights Organization, dalla Darfur Diaspora Association, Sudanese Women Union canadese e l'Associazione Massaleit Diaspora.

Casi analoghi ricorrono con la pronuncia indiana *M.C. Mehta vs Kamal Nath*,⁷⁹ relativa ad attività di deforestazioni per la costruzione di un Club privato (Span Club del gruppo Span Motels Private Limited) resa possibile dalle regolarizzazioni concesse dall'allora Ministro dell'Ambiente, Kamal Nath, che hanno comportato straordinarie inondazioni del fiume Beas nel 1995. La Corte Suprema indiana si pronunciava riconoscendo come l'area interessata, ecologicamente instabile, non avrebbe dovuto essere convertita in proprietà privata e sfruttata per guadagni propri commerciali.

Di tale pronuncia costituisce un precedente il caso *Mono Lake* deciso dalla Corte Suprema californiana. Negli anni '40, Los Angeles ottenne diritti idrici per deviare l'acqua da quattro corsi d'acqua che sfociavano nel Lago Mono, lago ipersalino vicino al Parco Nazionale di Yosemite. La concessione alla città di Los Angeles suscitò manifestazioni che contestavano le minacce provocate all'ecosistema dalle deviazioni dei corsi d'acqua, che conseguentemente abbassavano il livello del lago, generando potenziali impatti negativi sulla qualità dell'aria.⁸⁰

Secondo la Corte “*the public trust is more than an affirmation of state power to use public property for public purposes. It is an affirmation of the duty of the state to protect the people's common heritage of streams, lakes, marshlands and tidelands, surrendering that right of protection only in rare cases when the abandonment of that right is consistent with the purposes of the trust*”, ossia nessuno dovrebbe ottenere un diritto di proprietà acquisito per utilizzare l'acqua in modo dannoso per gli interessi della fiducia pubblica.⁸¹

Ancora si ricorda il caso *Mapiripàn Massacre v. Colombia*,⁸² del 2005 deciso dalla Corte interamericana. Il caso riguardava l'uccisione, avvenuta tra il 15 e il 20 luglio 1997, di almeno quarantanove civili da parte di un centinaio di membri delle Autodefensas Unidas de Colombia, con la collaborazione e l'acquiescenza di agenti dello Stato, i cui corpi

⁷⁹ Supreme Court of India *M.C. Mehta vs Kamal Nath & Ors* on 13 December, 1996.

⁸⁰ Dave O. *The Mono Lake Case, the Public Trust Doctrine, and the Administrative*, University of California, 2012, p. 1112.

⁸¹ *Ibidem*, p. 1113.

⁸² *Mapiripàn Massacre v. Colombia* (Merits, Costs, Reparations) IACtHR Series C No 134 (15 December 2005).

furono gettati nel fiume Guaviare a Mapiripan. I paramilitari miravano a prendere il controllo dell'area poiché era una posizione strategica nel commercio di cocaina.

Queste vicende producono ovviamente un impatto negativo sugli ecosistemi, violano le libertà delle popolazioni indigene e minano la realizzazione del diritto allo sviluppo del paese. Difatti condotte criminose quali l'appropriazione indebita, il nepotismo e il clientelismo sono incompatibili con il godimento del diritto allo sviluppo. Studiosi hanno rilevato che nei paesi in cui la corruzione è prevalente e in cui i governi non agiscono per prevenirla o affrontarla, gran parte della popolazione risulta esclusa dal diritto allo sviluppo.⁸³

Ipotesi fattuali si hanno allorché un pubblico ufficiale concede un trattamento di favore immeritato, ad esempio concedendo una licenza mineraria o beneficio finanziario privato, configurabile come pagamento diretto in contanti o partecipazione agli utili nell'attività. Considerato poi come le risorse naturali spesso siano la componente più significativa dell'economia per i paesi in via di sviluppo, la corruzione in questo settore ha un effetto nocivo, di regresso, sulla crescita economica e sulla *governance* efficace.⁸⁴

Altro diritto che certamente rileva in ambito corruttivo è quello alimentare.⁸⁵ Nel 1996, la Dichiarazione del Vertice Mondiale sull'Alimentazione menzionava già espressamente la corruzione come una delle cause dell'insicurezza alimentare. In primo luogo va considerato come pratiche corruttive legate allo sfruttamento e al possesso di terreni e di risorse naturali possono limitare la disponibilità di cibo e violarne il diritto. Il diritto sarà violato ancor più se la terra viene assegnata in modo discriminatorio a seguito di pratiche corruttive. Le popolazioni indigene possono essere particolarmente vulnerabili alle violazioni del loro diritto al cibo a causa della vendita corrotta o dell'espropriazione della terra da cui dipendono anche in termini nutritivi e non solo abitativi o culturali. Le attività di disboscamento ed estrazione mineraria spesso e volentieri hanno provocato la migrazione forzata di intere comunità indigene dalle loro terre ancestrali non più capaci di procurarsi il sostentamento per vivere. Al contempo, la previsione del pagamento di

⁸³ BARKHOUSE A., HOYLAND H., LIMON M., *Policy Brief: Corruption*, cit. p. 29.

⁸⁴ SIMPSON A., *Corruption, Investment and Natural Resources*, in *International Natural Resources Law, Investment and Sustainability*, pp. 416-434, 2018, p. 353.

⁸⁵ *Right to food*: art. 11 ICESCR e *General Comment* n. 12. Vedasi Rapporto dello Special Rapporteur 57 Session del 7 febbraio 2011.

tangenti per l'acquisto o per ottenere una licenza per coltivare terreni pregiudica l'accesso al cibo discriminando sul lato economico.

Altre forme di corruzione si registrano ancora in differenti estrinsecazioni del diritto al cibo. Basti pensare che la sicurezza alimentare può essere compromessa ogni qualvolta i produttori alimentari ottengono licenze corrompendo le autorità e di conseguenza immettono sul mercato prodotti adulterati o non sicuri.

La corruzione nei programmi alimentari e negli schemi progettati per soddisfare i bisogni delle persone socialmente vulnerabili può anche impedire loro di ottenere cibo; quando una persona si appropria di fondi da un programma alimentare o devia il cibo nel mercato nero per profitto personale, il diritto al cibo di coloro che ne rimangono privati è così chiaramente compromesso.⁸⁶ Evidenze in questo senso si rinvengono nel *caso Monsanto*.⁸⁷

La multinazionale è stata soggetta ad un procedimento intrapreso da alcuni lavoratori agricoli che si sono ammalati di cancro alle ossa o di leucemia a causa dell'utilizzo di *Roundup*, l'erbicida più diffuso di Monsanto.⁸⁸ “La Monsanto, multinazionale di biotecnologie agrarie rilevata a giugno scorso dalla Bayer, è stata condannata a pagare un risarcimento milionario a favore di uomo che ha denunciato l'azienda affermando che un suo prodotto usato come erbicida ha contribuito a farlo ammalare di un tumore rivelatosi terminale. Lo ha stabilito un giudice di San Francisco ordinando il pagamento di 289 milioni di dollari in quanto il gruppo non avrebbe adeguatamente avvertito sui rischi nell'utilizzo del prodotto contenente glifosato, una sostanza già al centro di polemiche e dispute legali in quanto considerata nociva.”⁸⁹

La società ha continuato la propria attività attraverso una strategia di occultamento sistematica, attraverso corruzione, commissione di studi scientifici fasulli, manipolazione

⁸⁶ International Council on Human Rights Policy and Transparency International, *Corruption and Human Rights*, cit., p. 44.

⁸⁷ Robin Marie-Monique, Holoch George, *The World According to Monsanto. Pollution, Corruption, and the Control of the World's Food Supply*, New Pr, 3 gennaio 2012.

⁸⁸ Informazioni disponibili all'articolo online <https://www.internazionale.it/notizie/coralie-schaub/2015/12/07/monsanto-tribunale-giustizia> (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

⁸⁹ Informazioni disponibili all'articolo online <https://www.ilsole24ore.com/art/1-erbicida-causa-cancro-condanna-289-milioni-monsanto-AEbDq9ZF> (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

di risultati scientifici, ha ignorato i danni umani e ambientali causati dai suoi prodotti e di perseguire attività devastanti.⁹⁰

Secondo il parere del *Monsanto Tribunal* (istituito ad hoc per la definizione della controversia) vi sarebbe violazione del diritto alimentare in quanto le attività di Monsanto influiscono sulla disponibilità di cibo per gli individui e le comunità e interferiscono con la capacità degli individui e delle comunità di nutrirsi direttamente o di scegliere prodotti semanti non geneticamente modificati. Le attività e i prodotti firmati Monsanto, come è noto, hanno causato danni al suolo, all'acqua e più in generale all'ambiente. La contaminazione genetica dei campi ha costretto gli agricoltori a pagare la Monsanto per procedere ugualmente nella coltivazione oppure ad acquistare nuovi semi per soddisfare il *marketing* OGM, oppure ancora ad abbandonare le loro colture non OGM in ragione dell'avvenuta contaminazione.

La controversia è tra l'altro caratterizzata da perplessità relative agli studi sugli OGM e alle posizioni sul tema e la controversia Monsanto per parte della dottrina porterebbe alla luce pratiche di manipolazione sistematica degli studi scientifici e di influenza per il raggiungimento di un consenso politico sulla coltivazione degli OGM, con l'unico risultato, secondo il Tribunale istituito ad hoc di avere un impatto negativo sul diritto alla salute.⁹¹

Affine a quello del diritto al cibo, è la violazione che occorre in casi aventi ad oggetto la tematica del diritto all'acqua.⁹²

Ci si riferisce in particolare alla *availability of quality water supply*, ossia alla sua accessibilità dal punto di vista economico, nonché all'accesso alle informazioni riguardanti la sua qualità e potabilità. Ipotesi di corruzione in questo ambito sono riconducibili agli episodi in cui società corrompono autorità statali affinché autorizzino un uso spropositato delle risorse idriche del sottosuolo per fini di produzione commerciale, privando la fruibilità del bene alle comunità locali. Ancora quando la

⁹⁰Informazioni ricavabili al sito <https://www.monsanto-tribunal.org/How> (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Right to health*: ICESCR artt. 11, 12 e 13. Si veda Swedish Water House. *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform*. Swedish Water House Policy Brief No. 4, 2006; CAMACHO G., *Water and corruption in Latin America*, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, Reviewers: Jenkins M., Transparency International, Patiño Piñeros D., *Water Integrity Network*, 30 September 2021; SEKALALAA S., MASUD H., BOSCO R. T., *Human rights mechanisms for anti-corruption, transparency and accountability: enabling the right to health*, Global Health Action, 13, sup. 1, 2020.

possibilità di bere acqua che non derivi da fiumi e dighe inquinati sia rimesso al pagamento di un sovrapprezzo da parte dei singoli. Difatti la corruzione può inficiare la qualità dell'acqua, nel caso vengano corrotti gli ispettori pubblici per nascondere gli inquinamenti causati dallo scarico di rifiuti in fiumi.⁹³ L'approvvigionamento idrico sarà in questo caso inquinato e verrà violato il diritto delle persone che si servono di quell'acqua. Più spesso queste vicende coinvolgono minoranze o popolazioni indigene i cui territori e percorsi fluviali vengono sfruttati da multinazionali a scopi economici e commerciali.⁹⁴

Altro diritto sociale certamente da considerare in questo contesto è il diritto alla salute.⁹⁵ Utile è riproporre il caso di studi delineato da alcuni autori, denominato “Painland”, relativo a come la corruzione si possa insidiare nel settore sanitario.⁹⁶ Dallo studio si evincono diversi attori capaci di introdurre la corruzione nel settore sanitario. *In primis*, gli Stati, i quali hanno come dovere quello di garantire l'accesso ai servizi di salute su base non discriminatoria attraverso un piano nazionale e una distribuzione equa dei servizi, i cui obblighi si estrinsecano nei tre classici doveri che nei paragrafi di seguito verranno definiti in ambito di corruzione.⁹⁷

La violazione di questi obblighi può essere individuata in atti compiuti in ambito sanitario in accordo con le definizioni previste da UNCAC. Si tratta di *bribery* nei confronti degli operatori del settore o dei regolatori di approvazione delle medicine o dei *devices*;⁹⁸ *trading in influence* quando operatori del settore ricevono vantaggi indebiti da compagnie assicurative in cambio di privilegi; *abuse of functions* ad esempio nella collusione con organizzazioni che producono medicine contraffatte;⁹⁹ *illicit enrichment* quando si rubano soldi dal budget destinato alla sanità pubblica.¹⁰⁰

Altri attori, non statali, sono identificabili con le stesse strutture ospedaliere e gli *health workers* per i quali, seppur non dipendenti statali e quindi non direttamente obbligati nelle modalità e per conto dello Stato, si può comunque intravedere un dovere morale di

⁹³ SEPULVEDA C. M., BACIO-TERRACINO J., *Corruption and Human Rights*, cit., p. 45.

⁹⁴ International Council on Human Rights Policy and Transparency International, *Corruption and Human Rights*, cit., p. 58.

⁹⁵ *Right to health*: ICESCR art. 12 Report 2012 OHCHR.

⁹⁶ TOEBES B., *Health Sector Corruption and Human Rights: A case study*, in BOERSMA, M., HANS N., *Corruption & human rights*, cit., pp. 91 -123.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ art. 21 UNCAC.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ artt. 17 e 20 UNCAC.

rispetto dei diritti umani, così come destinatari dei principi comuni di trasparenza e non discriminazione.¹⁰¹

Tra i principali problemi di salute dipesi dalla corruzione, numerosi studi individuano la mortalità infantile. Picchi preoccupanti si sono raggiunti nel 2006 e nel 2008 e livelli elevati sono ancora riscontrabili nelle regioni dell'Africa subsahariana e nell'Asia meridionale, che negli ultimi anni hanno fatto ben pochi progressi nella riduzione del numero di decessi infantili.¹⁰²

Altro scandalo attinente fattispecie corruttive con gravi ripercussioni sul fronte del diritto alla salute lo si è avuto in Italia nell'anno 1992 con lo scandalo del sangue infetto, o meglio la trasfusione di sangue infetto HCV. La giurisprudenza italiana ha riconosciuto il risarcimento dei danni per pazienti vittima del risultato di comportamenti corruttivi che hanno portato alla trasfusione di sangue infetto HCV in ragione della mancata ottemperanza di obblighi di prevenzione, informazione, vigilanza e controllo, obblighi propri del settore sanitario e previsti espressamente dalla legislazione statale.¹⁰³ Secondo la giurisprudenza italiana, in casi analoghi sarebbe onere della struttura sanitaria dimostrare il rispetto delle norme giuridiche che presiedono le attività perché non si veda violato il diritto alla salute (e alla vita) della persona.¹⁰⁴

Alcuni autori si sono chiesti se alcune forme di corruzione potessero essere concettualizzate come violazione del Patto internazionale con particolare riguardo al diritto all'istruzione.¹⁰⁵ L'interrogativo pare venga risolto con risposta affermativa e canalizzazione nelle quattro A (anche esse saranno oggetto di espressa trattazione in seguito). In particolare: *availability*: quando c'è violazione dell'obbligo a garantire libero accesso ai servizi scolastici (anche più banalmente all'accesso ai materiali scolastici – libri di testo – in generale beni e servizi); *accessibility* in termini di *non –discrimination* (la pratica di pagare tangenti al sistema scolastico pubblico per ammissioni, buoni voti, superamento esami ecc.) questo aspetto si lega anche alla *affordability* dal punto di vista economico; *physical accessibility* quando la corruzione si traduce in cattiva gestione delle

¹⁰¹ TOEBES B., *Health Sector Corruption and Human Rights: A case study*, cit.

¹⁰² HANF M., VAN-MELLE A., FRAISSE F., ROGER A., CARME B., NACHER, M., *Corruption kills: Estimating the global impact of corruption on children deaths*. PLoS One, 6(11), 2011, p. 2.

¹⁰³ Sentenza 10748/2015 pubblicata il 25/09/2015 del Tribunale di Milano.

¹⁰⁴ Cass. n. 10592 del 22/04/2021.

¹⁰⁵ Art. 13 e art. 14 ICESCR e violazione ai sensi dell'art. 2(2) ICESCR.

risorse da parte dei *decision-makers* che lasciano gli edifici scolastici inagibili o inadeguati da parte degli studenti.¹⁰⁶

Rischi di corruzione e criminalità rilevano oggi anche in ambito sportivo, ove frequenti sono le attività illecite che si traducono in condotte discriminatorie. Con il riconoscimento pubblico delle implicazioni della criminalità organizzata nel settore sportivo, si è affermata la necessità di intraprendere maggiori sforzi e di dedicare risorse al contrasto alla corruzione nello sport, sia sul piano nazionale, sia sovranazionale, in ragione della consapevolezza che molte delle attività illecite e illegali più redditizie coinvolgono diversi attori appartenenti a diversi paesi. Il modello ellenico concepiva le manifestazioni sportive come luoghi di promozione della pace, della sicurezza, di valori condivisi e rispetto di culture diverse, luoghi di promozione della legalità. In ambito sportivo gli interlocutori sono *stakeholder* del settore privato in un rapporto di “dialettica tra ordinamento statale (prerogative della giurisdizione) ed autonomia sportiva”¹⁰⁷. Proprio il coagire nel settore di attori pubblici e privati, spesso in forma di partenariato, richiede una collaborazione tra questi per “partecipare proattivamente al controllo di legalità”.¹⁰⁸

I fenomeni di illegalità in ambito sportivo sono numerosi: *match fixing*, scommesse, doping e ancora attribuzione illecita di gestione di eventi sportivi e di concessioni. Le attività illecite sono connesse con le varie forme di criminalità organizzata, con il riciclaggio di denaro e hanno impatto sulla integrità pubblica e su quella privata e, proprio attraverso la adozione di una visione più ampia del fenomeno corruttivo (come quella propria di UNCAC), ben possono essere ricomprese nel concetto di corruzione.¹⁰⁹

Queste premesse ha condotto alla adozione della Risoluzione 6/6 e della Risoluzione 7/8 sulla corruzione nello sport da parte della Conferenza degli Stati parte di UNCAC durante la sua settima sessione, tenutasi a Vienna dal 6 al 10 novembre 2017. In esse emerge il legame tra sport corruzione e *good governance* e che “la prevenzione della corruzione nel mondo dello sport è un elemento cruciale per la creazione di un ambiente socio-

¹⁰⁶ BOERSAM M., *Corruption as a violation of economic, social and cultural rights: reflections on the right to education*, in BOERSMA M., HANS N., *Corruption & human rights*, cit., pp. 77-87.

¹⁰⁷ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 179.

¹⁰⁸ TARTAGLIA POLCINI G., *Strategie E Tecniche Di Prevenzione E Contrasto Della Corruzione Nel Mondo Dello Sport*, Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana, 5 ottobre 2018, p. 6.

¹⁰⁹ Per maggiori approfondimenti anche MORO P., *Fair play and refereeing. A legal strategy against corruption in sport*, in *Corruption in the Global Era: Causes, Sources and Forms of Manifestation*, 2019.

economico legalmente orientato in un ordinamento giuridico multilivello.”¹¹⁰ Lo sport rappresenta un’opportunità di promozione dei valori sociali e dei diritti umani nonché, soprattutto nelle zone più disagiate del globo, “una reale opportunità di sviluppo sociale per la comunità”¹¹¹.

Autori hanno ritenuto che “ferma l’applicabilità della disciplina anticorruzione propria delle transazioni economiche internazionali, delle disposizioni sul crimine organizzato, delle norme di contrasto del riciclaggio di capitali illeciti, delle *frodi et similia*” nel mondo dello sport particolare significato possono assumere le linee guida, i codici etici e in generale le regole di *soft law* anticipando “la soglia di tutela della legalità sportiva”.¹¹²

3.3 ECOCIDIO COME FORMA DI CORRUZIONE

Nel paragrafo precedente è stata riportata dottrina che ha individuato nello sfruttamento abusivo del territorio e delle risorse naturali causa della violazione di diritti economici e sociali allorquando realizzati attraverso condotte corruttive. Una prima definizione di ecocidio connesso alla corruzione può essere rinvenuta nel *caso Monsanto* (già citato) per cui esso consisterebbe nel “*causing serious damage or destroying the environment, so as to significantly and durably alter the global commons or ecosystem services upon which certain human groups rely*”.¹¹³

UNCAC fornisce un approccio globale alla prevenzione e alla lotta alla corruzione in tutte le sue forme, che risulta applicabile anche a casi in cui le conseguenze dannose si riversano sull’ambiente e non esclusivamente sugli individui. In particolare rilevano gli artt. 15,16,17,18,19 e 21 di UNCAC così come gli artt. 23 e 60 riferiti a meccanismi di prevenzione di illeciti di riciclaggio di denaro in contesti ambientali e climatici.

Nell’ambito della dottrina, autori hanno infatti individuato il *patrimonicide*, ossia l’*international economic crime of indigenous spoliation* tre le forme di corruzione più invasive e dannose verso le popolazioni.¹¹⁴

¹¹⁰ DURANTE MANGONI A. M, TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., p. 180.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 182.

¹¹² TARTAGLIA POLCINI G., *Strategie E Tecniche Di Prevenzione E Contrasto Della Corruzione Nel Mondo Dello Sport*, cit.

¹¹³ International Monsanto Tribunal, *Summary of the advisory opinion of the International Monsanto Tribunal*, Delivered on the 18th of April 2017 in The Hague, Netherlands, accessibile al sito https://www.monsanto-tribunal.org/upload/asset_cache/1016160509.pdf (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

¹¹⁴ Per una definizione di spoliation vedasi anche *Black’s Law Dictionary* in KOLAWOLE O., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 307 - 313.

Si tratta di un atto di depredazione delle risorse di un paese o di comunità, spesso indigene, commesso con scopi privati da parte di pubblici ufficiali o di privati autorizzati dai governi centrali. Il termine *patrimonicide* ben indica intrinsecamente la distruzione di tutte le risorse di un paese con effetti non solo a livello nazionale (in termini di perdite), ma anche esterni (in termini di sfruttamento e ingerenza da parte di stati terzi e di induzione alla migrazione per motivi economici per l'impossibilità di vedere realizzati i propri diritti economici nel proprio paese, per i cosiddetti *economic migrants*).

Gli atti di *spoliation* violano le previsioni internazionali, violano le obbligazioni *treaty-based* che impongono agli Stati la promozione di *economic rights*, così come quelle di promuovere e proteggere diritti fondamentali e libertà anche oltre le sfere domestiche. Tali condotte provocano una violazione dei diritti economici e sociali degli individui, così come il principio di autodeterminazione dei popoli in termini di possibilità di autodeterminazione dell'utilizzo della propria terra e dunque di sfruttamento e di sviluppo,¹¹⁵ e il principio di *permanent sovereignty* così come sancito dall'art. 1(2) di entrambi i Patti, configurando una violazione anche di rango consuetudinario¹¹⁶.

Questo aspetto ha portato gli stessi autori a sostenere la possibilità di individuare nel *patrimonicide* un crimine internazionale, dal momento che esso consiste, per i risvolti che provoca, in qualcosa eccede i bordi della definizione di disputa proprietaria sui terreni degli indigeni.¹¹⁷

Secondo l'orientamento delle Nazioni Unite, la corruzione è spesso connessa alla *wildlife trafficking*. Ciò viene espressamente riconosciuto nel preambolo di UNCAC ove si legge che la corruzione è particolarmente connessa alla criminalità organizzata così come ai reati economici, entrambi ricorrenti nel contesto dei *wildlife crimes* in quanto spesso si realizzano nelle forme di *transnational organized crime*.¹¹⁸

Effettivamente, studi dimostrano che il crimine contro la fauna selvatica maggiormente ricorre nei paesi in cui la corruzione è diffusa, e consiste nel traffico illecito di specie

¹¹⁵ *Right of peoples to dispose freely of their natural health and natural resources.*

¹¹⁶ A tal proposito si vedano le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nn. 1803, 2158, 2626, 3171.

¹¹⁷ KOFELE-KALE N., *Patrimonicide: the international economic crime of indigenous spoliation*, Vanderbilt journal of transnational law, Vol. 28, No. 1, P. 45-118, 1995.

¹¹⁸ Si richiamano la Risoluzione dell'Assemblea Generale di luglio 2015 sulla lotta al traffico illecito di specie selvatiche e la Dichiarazione di Doha. Vedasi il Report UNODC sul tema accessibile al sito https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/World_Wildlife_Crime_Report_2016_final.pdf (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

selvatiche, nel bracconaggio, nel contrabbando e nel commercio di animali selvatici e prodotti derivati con dimensione transnazionale. Un esempio tra tutti, il commercio dei corni di rinoceronte, il cui prezzo è aumentato a circa 60.000 dollari USA per chilogrammo, il doppio del prezzo dell'oro.¹¹⁹

Alti livelli di corruzione si hanno anche nel bracconaggio degli elefanti in Africa e in Myanmar¹²⁰ per la vendita dell'avorio, nonché nell'industria turistica in Thailandia.

Nel settore forestale, ancora, la corruzione e la dipendenza dalle risorse si traducono in un aumento della deforestazione. Nel sud est asiatico sono stati promossi tentativi di contrasto volti a promuovere forme di *governance* forestale, in particolare nel settore dell'olio di palma.¹²¹ Studiosi ritengono che la corruzione sia la principale causa della deforestazione in Tanzania.¹²²

La corruzione porta problematiche relative alla crescita economica dei paesi e allo sfruttamento delle risorse, naturali e materie prime, e conseguentemente per lo sfruttamento di paesi in via di sviluppo da parte di stati più forti e multinazionali, traducendosi in problematiche attinenti la dipendenza dei primi dai secondi. Per contrastare queste problematiche è stata creata la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI)¹²³. I paesi che sottoscrivono l'iniziativa devono rispettare uno standard per la gestione delle risorse naturali quali gas, petrolio e altre sostanze minerali. Lo standard si basa sulla concezione per cui le materie prime sono dei cittadini e per tanto esse debbano essere salvaguardate e utilizzate in favore di uno sviluppo sostenibile e una crescita del contesto da essi abitato; difatti l'utilizzo improprio e lo sfruttamento accanito provoca corruzione su larga scala e finanche conflitti interni e tra paesi.¹²⁴

Altri studiosi hanno considerato la letteratura sulle iniziative anticorruzione a sostegno della lotta contro i crimini contro la fauna selvatica insufficiente, motivo per cui le organizzazioni criminali avrebbero un "via libera" ad agire illegalmente in ragione della mancanza di meccanismi di supervisione, vigilanza e coordinamento, nonché mancanza

¹¹⁹ Transparency International, U4 Expert Answer, *Wildlife crime and corruption*, 15 February 2013, Number 367, CHR. MICHELSEN INSTITUTE (CMI), p. 3.

¹²⁰ Vedasi anche SIMPSON A., *Corruption, Investment and Natural Resources*, cit., p. 357 ss.

¹²¹ *Ibidem*, p. 354.

¹²² BOERSMA M., *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?*, cit., pp. 49-51.

¹²³ Informazioni ulteriori reperibili al sito web <https://eiti.org> (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

¹²⁴ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit., pp. 62 - 63.

di normative uniformi in grado di ostacolare il bracconaggio e commercio illegale di animali selvatici.¹²⁵

A fronte di tali problematiche, la risposta principale di UNODC assume forme preventive aiutando gli Stati ad adottare misure anticorruzione efficaci come il rafforzamento e l'applicazione di quadri legislativi che sanzionino il traffico di specie selvatiche, rafforzino strumenti per prevenire la corruzione nella gestione della fauna selvatica e della silvicoltura, nonché nel trasporto della fauna selvatica e dei prodotti forestali.¹²⁶ Sulla base del combinato disposto tra gli artt. 7 e 12 UNCAC è oggi possibile attuare azioni congiunte a risposta di tali crimini e proprio l'adozione di UNCAC e di UNTOC sono state promosse per il contrasto a questo genere di criminalità.¹²⁷

4. CORRUZIONE, *RULE OF LAW* E *GOOD GOVERNANCE*

La corruzione è, senza dubbio alcuno, legata al concetto di *rule of law* e di *good governance* in termini di minaccia e instabilità provocata dalla prima nei confronti delle strutture democratiche.

Ad essi si contrappone il fenomeno di cleptocrazia, manifestazione, e culmine, della corruzione politica¹²⁸. Questa forma di governo viene identificata in una sistematica spoliazione delle risorse del paese,¹²⁹ molto spesso naturali (ad esempio diamanti e petrolio), e provoca sistemi economici inefficienti e devastazione nei paesi più poveri .

¹²⁵ Transparency International, U4 Expert Answer, Wildlife crime and corruption, 15 February 2013, Number 367, CHR. MICHELSEN INSTITUTE (CMI), https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/367_Wildlife_Crimes_and_Corruption.pdf, p. 4.

¹²⁶ Informazioni reperibili sul sito web <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/wildlife-and-forest-crime.html> (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

¹²⁷ La Risoluzione della Conferenza 11.3 (Rev. CoP15). YEATER M., *Paper III: Corruption and Illegal Wildlife Trafficking, CORRUPTION, ENVIRONMENT AND THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION*, February 2012, pp. 17 -22.

¹²⁸ Per una disamina sulle diverse tipologie di cleptocrazia insediata sulla base di culture e periodici storici differentemente sperimentati da paesi di oriente e occidente vedasi CHAYES S., *Thieves of state: why corruption threatens global security*, pp. 66-155. Autori rinvennero un esempio di cleptocrazia nei governi dei presidenti Askar Akaev e Kurmanbek Bakiyev della Repubblica del Kirghizistan, rispettivamente negli anni 1990-2005 e 2005-2010: vedasi MAMBETZHANOV M., *Money laundering, corruption and the collapse of kleptocracy* in FENNER ZINKERNAGEL G., MONTEITH C., GOMES PEREIRA P., *Emerging trends in asset recovery*, Basel Institute on Governance, pp. 83-92.

¹²⁹ Già si è parlato delle implicazioni del fenomeno corruttivo nello sfruttamento delle risorse di un paese e si è fatto menzione del cosiddetto *patrimonicide*, fattispecie criminosa per alcuni autori (Kofele - Kale) classificabile alla stregua di un crimine internazionale.

L'interazione tra *rule of law* e corruzione è pacificamente affermata dalla comunità internazionale ed è oggetto di interesse delle Nazioni Unite, che a questa tematica hanno destinato diverse risoluzioni.

Nelle Risoluzione 7/11 del 2008 si evince come la corruzione comporti l'indebolimento delle istituzioni e l'erosione della fiducia pubblica nel governo, nonché la compromissione della capacità dei governi di soddisfare i propri obblighi in materia di diritti umani, in particolare i diritti economici e sociali nei confronti dei soggetti più vulnerabili ed emarginati.¹³⁰

La Risoluzione 19/20 del 2012 individua la responsabilità dello stato a livello nazionale, in coerenza con gli obblighi internazionali, per garantire che le autorità esercitanti le pubbliche funzioni rispettino i più elevati standard di efficienza, competenza e integrità e siano fondati sul buon governo e sui principi di imparzialità e trasparenza nella lotta alla corruzione al fine della protezione dello Stato di diritto.¹³¹

Ancora la Risoluzione 67/1 del 2012 afferma il ruolo della *rule of law* prevedendo che il rispetto e la promozione dello stato di diritto e della giustizia debbano guidare tutte le attività statali e fungere da parametro per la legittimità.¹³²

La *rule of law* “funge da mezzo di controllo rispetto agli abusi del potere”¹³³, si tratta del “principio secondo cui la legge dovrebbe governare una nazione, di fondamentale importanza per la creazione di un *ambiente giuridicamente orientato*”.¹³⁴ Costituisce al contempo lo standard per garantire spazi di crescita economica e sviluppo sostenibile liberi dalla criminalità e improntati sul principio di legalità, così come

¹³⁰ United Nations Human Rights Council, Resolution 7/11 *The role of good governance in the promotion and protection of human rights*, 27 Marzo, 2008: “Realizing that the fight against corruption at all levels plays an important role in the promotion and protection of human rights and in the process of creating an environment conducive to their full enjoyment, Recognizing the increasing awareness in the international community of the detrimental impact of widespread corruption on human rights, through both the weakening of institutions and the erosion of public trust in government, as well as through the impairment of the ability of Governments to fulfil their human rights obligations, particularly the economic and social rights of the most vulnerable and marginalized, Recognizing also that effective anti-corruption measures and the protection of human rights are mutually reinforcing and that the promotion and protection of human rights is essential to the fulfilment of all aspects of an anti-corruption strategy [...] Decides to continue its consideration of the question of the role of good governance, including the issue of the fight against corruption in the promotion and protection of human rights, at a future session.”

¹³¹ United Nations Human Rights Council, Resolution 19/20 *The role of good governance in the promotion and protection of human rights*, A/HRC/RES/19/20, 25 Aprile 2012.

¹³² United Nations General Assembly, A/RES/67/1, 30 Novembre 2012.

¹³³ DURANTE MANGONI A. M., TARTAGLIA POLCINI G., *La diplomazia giuridica*, cit, p. 29.

¹³⁴ *Ibidem*, pp. 27-28.

dichiarano risoluzioni più recenti sul tema.¹³⁵ Come già accennato, l'intervento della corruzione sulla *rule of law* provoca la lesione del principio di trasparenza e comporta la perdita di fiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche. Questa tematica è emersa specialmente per quanto concerne l'esercizio delle funzioni statali giudiziali. A proposito si è espresso lo *Special Rapporteur* della Nazioni Unite sull'indipendenza dei magistrati degli avvocati,¹³⁶ il quale ha rilevato come la corruzione abbia conseguenze negative dirette sul funzionamento delle istituzioni statali, in generale, e sugli organi preposti a garanzia dello stato di diritto e dell'amministrazione della giustizia.¹³⁷ Con particolare attenzione a questo ultimo settore si è constatato come la problematica della corruzione invada l'accesso alla giustizia in diverse forme a seconda delle diverse fasi processuali e non. In fasi stragiudiziali avvocati rischiano di essere esposti a pressioni politiche e tangenti per il convincimento di manipolare allegazioni probatorie. Durante le fasi processuali, giudici, avvocati e cancellieri sono esposti a pratiche corruttive nel tentativo di accelerare o ritardare il procedimento, influenzare la decisione di un caso o modificarne il provvedimento conclusivo. L'imparzialità della magistratura può altresì essere lesa dalla costrizione a divulgare informazioni riservate sullo sviluppo di indagini penali.¹³⁸ Uno studio sulla corruzione giudiziaria, condotto dall'*International Bar Association*,¹³⁹ mostra che proprio i procedimenti penali sono quelli con il più alto livello di corruzione percepita. Al contempo la corruzione fa venir meno la fiducia verso le autorità amministrative nazionali, coinvolte nella dispersione di fondi pubblici e nelle assegnazioni illecite di appalti pubblici, sotto le influenze della criminalità organizzata.¹⁴⁰ Questi casi coinvolgono diritti civili così come sanciti dall'art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e di ipotesi delittuose incriminate da UNCAC ai sensi dell'art. 11, nonché dell'art. 30 paragrafo 1 che ne disciplina la perseguibilità in quanto reato e la sanzionabilità proporzionalmente alla gravità dei fatti.

¹³⁵ United Nations Human Rights Council, Resolution 25/8 *The role of good governance in the promotion and protection of human rights*, A/HRC/RES/25/8, 11 Aprile 2014; United Nations Human Rights Council, Resolution 31/14 *The role of good governance in the promotion and protection of human rights*, A/HRC/RES/31/14, 19 Aprile 2016; United Nations Human Rights Council, Resolution 37/6 *The role of good governance in the promotion and protection of human rights*, A/HRC/RES/37/6, 9 Aprile 2018.

¹³⁶ United Nations General Assembly, *Independence of judges and lawyers*, A/72/140, 27 Luglio 2017.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 5 .

¹³⁸ *Ibidem*, p. 14.

¹³⁹ Sito ufficiale <https://www.ibanet.org> (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

¹⁴⁰ United Nations General Assembly, *Independence of judges and lawyers*, cit., p. 14.

Alla corruzione ha recentemente volto lo sguardo anche il diritto umanitario e il settore delle missioni di *peacebuilding*. Le stesse Nazioni Unite hanno affermato che l'eliminazione della corruzione costituisce una priorità nel raggiungimento dell'efficacia nei processi di *peacebuilding*.¹⁴¹ Questo perché la corruzione sistemica trova terreno fertile sempre più spesso in contesti *post bellum* e in paesi già messi in ginocchio da disastri naturali.

A tal proposito parte della dottrina ha individuato tre diversi contesti di *peacebuilding* in cui le conseguenze del fenomeno corruttivo rilevano:

- la liberalità delle missioni di pace può esacerbare la corruzione;
- si verificano forme di corruzione istituzionale, nei casi di nepotismo, nelle fasi di ricostruzione di un paese;
- corruzione "burocratica" nel quale potrebbero inciampare i donatori, che sempre più spesso, per questo motivo, scelgono di non supportare le risorse governative, ma investono direttamente in loco.¹⁴²

In tutti questi casi la debolezza delle istituzioni governative facilita l'affermarsi della corruzione, contaminando irrimediabilmente il processo di ricostruzione della *good governance*. Si manifesta tuttavia il rischio che nella formazione di una nuova democrazia a livello locale intervengano fenomeni corruttivi incrementando la corruzione politica, specificamente nell'assenza di solidi istituti per il finanziamento ai partiti e per il controllo di essi.¹⁴³ Così come possono innescarsi meccanismi di corruzione nel processo di liberalizzazioni economiche post conflitto, laddove si insinuano dinamiche volte a favorire i più forti e a nascondere contesti di monopolio sui mercati, imponendo pesanti ineguaglianza nella società e sfavorendo la popolazione ancora in fase di *recovering*.¹⁴⁴ Si ricorda a proposito il caso *Oil For Food Programme* in Iraq, già menzionato nei capitoli precedenti.

¹⁴¹ UN doc. A/55/305; S/2000/809, 2000, p. 24.

¹⁴² LE BILLON P. *Corrupting Practice? Peacebuilding and Post-Conflict Corruption, International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 3, 2008, pp. 345.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 350.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 351.

La corruzione risulta a ben vedere strettamente legata ai concetti di violenza e di conflitto, e questo pare ancor più vero se si osservano il manifestarsi del crimine in situazioni di conflitto.¹⁴⁵

La stessa dottrina ha osservato la necessità di ripensare al concetto stesso di corruzione secondo una figura che comprenda non solo l'arricchimento privato di individui investiti di pubblici impieghi, ma anche le appropriazioni dei poteri forti derivanti da contesti di ricostruzione post conflitto. Questo *rethinking* interesserebbe il settore pubblico spostando lo sguardo sulle privatizzazioni dei *public assets* e i *lucrative subcontracting networks*.¹⁴⁶

Ancora in contesti di guerra, uno studio OCSE ha mostrato che “gruppi terroristici come Isis e Boko Haram utilizzano la corruzione per indebolire le difese degli Stati più poveri nella lotta al terrorismo e usano la corruzione per acquisire armi e denaro. Un modo per raccogliere risorse che passa anche attraverso altri fenomeni criminali come lo sfruttamento del petrolio prodotto nei territori occupati da Isis, la tratta di esseri umani e il commercio e lo sfruttamento illecito di risorse naturali.”¹⁴⁷

La corruzione in questi termini è stata osservata anche in contesti di disastri ambientali laddove si è estrinsecata quale sciacallaggio, corruzione delle autorità di polizia, tangenti in cambio di posti di lavoro e stipula di contratti e violazione di diritti umani connessi specialmente all'*housing*. Tali fenomeni, “the proliferation of fraudulent activities on all levels [...] continuum of corruption”¹⁴⁸ sono stati osservati in particolar modo con l'uragano Katrina.¹⁴⁹ Il primo stadio di violazione dei diritti si ha con le mancanze degli organi statali e federali e concernono la giustizia, la sicurezza dei cittadini, i diritti delle persone *displaced* che faticano a tornare nelle proprie case e vittime di una cattiva distribuzione dei beni di prima necessità. Nella fase di ricostruzione post uragano gli atti di corruzione hanno coinvolto la violazione di diritti umani nelle forme di “bribery, fraud,

¹⁴⁵ ID., *BUYING PEACE OR FUELLING WAR: THE ROLE OF CORRUPTION IN ARMED CONFLICTS*, in *Journal of International Development*, J. Int. Dev. 15, 2003, pp. 413 -426.

¹⁴⁶ LE BILLON P. *Corrupting Practice?*, cit., pp. 355 - 357.

¹⁴⁷ CASTELLANETA M., *Corruzione e terrorismo: legame da spezzare*, 3 marzo 2016, sul blog <http://www.marinacastellaneta.it/blog/corruzione-e-terrorismo-legame-da-spezzare.html> (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

¹⁴⁸ WALSH P. D., THORNTON W. E., VOIGT L., *Post-hurricane Katrina and human rights violations in New Orleans, Louisiana*, in Boersma M., Hans N., *Corruption & human rights*, cit., p. 135.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 125-151.

embezzlement, wage theft, migrant worker exploitation, discrimination, and other malfeasance committed by local politicians, public officials, and various contractors receiving federal funds and not providing the services have become almost epidemic.”¹⁵⁰ Ad esempio, persone sfrattate costrette a vivere in *temporary FEMA trailers e mobile homes*, poco dopo persone accusano malesseri, mal di testa, problemi respiratori e indicano che i materiali usati per la costruzione degli interni di queste sistemazioni emette vapori tossici. Molte persone avevano paura di esporsi e proporre *complaints* per timore di perdere un tetto sopra la testa. Purtroppo al momento questi casi non hanno trovato giustizia e condanna delle società manifatturiere né come *class action* né nei singoli casi.¹⁵¹

A proposito di corruzione collegata a emergenze ambientali: studio che dimostra che nei paesi più corrotti si è registrato l’83% di morti per terremoti delle ultime tre decadi – infatti la industria edilizia e di costruzione è la più corrotta (almeno lo è nei territori americani) per cui le mancanze nel settore provocate da episodi di corruzione, emergono nel momento in cui le costruzioni crollano perché non in grado di reggere dinanzi a fenomeni naturali catastrofici.¹⁵²

L’impatto della corruzione sui disastri naturali rileverebbe, secondo alcuni autori,¹⁵³ anche in termini di numero di morti sofferti da un paese e di ricezione di aiuti umanitari. La spiegazione di ciò si basa sulla percezione che le nazioni più ricche sarebbero in grado di ridurre la loro esposizione al rischio di disastri naturali attraverso una regolamentazione efficace, una pianificazione nazionale e gestione efficiente delle emergenze e fornendo infrastrutture adeguate.¹⁵⁴ Questo sarebbe confermato anche con riguardo agli aiuti umanitari provenienti da Stati terzi, poiché invece di investire territori e circostanze più bisognose, potrebbero essere accaparrati principalmente da paesi in situazioni

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 149.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 137-138.

¹⁵² “The assembly of a building, from the pouring of foundations to the final coat of paint, is a process of concealment, a circumstance ideally suited to the omission or dilution of expensive but essential structural components. Reports of the spontaneous collapse of new buildings testify to a lack of construction oversight (for example, Shanghai, 27 June 2009; Delhi, 15 November 2010). During earthquakes, the consequences of decades of shoddy construction are revealed on a catastrophic scale”, AMBRASEYS N., BILHAM R., *Corruption kills*, COMMENT, Nature, Volume 469, 13 January 2011, Macmillan Publishers Limite, pp. 153–155.

¹⁵³ CALOSSI E., SBERNA S., VANNUCCI A., *Disasters and Corruption, Corruption as Disaster*, in DE GUTTY, A. (a cura di), *International Disaster Response Law*, The Hague, Springerlink, 2012, pp. 653-685

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 660.

socioeconomiche migliori, perchè, con maggiore probabilità, più istruiti e coinvolti nella gestione degli aiuti.¹⁵⁵ Autori hanno osservato come diversi fattori contribuiscono a minare la trasparenza e l'imparzialità dei processi decisionali durante le crisi umanitarie;¹⁵⁶ essi sarebbero:

- le tempistiche urgenti richiesti dagli interventi;
- la particolarità della situazione, emergenziale;
- la quantità delle risorse finanziarie interne che possono indurre a *misappropriation*;
- il *recruitment* improvviso di staff per intervenire nei contesti emergenziali che abbassa gli standard di *loyalty*;
- la pressione dei media e dell'opinione pubblica;
- la fragilità delle istituzioni statali;
- il numero di attori pubblici e privati che intervengono nella emergenza umanitaria;
- il rapporto di potere asimmetrico tra i beneficiari, gli agenti e i donatori, con conseguente basso livello di trasparenza per le popolazioni colpite dal disastro.

Tali condizioni, comuni a quasi tutti gli interventi umanitari, tendono a favorire la corruzione e quindi ad aumentare la probabilità di scarsi risultati negli interventi di aiuto.

La corruzione è un fenomeno complesso che mina la capacità dei governi di lavorare a favore di quella parte di società povera e più vulnerabile, provoca un aumento dei costi per ottenere prestazioni proprie dei servizi pubblici, ne diminuisce la qualità e così interviene modificando gli assetti della società ed i suoi equilibri. A fronte di tali implicazioni, i detentori dei poteri pubblici statali rappresentano gli unici attori in grado di intervenire nel contrasto alla corruzione, per assicurare il rispetto dei diritti umani e la non discriminazione tra i propri cittadini.¹⁵⁷

Infine, va certamente riportata la visione di illustri autori per cui il *telos* ultimo dello stato di diritto viene a convergere con la tutela dei diritti umani,¹⁵⁸ ed entrambi riempiono di significato il diritto internazionale anticorruzione. Interessi confliggenti con i diritti umani, specie con quelli civili, entrano in gioco quando si tratta di mettere in atto azioni

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 662-663.

¹⁵⁷ KIMATI W., *Corruption: A complex phenomenon that undermines government's capability of working for the poor*, Nguzo za Haki, 2005, p. 3.

¹⁵⁸ PETERS A., *The Risk and Opportunity of the Humanization of International Anti-Corruption Law*, cit.

legali per assicurare la sicurezza nazionale in aree di anti terrorismo, migrazione, operazioni di *intelligence* e più in generale prevenzione del crimine.¹⁵⁹

Nel prevedere un intervento statale UNCAC tiene conto delle tensioni tra la sicurezza della società da un lato e i diritti degli individui dall'altro e promuove un approccio orientato alla *good governance* come contraltare della corruzione.

5. LA CORRUZIONE QUALE VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

L'adesione a una visione di corruzione, peraltro conforme al dettato UN, che la legghi per causalità e correlazione ai diritti umani, comporta l'applicabilità della legge riferibile a questi al fenomeno corruttivo stesso.

La visione della corruzione secondo lo *human rights approach* rende possibile una lettura del fenomeno che non è esclusivamente penalistica e che si traduce nella criminalizzazione di una condotta produttiva di un nocumento ritenuto rilevante dai legislatori nazionali. Il fenomeno corruttivo riletto secondo una visione *human rights oriented* diventa oggetto di analisi ai sensi delle previsioni internazionali, con diverse implicazioni.

In primo luogo il riferimento alla disciplina dei diritti umani permette la condanna della condotta per una lesione altra e ulteriore rispetto alla condanna penale. La violazione corrisponderà sì al nocumento previsto dal legislatore nazionale, ma al contempo configurerà la lesione di un diritto che è internazionalmente protetto, riempiendosi di ulteriore significato.

Lo *human rights approach* consente la visualizzazione di soggetti vittime della violazione, proprio perché la disciplina dei diritti umani individua come destinatari diretti gli individui, titolari dei diritti e così soggetti lesi allorquando il diritto non sia riconosciuto. Le conseguenze dell'adozione di una visione *vittimo centrica* della corruzione internazionale verranno analizzate in seguito.¹⁶⁰

In tema di diritti umani, la normativa internazionale prevede modalità di monitoraggio protezione e tutela specifiche volte al riconoscimento di ogni singolo

¹⁵⁹ CIESIOLKA, M., *International Security and Financial Stability: Resolving Norm Conflicts between Anti-corruption and Individual Rights*, in DE HERT P., SMIS S., HOLVOET M. (Eds.), *Convergences and Divergences Between International Human Rights*, in *International Humanitarian and International Criminal Law*, Intersentia, 2018, pp. 133-160, p. 139.

¹⁶⁰ Vedasi Capitolo V.

diritto, alla realizzazione dell'oggetto del diritto e alla possibilità di destinare il pieno godimento dello stesso da parte del soggetto titolare. La proiezione di tali disposizioni ai reati identificati quali espressione della corruzione internazionale, consente l'impiego degli strumenti e procedure specifiche al contrasto degli stessi.

Non da ultimo la previsione a livello internazionale di diritti che costituiscono un obbligo in capo agli Stati,¹⁶¹ consente di identificare nelle violazioni causate dalla corruzione una violazione degli obblighi statali. Nei casi di violazione dei diritti ipotizzati nei paragrafi precedenti, lo Stato verrebbe meno ai propri doveri di rispetto, protezione e realizzazione del diritto leso. La corruzione si configura in questo senso come atto contrario ai dettami in materia di diritti umani, nonché violazione dei doveri statali e per questo viene a considerarsi attribuibile agli stessi una forma di responsabilità. Si anticipa in questa sede che potrebbe essere configurabile una forma di responsabilità per mancata ostacolazione dell'atto corruttivo, così come di coinvolgimento nella condotta stessa. Al tempo stesso una responsabilità per la insufficienza dei mezzi messi a protezione, del mancato ripristino della situazione lesa e del mancato risarcimento di quanto sofferto per la violazione. Attribuendo ancor più significato al nesso tra corruzione e obblighi degli Stati in materia di diritti umani, come già menzionato, alcuni autori intravedono un vero e proprio dovere degli stessi alla realizzazione di un contesto privo di corruzione, dal momento che sorgerebbe in capo agli individui un diritto a una società libera da tale fattispecie criminosa.

Nel presente paragrafo verranno indicati più nello specifico gli obblighi attribuibili agli Stati in relazione alla corruzione internazionale applicando la *human rights law* alla materia.

La riconduzione degli sforzi anticorruzione a un obbligo statale è possibile altresì ai sensi del principio di *due diligence* precedentemente visto, fondante la normativa esistente in tema di corruzione. Lo Stato è chiamato a rispettare standard di condotta tesi alla protezione dei diritti degli individui, configurandosi un dovere di individuare e porre in essere misure preventive e correttive atte a questo scopo. In questo dovere è raffigurabile una forma di *due diligence* statale per cui in caso di mancata adozione di misure appropriate per prevenire, indagare, punire e riparare abusi e conseguenze di condotte corruttive, anche messe in atto da privati, gli Stati si pongono in violazione di doveri di

¹⁶¹ Specie ai sensi dell'art. 2 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali ed in relazione ai diritti economici e sociali come precedentemente visto.

due diligence internazionalmente riconosciuti e consolidati dalla disciplina sui diritti umani, e tali abusi possono essere loro attribuiti.¹⁶²

Perché si possa sostenere una qualsiasi forma di responsabilità dello Stato a fronte di una violazione di un diritto individuale riconosciuto a causa di un episodio di corruzione, è fondamentale collegare concretamente le pratiche di corruzione ai tipi di obblighi che gli Stati assumono quando ratificano un trattato sui diritti umani. Per questo alcuni studiosi criticano l'assenza di specificità degli obblighi statali previsti in materia di diritti umani che pertanto non fonderebbero una responsabilità, se non generica o in termini astratti, sul lato della corruzione. Secondo la dottrina maggioritaria, sostenuta in questo elaborato, il quadro dei tre obblighi rispetto-protezione-adempimento è di possibile attribuzione agli Stati in caso di violazione di diritti causata da condotte corruttive.¹⁶³

Applicando la triade di doveri alle condotte corruttive si possono ipotizzare diverse situazioni: il dovere di rispettare i diritti significa che i funzionari statali non possono intraprendere pratiche corruttive che incidono direttamente sui diritti, nonché il dovere di impedire la dispersione di risorse pubbliche destinate a scopi sociali;¹⁶⁴ il dovere di protezione obbliga gli Stati a prevenire, indagare e punire atti di corruzione commessi da funzionari pubblici o da privati.

Uno stato è responsabile di una violazione dei diritti umani quando si può dimostrare che le sue azioni (o omissioni) non sono conformi ai requisiti delle norme internazionali o nazionali sui diritti umani. Secondo la giurisprudenza internazionale e regionale, che verrà presentata nel capitolo seguente, un atto (o un'omissione) è imputabile allo Stato quando è commesso, istigato, incitato, incoraggiato o acconsentito da qualsiasi autorità pubblica o da qualsiasi altra persona che agisca in veste ufficiale per conto dello Stato o nell'esercizio delle sue funzioni.¹⁶⁵

¹⁶² BONFANTI, A., *Business and Human Rights in Europe*, in *International Law Challenges*, First edition, Boca Raton, Routledge, 2018, p. 4.

¹⁶³ Con condotte corruttive si intende in questo elaborato, lo si precisa ancora una volta, tutte quelle individuate come tali da UNCAC.

¹⁶⁴ è così applicabile il concetto di massimizzare le risorse disponibili alla soddisfazione dei diritti come previsto dal *General Comment* n. 3 del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali sulla natura degli obblighi degli Stati parti ed ancora dal Comitato per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne.

¹⁶⁵ International Council on Human Rights Policy and Transparency International, *Corruption and Human Rights*, cit., p. 24.

Partendo da questo assunto, per determinare se una particolare pratica corruttiva viola un diritto umano, bisogna in primo luogo stabilire quale sia la portata e il contenuto dell'obbligo in capo allo Stato relativo al diritto umano in questione e se esso deriva dal diritto interno o dal diritto internazionale, pattizio o consuetudinario. Una volta però ammessa, l'esistenza di un obbligo statale, esso si rivolge a tutte le funzioni pubbliche, legislative, esecutive e giudiziarie, e a qualsiasi livello territoriale, sia esso nazionale, regionale o locale.¹⁶⁶

Una simile interpretazione estensiva di ciò che è funzione statale e quindi destinatario di doveri in tema di diritti umani, è fatta propria da UNCAC, che all'art. 2 individua nel pubblico ufficiale qualsiasi persona che svolge una funzione pubblica o fornisce un servizio pubblico, che sia definito tale dalla normativa nazionale.

5.1 OBBLIGHI DI *RESPECT*, *PROTECT*, *FULFILL* IN RELAZIONE AL FENOMENO CORRUTTIVO

Come appena visto, l'applicazione della *human rights law* al fenomeno corruttivo, permette di rileggerlo alla luce dei precetti internazionalmente riconosciuti in materia.

La corruzione, in UNCAC, consiste nell'abuso diretto all'impossessamento di qualcosa che non è dovuto a vantaggio ingiusto di un soggetto e che consiste nella privazione di qualcosa che invece spetterebbe ad un altro soggetto. L'appropriazione di un vantaggio indebito altro non è che la sottrazione di tale vantaggio a colui al quale era propriamente dovuto. In altri termini, la lesione di un diritto di cui è titolare un terzo perché sia raggiunto un vantaggio non dovuto dal soggetto agente. Ogniqualvolta si verifica una condotta corruttiva è possibile proporre il seguente schema:

atto compiuto in modo corrotto / perdita di un diritto

In senso inverso, si è in presenza della formazione di un nocumento nei confronti di un individuo, negato in un proprio diritto, inversamente proporzionale al vantaggio conquistato dall'autore della fattispecie illecita.

Questa relazione causale, proprio perché lesiva di un diritto riconosciuto, ai sensi delle teorie precedentemente esposte, può essere riletta secondo le normative e standard

¹⁶⁶ *Ibidem.*

internazionali e regionali proprie degli *human rights*. Come già esplicitato, uno Stato è responsabile della violazione di un diritto umano quando si può dimostrare che la sua azione (o omissione) non è conforme con i requisiti delle norme internazionali, regionali o locali poste a tutela dei diritti umani, vale a dire gli obblighi di rispettare, proteggere e adempiere.¹⁶⁷

L'obbligo di rispetto è essenzialmente un obbligo dello Stato di astenersi da interferire con il godimento dei diritti umani, pertanto considerata un'obbligazione negativa. L'obbligo di tutela si riferisce alla protezione che deve essere offerta agli individui da condotte lesive per mano di terzi che interferiscono con il pieno godimento dei diritti umani. Diverso ancora è l'obbligo di adempiere è considerato un obbligo positivo, in quanto richiede allo Stato di facilitare e garantire in modo proattivo il godimento dei diritti umani, adottando tutte le misure utili alla piena realizzazione di questi.

Un modo per osservare la corruzione sui diritti umani consiste nel considerare l'impatto ai tre diversi livelli degli obblighi di uno Stato in materia di diritti umani. In questo senso si intende affermare che gli obblighi statali in materia di diritti umani, obblighi di protezione, tutela e implementazione, sono violati in presenza di una condotta corruttiva. Volendo meglio precisare, ammesso che la violazione di un diritto equivale alla violazione degli obblighi appena richiamati, imputabile agli Stati, e che, secondo lo schema appena riproposto, la violazione dei diritti è realizzata attraverso l'azione corruttiva, anche questa ultima costituisce violazione degli stessi obblighi. Come più volte già precisato, l'approccio dei diritti umani permette quindi di indirizzare agli stati la responsabilità per l'atto corruttivo agevolato o non impedito e per la conseguente violazione e imporre loro la riparazione e risarcimento nei confronti dei soggetti lesi.

Altro quadro analitico che può essere utilizzato per dimostrare concretamente l'impatto della corruzione sui diritti umani sono le implementazioni richieste agli Stati ai sensi le *quattro A*,¹⁶⁸ secondo gli standard sviluppati dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, anch'esse già menzionate. Come già detto, un esempio di applicazione può essere rinvenuto nel *General Comment* n. 13 del CESCR sul diritto all'istruzione, per cui la disponibilità si riferisce all'obbligo dello Stato di mettere a disposizione un servizio o un bene sociale in quantità sufficiente; l'accessibilità si riferisce all'obbligo di rendere

¹⁶⁷ essi ricorrono espressamente ad esempio, nel CESCR *General Comment* n. 12, par. 15; CESCR *General Comment* n. 13, paragrafo 46; CESCR *General Comment* n. 14, par. 33; CESCR *General Comment* n. 24, parr.10-24.

¹⁶⁸ AVAILABILITY, ACCESSIBILITY, ACCEPTABILITY, ADAPTABILITY.

fisicamente ed economicamente accessibili beni o servizi a ogni individuo, senza discriminazioni; l'accettabilità implica che il servizio o bene sia di buona qualità e rispetti standard minimi; l'adattabilità, infine, intende significare che lo Stato deve adeguarsi e corrispondere i bisogni e i diversi contesti sociali e culturali nei quali si esprime la società civile. Analizzare il modo in cui la corruzione interferisce con ciascuna di queste quattro dimensioni mette ulteriormente in evidenza l'esistenza della correlazione corruzione-diritti umani e gli obblighi che da esso scaturiscono.

Incanalati nell'ambito della corruzione i doveri statali assumono specifici significati.

In primis si configura l'obbligo di rispetto dello Stato che non deve interferire con l'esercizio dei diritti e delle libertà degli individui.

Autori hanno ritrovato un esempio concreto nella violazione da parte dello Stato del rispetto del diritto di riunione. Nel caso assunto ad esempio, un partito politico ha informato l'autorità locale di voler organizzare un'assemblea pacifica in una pubblica piazza per criticare un progetto di legge che avrebbe consentito la vendita di una compagnia telefonica statale ad una società privata. Poiché la società privata temeva che il parlamento non avrebbe approvato il progetto di legge se le critiche pubbliche fossero aumentate, ha corrotto la polizia per impedire la protesta. Nel giorno rilevante, le forze dell'ordine hanno chiuso la piazza dove avrebbe dovuto svolgersi la manifestazione e hanno chiesto ai manifestanti di andarsene. In questo esempio, lo Stato ha violato il suo obbligo di rispettare (cioè astenersi dall'interferire) il diritto a un'assemblea pacifica, e ciò è stato causato dalla corruzione.¹⁶⁹

L'obbligo di proteggere richiede allo Stato di proteggere gli individui dagli atti abusivi di altre persone o entità private, così come da quelli dei funzionari pubblici, riducendo all'interno delle proprie strutture il rischio di azioni illecite, scopo perseguibile adottando anche sul piano pubblico standard di *due diligence*,¹⁷⁰ già evidenziati. L'obbligo positivo di proteggere non impone agli Stati l'obbligo di produrre determinati risultati, quanto quello di adottare tutte le misure necessarie al raggiungimento del

¹⁶⁹ UNODC, University Modules Series: Anticorruption, *Approaches to assessing the corruption-human rights nexus*, sul sito <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-7/key-issues/approaches-to-assessing-the-corruption-human-rights-nexus.html> (ultimo accesso 6 dicembre 2022).

¹⁷⁰ Si pensi ad esempio ai Principi guida delle Nazioni Unite *Business and Human Rights*, che stabiliscono gli obblighi degli Stati di proteggere gli individui da attività commerciali dannose e di fornire rimedi efficaci per le violazioni dei diritti umani legate alle imprese.

risultato sperato, trattandosi di un obbligo di mezzo, più che di risultato.¹⁷¹ Dunque lo Stato ottempera ai propri obblighi se adotta tutti gli strumenti che sono in suo potere per combattere le pratiche di corruzione, anche se la corruzione non verrà sradicata totalmente.¹⁷²

Caso che ricorre allorché, ad esempio, un'azienda chimica privata ha ignorato le normative ambientali e ha deviato i rifiuti tossici nel fiume vicino, contaminando la più grande riserva di acqua pulita della regione e il Ministero della Salute era a conoscenza del pericolo e tuttavia si è astenuto dall'agire a causa delle tangenti ricevute dall'azienda chimica. In questo esempio, la corruzione ha causato la violazione dell'obbligo dello Stato di tutelare il diritto alla salute ovvero quello di proteggere le persone da danni alla loro salute in conseguenza di abusi da parte di privati o enti. Un'ulteriore violazione di tale obbligo si sarebbe verificata se i rimedi non fossero stati resi possibili. Ad esempio, se una persona che si era ammalata a causa dell'acqua contaminata avesse sporto denuncia e il pubblico ministero si fosse astenuto ad avviare un'indagine a causa di una tangente ricevuta dall'azienda chimica, ciò avrebbe costituito un'ulteriore violazione.¹⁷³

Caso storico realmente verificatosi, affine per le problematiche denunciate, è il *caso Ogoniland*.¹⁷⁴ La Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli ha rilevato che la Nigeria ha violato diverse disposizioni della Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli consentendo alle compagnie petrolifere di operare nell'Ogoniland in un modo che ha contaminato l'ambiente e ha avuto effetti devastanti sulla salute e il benessere degli Ogoni.

L'obbligo di adempimento richiede che lo Stato assuma misure appropriate e strumenti in grado di prevenire, indagare, punire e riparare gli abusi dei terzi.

Un esempio è stato rinvenuto con il diritto all'istruzione. Il Ministero della Pubblica Istruzione ha fornito fondi pubblici a un comune locale con l'esplicito scopo di costruire una nuova scuola. Tuttavia, i funzionari locali hanno sottratto questi fondi e, di conseguenza, la scuola non

¹⁷¹ Questo emerge nei casi, che si vedranno nel prossimo capitolo, casi esemplari in questo senso, *X e Y c. Paesi Bassi*, Corte EDU, 1985; Caso *Velásquez Rodríguez*, Corte interamericana dei diritti dell'uomo, 1988

¹⁷² Come in *Budayeva e altri c. Russia*, Corte EDU, 2008; *Öneryıldız c. Turchia*, Corte EDU, 2004.

¹⁷³ UNODC, University Modules Series: Anti Corruption, *Approaches to assessing the corruption-human rights nexus*, cit.

¹⁷⁴ *Social and Economic Rights Action Center & Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, African Commission on Human and Peoples' Rights, 2001.

è stata costruita. In questo esempio, la corruzione ha causato la violazione dell'obbligo dello Stato di adempiere al diritto all'istruzione.¹⁷⁵

Nei casi di completa inerzia dello Stato o misure anticorruzione volutamente ed evidentemente carenti, lo Stato sarà da ritenersi responsabile perché non in grado di prevenire ed ostacolare gli abusi. Al contempo le misure anticorruzione permettono agli Stati di adeguarsi ai doveri di protezione in tema di diritti umani nei confronti dei soggetti privati e/o pubblici che con essi interferiscono nel compimento di azioni corruttive. Nell'ambito della sfera pubblica, sono chiamati al dovere di protezione (così come al rispetto degli obblighi nelle altre rispettive estrinsecazioni) i soggetti agenti appartenenti a qualsivoglia funzione o potere statale; così il ramo legislativo è obbligato all'emanazione di leggi efficaci di contrasto e tutela dal fenomeno corruttivo, il potere esecutivo ad adottare misure amministrative efficaci ed il potere giudiziario a garantire un'efficace azione legale ed equo accesso alla giustizia.

La corruzione può imporsi come ostacolo e impedimento anche a questi stessi doveri di contrasto al fenomeno, configurando un'ulteriore e diretta violazione del diritto umano che avrebbe dovuto essere tutelato dalla presa di posizione statale e protetto dal processo legale, giudiziario o amministrativo.¹⁷⁶

5.2 LA RESPONSABILITÀ STATALE DERIVANTE DALLA DISCIPLINA DEI DIRITTI UMANI NELLA CORRUZIONE

A questo punto è ormai dimostrato che la corruzione ben si configura dunque quale violazione dell'art. 2 ICESCR. Nel significato di *full realization* dei diritti imposta agli Stati, da intendersi in termini economici come allocazione delle risorse pubbliche, la corruzione ne riduce l'opportunità massima oppure le destina in una *inequitable way* (si pensi ai casi di *petty corruption*). Questo accade quando, ancora, lo Stato deficiata di una *policy* anti corruzione efficace. Inoltre, la corruzione coincide con una discriminazione da parte dello Stato (anche indiretta),¹⁷⁷ specie quando si verificano casi in cui gli individui sono costretti a pagare per vedersi tutelati diritti e libertà che gli spetterebbero

¹⁷⁵ UNODC, University Modules Series: Anti Corruption, *Approaches to assessing the corruption-human rights nexus*, cit.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ meglio inquadrata sulla base del CESCR *General Comment* n. 20.

a priori. In questo senso Kofi Annan in UNCAC affermava che la corruzione promuove ineguaglianza e incentiva il divario sociale e la povertà.

Si pensi a casi di profughi che vogliono fuggire dal proprio paese, ma non possono permetterselo e sono costretti a pagare una *bribe* per farlo.¹⁷⁸

Il risvolto della medaglia indica che obblighi così individuati, laddove inadempiti, costituiscono la base giuridica per indirizzare la responsabilità degli Stati. Uno Stato è da individuarsi responsabile ogniqualvolta vi sia un diritto umano violato da ipotesi corruttive, la cui realizzazione dell'evento non è ostacolata proprio per l'inottemperanza statale.

L'attribuzione della condotta corruttiva agli Stati e l'individuazione della loro responsabilità secondo alcuni autori viene sollevata anche sulla base dell'art. 4 della *ILC Articles on State Responsibility*.¹⁷⁹ Ulteriore interpretazione conforme alla *human rights law* è inoltre rinvenibile nell'art. 31 (3) lett. c della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.¹⁸⁰

Secondo diversa dottrina, al contrario, gli Stati sarebbero sollevati da responsabilità per azioni corruttive dal momento che sarebbero coperti dalla disciplina delle immunità. La immunità delle più alte cariche statali nei casi di coinvolgimento delle stesse in casi di *grand corruption* costituisce senza dubbio un ostacolo alla persecuzione delle frodi e alla condanna delle responsabilità statale.¹⁸¹

Va comunque sempre considerato il margine di apprezzamento destinato agli Stati nella implementazione dei diritti sociali, la cui mancanza o insufficienza non sempre si traduce in violazione del diritto, più spesso in esigenze politiche. L'art. 2(1) ICESCR prevede difatti l'attuazione di "all *appropriate measures*", e ad esse si riferisce anche l'art. 8 (4) del Protocollo opzionale.¹⁸² In questo senso lo *human rights approach* ha

¹⁷⁸ PETERS A. *Corruption as a Violation of International Human Rights*, cit. pp. 1262 - 1267.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 1262.

¹⁸⁰ *Ibidem*. p. 1259 ss.. Così anche CIESIOLKA M., *International Security and Financial Stability*: cit., pp. 147 - 148.

¹⁸¹ Casi giurisprudenziali citati da autorevole dottrina per approfondire il tema: *Owodunni v. Celestial Church of Christ*; *Keller v. Central Bank of Nigeria*; *South Way v. Central Bank of Nigeria*; *Hugh Glenister v President of the Republic of South Africa & Ors*. A tal proposito vedasi: KOLAWOLE O., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, cit., pp. 316-338; MARQUES S. A., *Political immunities: Obstacles in the fight against corruption*, in FENNER ZINKERNAGEL G., MONTEITH C., GOMES PEREIRA P., *Emerging trends in asset recovery*, cit., pp. 93-104; OECD, *Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law*, Paris, OECD Publishing, 2008.

¹⁸² PETERS A. *Corruption as a Violation of International Human Rights*, cit., pp. 1274 - 1276.

conseguenze su come, e in quale grado, lo Stato debba dimostrare la propria non colpevolezza. La responsabilità statale per violazione degli obblighi nei casi di corruzione va ricondotta sia all'agente pubblico nel compimento di atti da privato cittadino, sia nello svolgimento di incarichi pubblici e nell'esercizio di funzioni statali.¹⁸³ Ciò è certamente ravvisabile nel Capitolo secondo UNCAC, descritto nel capitolo precedente.

UNCAC costituisce il primo accordo globale anticorruzione legalmente vincolante ed obbliga gli Stati parti ad attuare un'ampia riforma programmatica volta al contrasto del fenomeno, proponendosi l'obiettivo di contenere la corruzione in quanto elemento distorsivo della pace e della sicurezza internazionale. Prevede a tale scopo una normativa uniforme o comunque volta a uniformare quanto esistente in ambito di contrasto alla corruzione ponendosi al di sopra delle singole regolamentazioni nazionali e regionali. In questo modo UNCAC vuole essere una soluzione all'ordinamento giuridico internazionale frammentato attraverso il tentativo di risoluzione di conflitti normativi derivanti da regimi giuridici tra loro distanti.¹⁸⁴ UNCAC introduce misure anticorruzione che vanno dalla cooperazione penale internazionale tra Stati nelle forme di indagini coordinamento, estradizioni, sequestri e restituzione di beni sottratti, alla promozione di principi di *governance* che in questo elaborato già sono stati individuati come fondamenta delle normative anticorruzione, come *accountability*, trasparenza e integrità pubblica e aziendale.

Nell'identificazione delle forme di contrasto alle fattispecie incriminate, UNCAC, lo si ribadisce, si rifà alla disciplina in materia di diritti umani. Il riferimento alla *human rights law* in particolare ricorre agli ART. 54 (1) UNCAC, ART. 14(1) UNCAC, ART. 52 (1) UNCAC.¹⁸⁵ Altre disposizioni di UNCAC, quali gli artt. 30(4), (6) e 32 obbligano gli Stati parti a stabilire specifiche misure anticorruzione in conformità a specifici obblighi in materia di diritti umani. Ancora di più, nella misura in cui una norma UNCAC è incompatibile con gli obblighi in materia di diritti umani, questi devono necessariamente prevalere.¹⁸⁶ Alcune norme di UNCAC confermano quindi esplicitamente la pertinenza

¹⁸³ *Ibidem*, p. 1259 ss. Diversa invece la responsabilità attribuibile alle imprese: oltre al principio comune già più volte menzionato di *corporate liability*, essa è ravvisabile nei principi guida del 2011 delle Nazioni Unite più volte menzionati.

¹⁸⁴ Definiti dalla dottrina "*interregimes conflicts*": vedasi CIESIOLKA M., *International Security and Financial Stability*: cit., pp. 134-135.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 140 - 143.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 151.

di specifici obblighi in materia di diritti umani, obbligando gli Stati parti a stabilire specifiche misure anticorruzione in conformità con i diritti umani diritti obblighi.¹⁸⁷

Nel prossimo capitolo si vedrà come la giurisprudenza internazionale e regionale ha ricondotto la violazione di diritti umani conseguenza di condotte corruttive, alla mano statale e come ne ha valutato e/o stabilito la responsabilità.

¹⁸⁷ *Ibidem*, pp. 144 - 145.

CAPITOLO IV

GIURISPRUDENZA A SOSTEGNO DELLA CORRUZIONE QUALE VIOLAZIONE DEI DIRITTI UMANI

1. GLI ORGANI ONUSIANI POSTI A TUTELA DEI DIRITTI UMANI NELLA IDENTIFICAZIONE DEL FENOMENO CORRUTTIVO

Nel capitolo precedente ci si è soffermati sulle interazioni esistenti tra il fenomeno di corruzione, inteso ai sensi di UNCAC, e la violazione dei diritti umani: sono state offerte le principali scuole di pensiero concernenti l'esistenza o meno di un *link* diretto tra corruzione e violazione dei diritti; è stato poi svolto un *excursus* sulle possibili implicazioni (concrete) di corruzione sui diritti fondamentali riconosciuti a livello internazionale e si è osservato come la violazione di un diritto umano, attuata per mezzo di una condotta corruttiva, conduca all'attribuzione di forme di responsabilità in capo agli Stati, in quanto violazioni di doveri indirizzati a questi ultimi ai sensi della disciplina internazionale.

In questo capitolo l'interazione tra diritti umani e corruzione, imputabile agli Stati, viene sostenuta da pronunce internazionali (*rectius* onusiane) e regionali. Il materiale giurisprudenziale di seguito menzionato è stato oggetto di una selezione svolta sulla base della volontà di mostrare come gli Stati possano essere riconosciuti direttamente responsabili delle lesioni sofferte dagli individui nell'ambito della realizzazione di una fattispecie corruttiva, identificabile in quanto tale perché riconosciuta ai sensi del dettato di UNCAC.

Nell'ambito della protezione dei diritti umani, va menzionato, senza dubbio, il *treaty – based system*. All'interno del modello onusiano, riferimenti a episodi di corruzione li si ritrovano sì nelle osservazioni conclusive emesse dagli organi, così come

nei rapporti periodici presentati dagli Stati stessi, ma altresì nelle procedure attivate dai singoli.¹

Autori hanno osservato come i *treaty bodies* contribuiscono diversamente nella definizione di una forma di corruzione che sia *human rights based*. Così una proliferazione di materiale sul punto è stata individuata rispetto al Comitato sui diritti dell'infanzia, meno rispetto al Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale.¹

Al contempo studiosi hanno evidenziato che questi stessi organi offrono un contributo maggiore nella definizione e condanna della corruzione in relazione a Stati in via di sviluppo, dove la *rule of law* è più debole, se non addirittura mancante, e i diritti umani vengono maggiormente compromessi. In questo senso studiosi hanno analizzato un interesse maggiore per la tematica nell'ambito dei paesi dell'Africa Sub-Sahariana ed hanno registrato una violazione di diritti umani nelle loro categorie più svariate, con particolare ricorrenza dei temi di accesso alla giustizia, sviluppo, lesione di diritti economici e sociali in violazione dell'art. 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, ossia del dettato di implementazione programmatica degli stessi diritti per opera dell'azione statale. In questi casi è stato inoltre rilevato che la corruzione è spesso e volentieri collegata a episodi di tortura delle vittime con lesione della libertà personale e della integrità individuale.²

In questo senso rilevano le decisioni onusiane di seguito riportate, identificate dalla dottrina come le pronunce più rilevanti in materia di nesso tra corruzione e diritti umani e che in questa sede si ritengono siano le più attinenti a stabilire una connessione tra le due entità, rispecchiando le descrizioni offerte da UNCAC.

Un primo caso di interesse è il caso *Michael and Brian Hill v. Spain* deciso dal Comitato per i Diritti Umani.³ La vicenda riguarda la violazione di accesso alla giustizia e del diritto di difesa da parte dei tribunali spagnoli. I ricorrenti furono arrestati il 15 luglio 1985 e incriminati formalmente il 19 luglio 1985; il loro processo iniziò solo nel novembre 1986

¹ Per dettagli sulla attivazione vedasi il sito web

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet7Rev.2.pdf> ;
<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/human-rights-bodies-complaints-procedures/complaints-procedures-under-human-rights-treaties> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

¹ Studi specifici su questo tema sono stati affrontati da BOERSMA M., *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?*, cit., p. 103 ss.

² *Ibidem.*, pp. 131-134.

³ *Michael and Brian Hill v. Spain*, Human Rights Committee, Communication No. 526/1993, U.N. Doc. CCPR/C/59/D/526/1993, 2 April 1997.

e il loro appello fu archiviato solo nel luglio 1988 con grave ritardo nella amministrazione della giustizia, ritenuta non giustificabile in ragione della natura complessa del caso. In queste circostanze, il Comitato ha ritenuto vi fosse una violazione del diritto dell'imputato di essere processato senza ingiustificato ritardo.⁴

La dottrina presta particolare attenzione anche al caso *Philip Afuson Njaru v. Cameroon*, deciso dal CCPR.⁵ Il ricorrente, giornalista e noto sostenitore dei diritti umani, è stato, per un periodo di sei anni tra il 1997 e il 2003, ripetutamente arrestato, aggredito e sottoposto a varie altre forme di maltrattamenti fisici e minacce. Tali atti sono stati compiuti da autorità statali, non solo di polizia; in diverse occasioni inoltre il lavoro del ricorrente è stato oggetto di censure e veti. Il Comitato ha rilevato la violazione degli artt. 7, 9, 19 ICCPR ed ordinato rimedi nei confronti del soggetto leso con obbligo da parte dello Stato di adottare misure efficaci per garantire che fossero intrapresi procedimenti penali volti a perseguire e condannare tempestivamente le persone responsabili dell'arresto e dei maltrattamenti del ricorrente, al quale andava riconosciuto un risarcimento effettivo.

Questi stessi assunti, lo si vedrà a breve, vengono ancor più trattati e confermati nell'ambito della produzione africana in materia di corruzione.

Altri casi del CCPR attengono la libertà di espressione come il caso *Munguwambuto Kabwe Peter Mwamba v. Zambia*,⁶ *Rafael Marques de Morais v. Angola*,⁷ caso di giornalista arrestato per aver scritto articoli sulla corruzione dello stato e dei politici locali. Va ricordato anche il caso *Zdzislaw Bator v. Poland*,⁸ concernente un episodio di corruzione all'interno del sistema giudiziario polacco nell'ambito di una causa societaria di liquidazione, anche se la causa viene dichiarata inammissibile dal CCPR in quanto l'attore non esaurisce preliminarmente i rimedi interni e non produce evidenze dei fatti oggetto di giudizio.

⁴ *Ibidem*, par. 12.4.

⁵ U.N. Doc. CCPR/C/89/D/1353/2005, Communication No. 1353/2005, 19 marzo 2007.

⁶ Communication n. 1520/2006, pronuncia del 2010.

⁷ U.N. Doc. CCPR/C/83/D/1128/2002, Communication No. 1128/2002, *Rafael Marques de Morais v. Angola*, 2005.

⁸ U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1037/2001, Communication No. 1037/2001, pronuncia del 2005.

Come già affermato nel capitolo precedente, strumento per valutare l'impatto della corruzione sui diritti umani è quello di considerarne le implicazioni attraverso la avvenuta ottemperanza, o meno, dei tre obblighi propri di uno Stato in materia di diritti umani.⁹

Questi tre livelli, non esplicitamente menzionati nei trattati sui diritti umani, sono giustappunto utilizzati su larga scala dai *treaty bodies* che li trattano, applicano e considerano al fine di valutare il rispetto da parte degli Stati degli obblighi in materia di diritti umani.¹⁰

Il Comitato consultivo del Consiglio per i diritti umani, d'altro canto, fornisce raccomandazioni utili che possono guidare gli organi e gli Stati nell'affrontare la corruzione, attraverso la classificazione delle violazioni nelle categorie (già menzionate nel capitolo precedente) di impatti negativi, individuali e collettivi, e violazioni dirette e indirette provocate dal fenomeno corruttivo sul diritto lesa.

2. LA CORRUZIONE NEI SISTEMI REGIONALI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI: LE PRONUNCE DELLE CORTI E GLI APPROCCI DEFINITORI REGIONALI

Maggiore incisività nella definizione di corruzione secondo la disciplina dei diritti umani, proviene dagli organi regionali. Occorre quindi ora soffermarsi sulla *regional human rights practice on corruption*, come definita da alcuni autori.¹¹

Nel presente paragrafo si offre uno sguardo su pronunce selezionate tra quelle emesse dalle corti regionali, le quali si ritiene costituiscano un riferimento utile per l'individuazione del fenomeno di corruzione nell'interazione con i diritti umani.

Si noterà che l'ordine seguito per l'esposizione delle diverse corti è quello assunto nel Capitolo I per la presentazione del *legal framework* rilevante, esistente in tema di corruzione. La selezione è ricaduta sulle pronunce che si ritiene possano offrire un buon esempio di definizione del reato di corruzione ai sensi di UNCAC e accreditare la diretta responsabilità statale.

⁹ Ci si riferisce agli obblighi di *respect, protect, fulfill*.

¹⁰ Esplicita menzione dei tre obblighi si ritrova ad esempio nel General Comment n. 12 del CESCR, nel General Comment No. 13 CESCR, nel General Comment No. 14 CESCR, nel General Comment No. 24.

¹¹ Per approfondimenti sul punto BOERSMA M., *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?*, cit., pp. 177-194.

a. IL SISTEMA INTERAMERICANO

Come già presentato all'inizio di questo elaborato, la corruzione in America Latina è caratterizzata dalle forme proprie della *grand corruption*, del crimine organizzato, delle reti complesse: sono fattori ricorrenti intermediari, il coinvolgimento del settore privato, l'uso illegale della violenza, il collegamento con altre attività illecite (es. traffico di stupefacenti).¹² La corruzione sistemica in Sudamerica costituisce un'attualità, basti pensare al Perù dei giorni nostri, ove Castillo, ex presidente eletto al secondo turno con uno scarto di poche migliaia di voti, è indagato in sei diversi casi di corruzione.¹³

La Corte Interamericana dei Diritti Umani, nella recente giurisprudenza, ha affrontato il fenomeno della corruzione e il suo rapporto con i diritti umani, sottolineando che gli Stati hanno il dovere di adottare misure per prevenire, punire e sradicare la corruzione in modo efficace ed efficiente.¹⁴ In un report dal titolo *Corruzione e diritti umani* pubblicato nel 2019, la Commissione interamericana ha evidenziato a sua volta come ogni Stato deve adottare le misure necessarie per facilitare l'accesso non solo a mezzi adeguati ed efficaci per denunciare questi reati, ma anche a mezzi efficaci per ottenere un'adeguata riparazione del danno, sia per le vittime sia per coloro che denunciano atti di corruzione, al fine di ostacolarne la reiterazione. Obblighi statali di contrasto alla corruzione si traducono anche nel garantire l'opportunità per le vittime di essere ascoltate e partecipare alle fasi di indagini, con lo scopo di raggiungere un giusto grado di accertamento dei fatti e di sanzionare i responsabili con una punizione equa. La Commissione inoltre ha osservato come nei casi di *grand corruption*, gli Stati sono obbligati a identificare delle vittime, soggetti passivi sui quali si realizza il nocumento effettivo o potenziale causato dalla fattispecie corruttiva, le quali (come meglio si sosterrà nel successivo capitolo) possono essere singoli individui oppure gruppi sociali rappresentati dai difensori dei diritti umani.

In questo senso, ogni persona il cui godimento di un diritto umano viene violato a causa di una pratica di corruzione ha il diritto di essere riconosciuta come vittima. L'identificazione di un soggetto vittima permette di individuare il destinatario dell'equa

¹² LIMON M., *Using human rights and human rights based approaches to combat corruption*, cit. Guatemala case / Honduras case.

¹³ Informazioni reperibili al sito web <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/peru-il-fallito-golpe-di-castillo-36969#n1> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

¹⁴ Pozsgai-Alvarez J., *The politics of anti-corruption agencies in Latin America*, Routledge Corruption and Anti-Corruption Studies, Routledge, 2022.

riparazione del danno dovuto dallo Stato in violazione degli obblighi che gli sono propri.

15

Il sistema inter-americano è artefice di molta giurisprudenza sulla corruzione, in particolare di quella che si realizza all'interno della sfera giudiziaria,¹⁶ in ambienti detentivi, lesiva dei diritti dei *whistleblowers*, della corruzione tra oppositori politici. Noto è il caso avvenuto in Venezuela nel 2008, quando l'ex presidente Hugo Chávez pubblicamente accusava Manuel Rosales Guerrero di arricchimento illecito, assicurando di aver cospirato contro di lui e di aver utilizzato i soldi del fondo pubblico per altri scopi. La Corte d'Appello di Caracas ha accolto il ricorso proposto e ha attribuito la responsabilità del reato di illecito arricchimento e ratificato l'accusa nei confronti di Rosales Guerrero per la commissione del reato.¹⁷ Diversi sono i casi in cui la Corte interamericana individua la corruzione quale causa della violazione di un diritto sancito dalla convenzione interamericana e ne attribuisce la responsabilità agli Stati, chiamandoli al risarcimento.

Nel caso *Ivcher Bronstein v. Perù*, il Perù veniva condannato quando, nel 13 luglio 1997, arbitrariamente privava del titolo di cittadinanza il ricorrente disponendo il controllo editoriale del suo canale televisivo e limitando la sua libertà di espressione. La Corte stabiliva che lo Stato aveva violato la Convenzione americana sui diritti umani a danno del sig. Ivcher Bronstein. Già la Commissione aveva rivelato che lo Stato aveva arbitrariamente privato il sig. Ivcher Bronstein della cittadinanza peruviana in violazione dell'articolo 20, paragrafo 3 (Divieto di privazione arbitraria della nazionalità) della Convenzione. La Commissione rilevava altresì la violazione degli articoli 13 (libertà di pensiero e di espressione), articolo 21 (diritto di proprietà), articolo 8, paragrafo 1 (diritto a un'udienza entro un termine ragionevole da parte di un tribunale competente e indipendente) e articolo 25 (diritto alla tutela giudiziaria) in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 1 della Convenzione. La Commissione raccomandava allo Stato di ripristinare la nazionalità peruviana del sig. Ivcher Bronstein, di cessare immediatamente le molestie e persecuzioni nei suoi confronti, il risarcimento del sig. Ivcher Bronstein per

¹⁵ Juanita Olaya Garcia, leader del Gruppo di lavoro sulle vittime della corruzione della coalizione UNCAC, e José Ugaz, partner dello studio legale Benites Vargas & Ugaz, ex procuratore speciale dello Stato ed ex presidente di Transparency International, LETTER TO THE INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 11 febbraio 2021.

¹⁶ Per un'analisi dettagliata su questa forma di corruzione Simon, *O enfrentamento da corrupção judicial na América Latina: uma agenda abrangente e de longo prazo*, cit.

¹⁷ Informazioni reperibili al sito web <https://accesoalajusticia.org/cronologia-del-caso-manuel-rosales/> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

i danni da lui subiti e l'adozione di provvedimenti legislativi e amministrativi preventivi entro il termine di due mesi.

Violazione della libertà di espressione veniva rilevata dalla Corte anche nel caso *Ricardo Canese v. Paraguay*. Durante i dibattiti elettorali che hanno portato alle elezioni presidenziali paraguaiane del 1993, Ricardo Canese ha messo in dubbio la stabilità e l'integrità del candidato presidenziale Juan Carlos Wasmosy. Diversi giornali paraguaiani hanno pubblicato le dichiarazioni di Canese, che lo hanno portato a essere processato e mandato in prigione per calunnia. La Corte accertava la violazione della Convenzione americana sui diritti umani, con riferimento agli articoli 8, 13 e 22.

Il caso *Apitz Barbera v. Venezuela* è relativo alla mancanza di indipendenza della magistratura in Venezuela sotto il regime di Hugo Chávez. Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras e Juan Carlos Apitz Barbera sono stati rimossi dai loro incarichi di giudici il 30 ottobre 2003 per la commissione di un errore giudiziario. Le vittime ritenevano che il loro allontanamento fosse contrario al principio dell'indipendenza della magistratura e pregiudicasse il diritto dei giudici di decidere liberamente in conformità con la legge. Questo caso ha offerto alla Corte l'opportunità di esplorare in profondità i criteri di indipendenza e imparzialità applicabili alla magistratura nazionale. La Corte ha stabilito che lo Stato ha violato la Convenzione americana sui diritti umani, specificamente agli artt. 8, 23, 24, 25 e 29.

Considerata l'importanza di indagare su gravi casi di violazione dei diritti umani e corruzione, la Commissione interamericana ha osservato e promosso l'instaurazione di meccanismi internazionali che prestano sostegno ai sistemi nazionali. Si ricordano la Commissione internazionale contro l'impunità in Guatemala (CICIG), la Missione a sostegno della lotta contro la corruzione e l'impunità in Honduras (MACCIH) e la Commissione internazionale contro l'impunità in El Salvador (CICIES). Questi organismi costituiscono strumenti di richiamo al dovere degli Stati di adoperarsi per l'eliminazione della corruzione e sollecito al rafforzamento dei meccanismi di amministrazione della giustizia, nonché garanzia per l'indipendenza e l'imparzialità degli operatori della giustizia.¹⁸

La Commissione internazionale contro l'impunità in Guatemala (CICIG) è un'organizzazione internazionale indipendente istituita da un Accordo tra le Nazioni

¹⁸ Inter-American Commission on Human Rights, *Situation of Human Rights of the Indigenous and Tribal Peoples of the Pan-Amazon Region*, OAS/Ser.L./V/II. Doc. 176, 29 September 2011, p. 102.

Unite e lo Stato del Guatemala nel 2007, in risposta alla richiesta di assistenza avanzata dal governo di quel paese.¹⁹ La CICIG in Guatemala è un ottimo esempio degli sforzi sovranazionali a contrasto della corruzione e delle possibili, diverse implicazioni, del reato con altre fattispecie e rami del diritto.²⁰ La CICIG assiste il Pubblico Ministero in diverse cause di forte impatto che sono in corso di indagine o in giudizio, e in molte di queste è parte civile adesiva. In altri processi fornisce consulenza tecnica. I casi oggetto di indagine sono in riserva. Sul sito ufficiale è disponibile un elenco dei diversi casi di corruzione indagati, ripartiti per aree tematiche (ad esempio *RED DE PODER, CORRUPCIÓN Y LAVADO DE DINERO, NEGOCIOS EN LA INDUSTRIA MILITAR, FINANCIAMIENTO ELECTORAL ILÍCITO ENCUENTRO POR GUATEMALA* e molti altri) affini alla definizione di corruzione, estensiva, elargita da UNCAC.²¹

Un progetto simile è stato attivato in Honduras. La Misión de Apoyo contra la Impunidad y la Corrupción en Honduras (MACCIH),²² istituita ad aprile 2016 a seguito del più grande scandalo di corruzione del paese, avvenuto nel 2013, quando oltre USD \$ 200.000.000 vengono sottratti dal Sistema di previdenza sociale dell'Honduras, e nel quale sono incanalati gli sforzi per il contrasto alla corruzione secondo il dettato OAS.²³ Istituzione simile è stata creata anche in Salvador: la International Commission against Impunity in El Salvador (CICIES).²⁴

¹⁹ L'obiettivo della CICIG è sostenere e rafforzare le istituzioni statali guatemalteche incaricate delle indagini e del perseguimento penale dei crimini commessi da gruppi illegali e apparati di sicurezza clandestini (CIACS): gruppi criminali che si sono infiltrati nelle istituzioni statali promuovendo l'impunità e minando le conquiste democratiche ottenute in Guatemala dalla fine del conflitto armato interno negli anni '90.

²⁰ Guatemala post Covid ha eliminato la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) "organismo internacional independiente establecido por un Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Estado de Guatemala en el 2007, en respuesta a la solicitud de asistencia que hizo el gobierno de ese país." Informazioni reperibili ai siti web <https://www.cicig.org>; <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49517442>; <https://www.wola.org/analysis/cicigs-legacy-fighting-corruption-guatemala/> (ultimo accesso 5 gennaio 2023). Per approfondimenti sul punto Laura Zamudio González, Gonzalo Celorio Morayta, and Bernardo Mabire. "LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG). UNA ORGANIZACIÓN AUTORIDIGIDA / THE INTERNATIONAL COMMISSION AGAINST IMPUNITY IN GUATEMALA (CICIG). A SELF-DIRECTED ORGANIZATION / LA COMMISSION INTERNATIONALE CONTRE L'IMPUNITÉ AU GUATEMALA (CICIG). UNE ORGANISATION INDÉPENDANTE." *Foro internacional* 58, no. 3 (233) (2018): 493–536; LIMON M., *Using human rights and human rights based approaches to combat corruption. Proposals for a needs-based approach*, cit.

²¹ Informazioni reperibili al sito web <https://www.cicig.org/casos-listado/> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

²² Informazioni reperibili al sito web <https://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/default.asp> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

²³ Sul punto POZSGAI-ALVAREZ J., *The politics of anti-corruption agencies in Latin America*, cit., pp. 201-217; LIMON M., *Using human rights and human rights based approaches to combat corruption*, cit.

²⁴ Per approfondimenti sul punto ZAMUDIO-GONZÁLEZ L., *The Role of the United Nations and the Organization of American States in Delegation of Governance Agreements: The Case of Hybrid Anti-*

Va necessariamente considerato l'effetto della giurisprudenza regionale sul piano nazionale. La definizione estesa del fenomeno come intesa dall'organo regionale viene fatta propria dagli organi giudiziari nazionali. Filone interessante è quello sviluppatosi in Bolivia, con casi che dimostrano la interconnessione con i reati di traffici illeciti di droga e il coinvolgimento delle autorità statali di polizia.²⁵

Con il caso *Taurus*, il 2 aprile 1985, gli ufficiali boliviani intercettano un aereo della compagnia Taurus che trasportava 1.161 chilogrammi di cocaina con l'arresto di alti funzionari di polizia.²⁶ I procuratori distrettuali hanno accusato la polizia antidroga di un sistematico insabbiamento di persone seriamente sospettate di reati in casi di traffico di droga.

Il caso *Huanchaca* ha coinvolto l'omicidio nel settembre 1986 di un importante scienziato boliviano e di altri due uomini, volati nel Parco Nazionale Huanchaca lungo il confine brasiliano e atterrati in un laboratorio clandestino di cocaina, dove le guardie li avevano uccisi.²⁷ La archiviazione delle accuse contro 16 boliviani coinvolti nell'omicidio ha sollevato interrogativi sulla capacità del sistema giudiziario di resistere alle pressioni dei trafficanti di droga.

Simile il *Narco Naval Case*. Il 15 settembre 1995 la polizia antidroga peruviana ha arrestato un aereo della linea Aerobol boliviana, che divenne noto come Narco Jet a causa del suo enorme carico di cocaina. Un tema irrisolto è l'esistenza di agenti dell'intelligence della polizia al di fuori del controllo statale: i capi di due dipartimenti della polizia antidroga boliviana hanno coordinato personalmente importanti attività di intelligence con funzionari degli Stati Uniti all'insaputa dei loro ufficiali in comando. Gli scandali nelle missioni antidroga sottolineano e talvolta dimostrano il coinvolgimento diretto di alti funzionari governativi nel traffico di droga.²⁸

Corruption Agencies in Central America, in *The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America*, 235–50, 2021.

²⁵ Accion Andina, *Crime in uniform*, cit., pp. 23-27.

²⁶ Informazioni reperibili al sito web <https://www.tni.org/en/article/narco-jets-and-police-protection-in-bolivia> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

²⁷ Informazioni reperibili al sito web <https://www.nytimes.com/1988/05/05/world/drug-case-raises-doubts-in-bolivia.html> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

²⁸ Informazioni reperibili al sito web <https://www.tni.org/en/article/narco-jets-and-police-protection-in-bolivia> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

Nello stesso anno, oggetto dell'*Aeroperu Case*, membri del corpo di polizia boliviana sono stati scoperti coinvolti nella spedizione clandestina di un pacco di droga in Messico.²⁹

Simili impunità e interconnessioni con le organizzazioni criminali sono state accertate nel caso della scuola rurale di Ayotzinapadi a Iguala, in Messico, avvenuto il 26 settembre 2014, quando sparirono 43 studenti con il coinvolgimento della polizia locale.³⁰

La giurisprudenza della regione americana, a fronte di episodi di corruzione così dissimili tra loro, reiterati nel tempo e coinvolgenti frequentemente le più alte cariche pubbliche, evidenzia la necessità di attribuire il fenomeno alla responsabilità statale, riconducendolo alla inottemperanza degli obblighi regionali sanciti dalla Convenzione interamericana (nonché di quelli internazionali) in ragione della violazione di diritti fondamentali. In particolare, il dovere di prevenzione della violazione dei diritti umani dinanzi al verificarsi di atti corruttivi, in capo allo Stato, comprende tutti quei mezzi di natura legale, politica, amministrativa e culturale che promuovono la tutela dei diritti umani e assicurano che eventuali violazioni siano considerate e trattate come atti illegali, che, in quanto tali, possono comportare la punizione di responsabili e l'obbligo di risarcire le vittime per i danni,³¹ e questo lo si evince ancora da numerose pronunce della Corte.³² Di conseguenza, gli Stati devono adottare le misure necessarie, attraverso leggi e attraverso organismi, agenzie, procedure e così via, per stabilire le disposizioni istituzionali necessarie per sradicare la corruzione nell'apparato statale.³³ Al contempo, la Corte interamericana ha individuato l'obbligo degli Stati di indagare sugli atti di

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ "Il 4 giugno 2018 un tribunale federale di Tamaulipas ha ordinato la creazione di una commissione investigativa speciale per il caso Iguala. La sentenza è stata un passo avanti nella protezione dei diritti umani per le famiglie degli scomparsi, tuttavia, poco dopo la sentenza, diversi organismi governativi hanno presentato oltre un centinaio di mozioni legali nel tentativo di impedire il rispetto di questa sentenza legale, mostrando di nuovo la volontà di nascondere la verità sul destino dei 43 studenti." Informazioni reperibili al sito http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/es/Comision_para_la_Verdad/Informe_Presidencia?utm_source=Sudamericana&utm_campaign=ca028c59c7-EMAIL_CAMPAIGN_2020_11_17_10_52_COPY_34&utm_medium=email&utm_term=0_b829ad6aa2-ca028c59c7-73979308 (ultimo accesso 4 gennaio 2023)

³¹ Inter-American Commission on Human Rights, *Situation of Human Rights of the Indigenous and Tribal Peoples of the Pan-Amazon Region*, cit., p. 98

³² Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras. Sentenza 29 luglio 1988, serie C n. 4; Caso di Perozo et al. v. Venezuela. Obiezioni preliminari, merito, riparazioni e spese. Sentenza del 28 gennaio 2009. Serie C n. 195, paragrafo 149 e Caso Anzualdo Castro v. Perù. Obiezione preliminare, merito, riparazione e spese. Sentenza del 22 settembre 2009. Serie C n. 202 par.63; Caso di González et al. ("Cotton Field") v. Messico. Sentenza del 16 novembre 2009. Serie C n. 205, par. 252.

³³ Inter-American Commission on Human Rights, *Situation of Human Rights of the Indigenous and Tribal Peoples of the Pan-Amazon Region*, cit., p. 98

corruzione e ha sottolineato che lo Stato ha l'obbligo di utilizzare tutti i mezzi legali a sua disposizione per contrastare tale situazione, poiché l'impunità favorisce la recidiva cronica delle violazioni dei diritti umani e la totale indifesa delle vittime e dei loro familiari.³⁴

b. L'ESPERIENZA AFRICANA

La diffusione endemica della corruzione in Africa è nota ed è già stata evidenziata. Prima di soffermarsi sulle pronunce degli organi regionali africani, a testimonianza del sentimento di offensività sociale riconosciuto al fenomeno corruttivo nella regione, è bene richiamare alcuni casi che hanno coinvolto i paesi africani sul piano nazionale.

Gli studiosi della materia in particolar modo si soffermano sulla giurisprudenza offerta dallo Zimbabwe e dalla Nigeria. Difatti un valido esempio di interconnessione tra corruzione, violazione dei diritti umani e implicazioni dello Stato sono rinvenibili nell'esperienza dello Zimbabwe, teatro di criminalità organizzata, tra i cui settori di attività la più celebre è quella di estrazione e commercio di diamanti, che si spinge al punto di ledere il diritto alla vita dei minatori.³⁵

Durante il regime Mnangagwa le autorità statali hanno indiscriminatamente incarcerato, torturato, mutilato e assassinato esponenti dell'opposizione politica, giornalisti e attivisti per i diritti civili.³⁶ Attraverso i media controllati dallo stato, il regime di Mnangagwa ha intrapreso una campagna di disinformazione per contrastare le accuse riguardanti il suo coinvolgimento in corruzione, violazioni dei diritti umani e violazione dello stato di diritto. Proprio in merito ai rapimenti e torture di giornalisti e attivisti, sono state diffuse *fake news* al fine di negare le accuse e privare i cittadini di una adeguata informazione pubblica, in violazione del principio di trasparenza, che dovrebbe costituire un punto fermo nel rapporto tra governanti e governati.³⁷ Studiosi si sono soffermati sull'analisi della assenza di informazione in Zimbabwe che ha permesso la perpetrazione di crimini

³⁴ Così nei casi IACHR, Ricorso alla Corte interamericana dei diritti umani nel caso di Karen Atala e figlie, 17 settembre 2010, par. 86; I/A Court HR Case of Atala Riffó and Girls. c. Cile, meriti, riparazioni e costi. Sentenza del 24 febbraio 2012. Serie C n. 239, par. 164 e I/A Corte H.R., Caso Ivcher Bronstein c. Perù. Sentenza del 6 febbraio 2001. Serie C n. 74, par. 186; I/A Corte H.R. Caso Corte Costituzionale contro Perù. Sentenza del 31 gennaio 2001. Serie C n. 71, par. 123; I/A Corte H.R. Caso Bámaca Velásquez c. Guatemala. Sentenza del 25 novembre 2000. Serie C n. 70, par. 211.

³⁵ Per approfondimenti sul punto Human Rights Watch, *Zimbabwe, Diamonds in the Rough. Human Rights Abuses in the Marange Diamond Fields of Zimbabwe*.

³⁶ CHENZI V., *FAKE NEWS, CORRUPTION, HUMAN RIGHTS, AND THE MNANGAGWA REGIME*, 2017-2021, p. 97.

³⁷ *Ibidem*, p. 106.

atroci da parte del regime, e hanno individuato un triplice scopo assolto dalla disinformazione: permettere la commissione di reati, escludono la responsabilità statale nella violazione di diritti umani, estinguere l'opposizione politica. Secondo Transparency International nella classifica dei paesi più corrotti, lo Zimbabwe si classifica appena alle spalle della Nigeria, la cui corruzione è percepita come endemica da decenni, e appena sopra l'Iraq, la cui corruzione è considerata una minaccia alla stabilità interna peggiore del terrorismo.³⁸

In Nigeria la corruzione è diffusa a tal punto da essere individuata come “fattore nigeriano”.³⁹ Dieci anni fa, nel 2012, il rapporto nazionale del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti registrava diversi casi di *grand corruption*,⁴⁰ tra cui il riciclaggio di denaro per un totale di quasi cinque miliardi di naira di fondi,⁴¹ appartenenti allo Stato di Bayelsa da parte dell'ex governatore dello Stato di Bayelsa; il furto di 61,4 miliardi di naira,⁴² da parte del presidente della Commissione per lo sviluppo delle comunità produttrici di petrolio dello Stato di Ondo; l'appropriazione di 32,8 miliardi di naira,⁴³ da parte di un ex direttore del Police Pension Office;⁴⁴ l'ammissione di colpevolezza e la confisca di quanto sottratto allo stato nigeriano da parte dell'ex governatore Ibori del Delta State per riciclaggio di denaro e altri reati finanziari commessi durante i suoi otto anni in carica per un totale di 12,4 miliardi di naira,⁴⁵ con pronuncia della *Southwark Crown Court* di Londra, e molti altri ancora.

Nel caso *Okoye v Santilli*, la Corte Suprema nigeriana si è soffermata sulla definizione di pubblico ufficiale e sulle attività dallo stesso compibili conformemente ai codici di condotta nazionali.⁴⁶ Analogamente, nella causa *Nwankwo v Nwankwo*, la Corte Suprema ha fatto luce sul significato di "impegnarsi in affari" escludendo la possibilità di ricoprire

³⁸ *Ibidem*, p. 97.

³⁹ PIGA A, Strategie plurali di contrasto alla corruzione nell'Africa a sud del Sahara. Il protagonismo delle associazioni della società civile, in CADIN R., MANCA L., PIGA A., ZAMBRANO V. (a cura di), Lotta alla corruzione e diritti umani. cit., pp. 1-23.

⁴⁰ KOLAWOLE O., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, cit., p. 70.

⁴¹ Equivalenti a 32 milioni di dollari.

⁴² Equivalenti a 393 milioni di dollari.

⁴³ Equivalenti a 210 milioni di dollari.

⁴⁴ Informazioni sull'organo disponibili al sito <https://www.nfpensions.com.ng> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

⁴⁵ Equivalenti a 79 milioni di dollari.

⁴⁶ La Corte ha stabilito che a un pubblico ufficiale è precluso dal codice di condotta l'intraprendere qualsiasi altra attività, conformemente alla sezione 20(1) del Code of Conduct Bureau Act.²² La Corte ha dichiarato illegale un contratto stipulato da uno degli imputati mentre era ancora un pubblico ufficiale

una posizione dirigenziale o analoga all'interno di un'impresa privata.⁴⁷ Sul medesimo tema rileva anche il caso *Federal Republic of Nigeria v Dariye and Dariye*. L'ex governatore Dariye ha utilizzato un conto intestato a nome falso per ricevere ingenti somme da Plateau State, di cui era allora governatore dirottando circa 2,6 milioni di sterline di fondi pubblici appartenenti a Plateau State su questo conto e trasferendo quasi 762.000 sterline dallo stesso conto ai suoi conti bancari a Londra. Il governo nigeriano ha sostenuto che le azioni del signor Dariye costituissero appropriazione indebita di fondi pubblici o profitti segreti ottenuti attraverso l'abuso della posizione di governatore e pubblico ufficiale. È stato altresì sostenuto che la sua posizione violava le disposizioni costituzionali che vietano ai pubblici ufficiali di mantenere conti bancari all'estero. Non ci sono informazioni certe sulla destinazione finale della ricchezza rubata recuperata, che includeva proprietà straniere, conti bancari, investimenti e contanti per un valore superiore a 10 milioni di sterline; anche l'importo totale recuperato non è certo.⁴⁸

Nel caso *Attorney-General of Delta State & Ors v EFCC & Ors* del 2007, ancora, la giurisdizione di Edo State si interroga sulla definizione di corruzione pubblica, individuandola quale corruzione commessa da funzionari così nominati dallo Stato.⁴⁹ La Commissione sui Crimini Economici e Finanziari (EFCC) ha dichiarato che le indagini da essa svolte hanno rivelato una corruzione sistemica nel paese che ha coinvolto, tra gli altri, l'ex governatore capo Ibori. Secondo l'EFCC, le transazioni fraudolente sono state perpetrate attraverso la creazione di 14 società fittizie. L'EFCC successivamente ha affermato di aver recuperato i fondi dai conti del sig. Ibori, restituendoli alle casse del governo del Delta State per consentire la realizzazione di progetti pubblici a favore della popolazione. Di fatto però non si conosce il reale importo di quanto sia stato effettivamente recuperato e per quali scopi sono stati spesi i fondi restituiti.⁵⁰

La Nigeria frequentemente è parte nelle attività giurisdizionali degli organi regionali proprio in ragione della importanza dei livelli di diffusione della corruzione e implicazioni con i diritti umani sul territorio nazionale.⁵¹ Quelle di seguito proposte sono

⁴⁷ KOLAWOLE O., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, cit., p. 125 e ss.

⁴⁸ KOLAWOLE O., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, cit., p. 104.

⁴⁹ come definita nella legge del codice penale applicabile nello Stato di Abia o nella legge del 2002 della Commissione indipendente per le pratiche di corruzione e altri reati correlati ("ICPC"), rientri nell'ambito di competenza di sezione 46 dell' EFCC (Stabilimento) Act, 2004.

⁵⁰ KOLAWOLE O., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, cit., p. 103.

⁵¹ Tra i molti contributi, sulla percezione della corruzione da parte di legali nigeriani, vedasi JAYANTH K. K., *INTERNATIONAL LAWYERS AS DISRUPTERS OF CORRUPTION: BUSINESS AND HUMAN RIGHTS IN AFRICA'S MOST POPULOUS COUNTRY—NIGERIA*.

decisioni coinvolgenti gli stati africani, emesse talvolta dagli organi regionali, talvolta da quelli nazionali, a definizione di controversie tra individui e Stati aventi ad oggetto dinamiche di corruzione lesive dei diritti dei primi attribuite alla responsabilità dei secondi.

Nel caso *Ilesanmi v. Nigeria* il ricorrente afferma di aver denunciato le attività di contrabbando di diverse società e individui, nonché di funzionari delle dogane e di polizia per attività di contrabbando di stupefacenti, minerali, armi illegali, alimenti contenenti sostanze cancerogene, prodotti farmaceutici scaduti o contraffatti, pneumatici di automobili, prodotti tessili, prodotti siderurgici, prodotti elettronici ed altri prodotti, per un totale di circa 101 trilioni di naira privati annualmente alla Nigeria. Questi stessi prodotti avrebbero provocato la morte di molte persone a causa dell'assunzione di farmaci contraffatti o scaduti. Nella proposizione del caso alla Commissione africana, il denunciante allega la responsabilità degli organi di polizia e degli agenti doganali, collusi con i contrabbandieri. La Commissione ne ha dichiarato la inammissibilità per non aver esaurito i rimedi interni o comunque non aver dimostrato la loro indisponibilità o inefficacia.⁵²

Caso certamente più famoso coinvolgente la Nigeria davanti agli organi regionali è l'*Ogoniland case*, il cui significato, per quanto di interesse in questa sede, è il contributo offerto dalla Commissione circa il dovere dei governi nazionali di proteggere i propri cittadini da attività dannose, perpetrate anche da soggetti privati. La Commissione ha riconosciuto che l'estrazione e la lavorazione del petrolio così condotta ha provocato danni di vasta portata alle terre e ai mezzi di sussistenza del popolo Ogoni compromettendone i diritti espressamente previsti dalla Carta africana, e non solo.⁵³ In questo caso, la Commissione africana per i diritti dell'uomo e dei popoli ha rilevato che la Nigeria ha violato diverse disposizioni della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli consentendo alle compagnie petrolifere di operare nelle terre degli Ogoni in un modo che ha contaminato l'ambiente e ha avuto effetti devastanti sulla salute e sul benessere della popolazione locale, offrendo un richiamo ai doveri internazionali, in particolare al *General Comment* n. 24 del CESCR che discute in dettaglio l'obbligo dello Stato di proteggere i diritti umani nel contesto degli abusi delle imprese.⁵⁴

⁵² ILESANMI V NIGERIA (COMMUNICATION NO. 268/2003) [2005] ACHPR 66; (11 MAY 2005)

⁵³ Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria (Communication No. 155/96).

⁵⁴ Vedasi paragrafi 18 e 20.

Caso altrettanto conosciuto e che rileva in tema di corruzione è il caso *SERAP v. Nigeria* deciso da ECOWAS.⁵⁵ La denuncia mossa dai ricorrenti si basa su presunte violazioni dei diritti all'istruzione, della dignità umana e di disporre liberamente delle proprie risorse, citando le disposizioni dell'articolo 4(g) del trattato ECOWAS nonché gli articoli 2, 17, 21 e 22 della Carta africana,⁵⁶ di fronte al depauperamento di fondi statali messo in atto dalla Commissione universale per l'istruzione di base (cosiddetta UBEC).⁵⁷ Tra il 2006 e il 2007 l'UBEC ha sottratto 351,54 milioni di dollari ai fondi pubblici nigeriani e SERAP ha sostenuto la lesione del diritto all'istruzione dei cittadini nigeriani a causa dell'episodio corruttivo.⁵⁸ La parte ha sostenuto che questo non fosse un caso isolato, ma un esempio di corruzione ad alto livello e furto di fondi destinati all'istruzione primaria in Nigeria. Il risultato è che la Nigeria non è in grado di raggiungere il livello di istruzione che merita in quanto oltre cinque milioni di bambini nigeriani non hanno accesso all'istruzione primaria. La distruzione delle risorse naturali della Nigeria attraverso la corruzione su larga scala è l'unica causa dei problemi che negano alla maggioranza dei cittadini l'accesso a un'istruzione di qualità. La Corte dell'ECOWAS ha stabilito un importante precedente regionale e internazionale riconoscendo che l'appropriazione indebita dei fondi pubblici ha necessariamente provocato un impatto negativo sull'opportunità di un'adeguata formazione scolastica. Pur non riuscendo a dimostrare un nesso causale diretto tra l'azione dello Stato (*rectius* dei funzionari UBEC) e la negazione del diritto allo studio, la Corte ha rilevato che lo Stato nigeriano aveva l'obbligo di garantire che i fondi pubblici fossero correttamente destinati, diversamente da quanto accaduto.⁵⁹ Questo caso risulta per questo fondamentale per comprendere le interazioni tra corruzione e *social harm* come inteso da UNCAC.⁶⁰

⁵⁵ *SERAP v Nigeria, Judgement*, ECW/CCJ/APP/12/07; ECW/CCJ/JUD/07/10 (ECOWAS Nov 20, 2010). ECOWAS COMMUNITY COURT OF JUSTICE, THE REGISTERED TRUSTEES OF THE SOCIO-ECONOMIC RIGHTS AND ACCOUNTABILITY PROJECT (SERAP) v. THE FEDERAL REPUBLIC OF NIGERIA AND UNIVERSAL BASIC EDUCATION COMMISSION (UBEC), 30 novembre 2010, ECW/CCJ/JUD/07/10.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Fondata nel 1999 dal governo nigeriano per garantire l'accesso a un'istruzione di base di qualità in tutto il paese. È stata data autorità legale nel 2004 con la legge sull'istruzione di base e sull'infanzia Legge sui diritti.

⁵⁸ BARKHOUSE A., HOYLAND H., LIMON M., *Policy Brief: Corruption: A Human Rights Impact Assessment*, cit., p. 6.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ BARKHOUSE A., *Prosecuting grand Corruption Cases for heads of state: the role of Domestic Courts*, cit., p. 11.

Alcuni autori sostengono che per far valere la violazione di diritti umani da parte di atti corruttivi si debba far leva sugli artt. 60 e 61 della Carta africana, al fine di far rivalere i casi dinanzi alla Commissione e alla Corte africana.⁶¹ Va però ricordata la *AU Convention against corruption*, della quale si è fatta menzione nel primo capitolo, che necessariamente deve essere coordinata a un livello inferiore con la Carta africana e a un livello superiore, per gli Stati che l'abbiano ratificata, con UNCAC a definizione, prevenzione e persecuzione della corruzione nella regione. Sorge dunque la problematica se “AU Anti-Corruption Convention should be viewed as a "relevant human rights" treaty to come within the jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights.”⁶²

Oltre a criminalizzare questi reati ai sensi del diritto interno, la Convenzione richiede agli Stati parti di adottare misure legislative per rafforzare le misure di controllo sull'operatività delle società estere, rafforzare la contabilità interna, l'audit e gli appalti pubblici. A tal proposito è bene richiamare la vicenda che ha interessato il Sudafrica, *Hugh Glenister v. President of the Republic of South Africa & Ors*. Il ricorrente, l'uomo d'affari sudafricano Hugh Glenister, ha sostenuto che la costituzione sudafricana imponesse allo Stato l'obbligo di istituire e mantenere un organismo anticorruzione indipendente e che un organismo di recente costituzione manca di sufficiente indipendenza. La Corte costituzionale del Sudafrica, accogliendo la domanda a maggioranza, ha dichiarato costituzionalmente invalida la legislazione che ha sciolto e sostituito un organismo anticorruzione.

La Convenzione richiede altresì di istituire programmi di protezione di testimoni e informatori, adottare e rafforzare programmi di educazione e sensibilizzazione pubblica. Ancor più, l'art. 14 della Convenzione afferma che qualsiasi persona presunta aver commesso atti di corruzione riceverà un giusto processo ai sensi della Carta africana.⁶³

L'approccio *human rights oriented* del sistema africano in contrasto alla corruzione emerge chiaramente dalla suddetta Convenzione, la quale attribuisce ai diritti

⁶¹ WILLARD TAWONEZVI M., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, Potchefstroom Electronic Law Journal 21, 2018, pp. 1–10, p. 8.

⁶² Ibidem, p. 227.

⁶³ KHEMANI M., *Corruption and the Violation of Human Rights : The Case for Bringing the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption Within the Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*. African Yearbook, p. 221.

fondamentali il ruolo di obiettivo da raggiungere, ai sensi dell'art. 2 della stessa, nonché criterio interpretativo per la sua applicazione nel contrasto al fenomeno corruttivo.⁶⁴

c. LA CORTE EDU

Dal lato europeo, la Corte Edu offre importanti contributi alla definizione dell'obbligo di *protect* proprio degli Stati nell'ambito della corruzione. L'obbligo di protezione è particolarmente rilevante non solo per quanto concerne l'obbligo dello Stato di proteggere gli individui da atti abusivi commessi da soggetti private, ma anche nel senso di ridurre i rischi strutturali di violazione dei diritti in tutte quelle attività in cui sono coinvolti funzionari statali. Molteplici esempi di questo secondo aspetto si ritrovano nelle pronunce della Corte europea in casi di violenza commessa da autorità di polizia e di pubblica sicurezza contro civili. In questi casi la Corte richiede l'attivazione da parte degli Stati europei di azioni di indagine e persecuzione, così la casistica provocata dalla inerzia dello Stato o da misure anticorruzione inefficaci, risulterà direttamente attribuibile agli Stati in termini di responsabilità, proprio per non aver impedito gli abusi.

La traduzione dell'obbligo di proteggere si traduce quindi in attuazione di misure anticorruzione. In un primo caso, *Öneryıldız c. Turchia*, due cittadini turchi sostenevano che le autorità nazionali fossero responsabili della morte dei loro familiari e della distruzione dei loro beni a seguito di un'esplosione di metano avvenuta il 28 aprile 1993 in una discarica municipale a Ümraniye (Istanbul) quando trentanove persone morirono nell'incidente. La censura mossa dinanzi alla Corte era relativa all'inerzia delle autorità nazionali, nullafacenti al fine di evitare l'esplosione. La Corte ha evidenziato come il dovere degli Stati, ai sensi dell'art. 2 CEDU, si estrinseca anche nell'obbligo positivo di adottare misure adeguate per salvaguardare la vita di coloro che si trovano sotto la propria giurisdizione, da applicarsi nell'ambito di qualsiasi attività, pubblica o meno, nella quale potrebbe essere messo in gioco il diritto alla vita, specie nelle attività industriali, per loro stessa natura pericolose, come nel caso del funzionamento di siti di raccolta dei rifiuti. Questi concetti verranno ripresi nel caso *Di Sarno e altri c. Italia*, in cui “i giudici di Strasburgo hanno infatti riscontrato una violazione dell'art. 8 CEDU, che sancisce il

⁶⁴ Per un raffronto approfondito tra strumenti africani anti corruzione e UNCAC vedasi ZACCARI L., *La lotta alla corruzione nel Continente africano. Strumenti giuridici regionali e iniziative sub-regionali*, in CADIN R., MANCA L., PIGA A., ZAMBRANO V. (A CURA DI), *Lotta alla corruzione e diritti umani*. cit., pp. 81-112.

diritto al rispetto della vita privata e familiare, perché per un lungo periodo le autorità italiane non erano state in grado di assicurare il corretto funzionamento del sistema di raccolta e smaltimento dei rifiuti, esponendo a pericolo la salute dei ricorrenti medesimi”.⁶⁵

Nella successiva pronuncia *Budayeva e altri c. Russia* della Corte EDU, i ricorrenti sostenevano che le autorità nazionali si fossero rese responsabili della morte del signor Budayev, di aver messo a rischio la loro vita, nonché della distruzione della sua proprietà, in conseguenza dell’omesso intervento volto a limitare le conseguenze di una frana di fango avvenuta a Tynauz tra il 18 e il 25 luglio 2000. Questi fatti comportavano, a detta loro, una violazione degli artt. 2, 8 e 13 della CEDU e dell’art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione; violazione delle quali la Corte ritiene certe quella degli artt. 2 e art. 1 del Protocollo n. 1.

Altro filone che ricorre nella giurisprudenza europea è quello delle ipotesi di corruzione connesse alla violazione del giusto processo e della libertà di espressione. Così nella sentenza *Kövesi c. Romania* del maggio 2020, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riscontrato violazioni degli artt. 6 e 10 CEDU in relazione alla rimozione del capo dell'ufficio del procuratore nazionale anticorruzione prima della fine del suo secondo mandato, a seguito delle critiche mosse alle riforme legislative nel settore della corruzione. La Corte ha attribuito particolare importanza alla carica ricoperta da parte ricorrente, osservando che tali funzioni e doveri includevano l'espressione del proprio parere sulle riforme legislative che potevano avere un impatto sulla magistratura e sulla sua indipendenza e, più specificamente, sulla lotta contro corruzione condotta dal suo dipartimento.⁶⁶

Particolarmente interessante nell’ambito della protezione dei diritti umani sul piano europeo è anche il filone giurisprudenziale sviluppatosi attorno al tema della tutela dei diritti della persona accusata di corruzione.

Nel caso *Ramanauskas c. Lituania* (2008) si accerta la violazione dell’art. 6 CEDU. Il ricorrente lavorava come Pubblico ministero fino a quando un ufficiale di un'unità speciale di polizia anticorruzione gli offre una tangente per ottenere l'assoluzione di una terza persona. Il ricorrente inizialmente ha rifiutato la tangente, ma dopo che l'offerta è

⁶⁵ COLELLA A., *STRASBURGO CONDANNA L'ITALIA PER LA GESTIONE DELL'EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA*, Nota a Corte EDU, sent. 10 gennaio 2012, ric. n. 30765/08, Di Sarno e altri c. Italia, disponibile al sito web <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/1154-strasburgo-condanna-l-italia-per-la-gestione-dell-emergenza-rifiuti-in-campania> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

⁶⁶ European Court for Human Rights, *Kövesi v. Romania*, Application Number 3594/19, 5 maggio 2020.

stata ripetuta più volte, ha accettato. La Corte regionale di Kaunas ha dichiarato il ricorrente colpevole di corruzione, decisione confermata dai successivi gradi di appello interni. La Corte EDU dal canto suo ha però riconosciuto una violazione dell'art. 6 nelle dinamiche processuali interne.

La vicenda *Craxi c. Italia* (2003) accerta invece la violazione dell'art. 8 CEDU causato dalle intercettazioni telefoniche tra la residenza tunisina di Craxi, ad Hammamet, e l'Italia, disposte dalla magistratura milanese nel 1995, nel quadro del processo "Metropolitana Milanese". I giudici europei hanno constatato che il procedimento italiano non ha seguito le giuste garanzie procedurali atte a conoscere i passaggi delle conversazioni intercettate e a escluderne preliminarmente alcuni passaggi; la condanna ha inoltre riguardato anche le indiscrezioni pubblicate dai giornali italiani.

Nei casi *Lietzow c. Germania* e *Garcia Alva c. Germania*, entrambi decisi nel 2001, la Corte EDU accerta la violazione dell'art. 5 CEDU in casi in cui a soggetti imputati per la commissione di reati di corruzione viene limitato il diritto di difesa con esclusione della possibilità di vedersi riconosciuto l'accesso agli atti processuali alla richiesta dell'avvocato difensore.⁶⁷

L'obbligo di protezione in capo agli Stati, nelle pronunce della Corte europea, non si traduce esclusivamente in una protezione dei soggetti passivi delle condotte corruttive, ma entra in gioco anche nei confronti degli stessi soggetti autori del reato, con particolare attenzione per le garanzie procedurali che devono essere previste e applicate a livello nazionale nell'interesse di questi ultimi.

3. L'ESISTENZA DI UNA NORMA DI DIRITTO INTERNAZIONALE GENERALE CHE OBBLIGA IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE IN CONFORMITÀ CON LA GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE E REGIONALE. LA NOZIONE DI CORRUZIONE QUALE CRIMINE INTERNAZIONALE.

Alla luce della dimostrata interazione tra diritti umani e corruzione nella giurisprudenza esistente, c'è chi sostiene che possa configurarsi il diritto a una società libera dalla corruzione. Questo nuovo diritto sarebbe il frutto della commistione del diritto alla vita e della dignità umana, e pertanto anch'esso un diritto umano fondamentale. Trattandosi di

⁶⁷ Nota a Corte EDU, inviata. 10 gennaio 2012, ricorso n. 30765/08, Di Sarno e altri c. Italia <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=002-5775&filename=002-5775.pdf> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

un diritto umano fondamentale non potrebbe venire automaticamente compreso in presenza di un bene di interesse pubblico.

Per altri autori il diritto ha natura collettivistica, proprio di un popolo, di esercitare la sovranità sulla propria ricchezza naturale nelle forme di un'autodeterminazione economica che trova conferma nel dettato dei Patti internazionali.⁶⁸ La violazione del diritto a una società libera dalla corruzione si verifica ogniqualvolta la popolazione viene spogliata delle risorse pubbliche attraverso il loro uso illecito e concessioni corrotte a multinazionali e società estere. Lo Stato trasferisce la proprietà delle risorse nazionali a chi occupa posizioni di potere o influenze attraverso pratiche corrotte così violando il diritto all'autodeterminazione economica.

La violazione del diritto nega alle persone, individualmente e collettivamente, il loro diritto di disporre liberamente della loro ricchezza nazionale compromettendo lo sviluppo del paese. Il diritto a una società senza corruzione si fonda dunque anche sui diritti collettivi all'autodeterminazione e allo sviluppo,⁶⁹ e quando esso viene violato questi ultimi lo sono altrettanto.

Questo concetto viene elaborato da altri autori nell'ottica di dimostrare l'esistenza di un crimine internazionale di corruzione, come visto nel secondo capitolo, e l'esistenza di una norma di diritto generale all'*anti-corruzione*. Ciò nonostante le resistenze degli Stati che si vedono minati nella propria sovranità.

Tale resistenza è stata analizzata da alcuni studi adducendo a modello il caso del Camerun contrario alla sottomissione dei suoi dati al *Corruption Perception Index*. Questo fatto raffigura certamente una sottrazione alla ratifica di impegni internazionali anticorruzione e agli strumenti di implementazione degli stessi, passibile di influenza nei confronti di altri paesi. D'altra parte assume il significato, tesi questa sostenuta dagli stessi autori, di ostacolo alla partecipazione diffusa e rappresentativa degli Stati alle normative anticorruzione e si traduce nella volontà di opporsi alla formazione di una nuova norma

⁶⁸ KOFELE-KALE N., *The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right*, cit., pp. 163 -164.

⁶⁹ *Ibidem*,, p. 165.

di diritto consuetudinario che vieti la corruzione.⁷⁰

L'accettazione di un obbligo generale di prevenzione e contrasto alla corruzione può essere sostenuto in ragione dell'adozione delle misure di cooperazione e coordinamento tra Stati ordinate da UNCAC al Capitolo IV.⁷¹ In particolare ai sensi dell'art. 48 UNCAC, *gli Stati Parte collaborano strettamente tra di loro, coerentemente con i rispettivi ordinamenti giuridici ed amministrativi nazionali, per rafforzare l'efficacia dell'azione delle strutture preposte all'individuazione e repressione dei reati descritti in UNCAC.*

Esempi di collaborazione tra Stati in questo senso emergono nel caso *APDHE v. Obiang Family*,⁷² riguardante la popolazione della Guinea Equatoriale.⁷³ Nel luglio 2004, un rapporto del Senato degli Stati Uniti rilevava che enormi somme di denaro erano state dirottate dal presidente Obiang su conti in Spagna. Il presidente dirottava su fondi propri il tesoro equatoguineano ordinando alla Riggs Bank statunitense di effettuare i vari trasferimenti su conti privati intestati ad una società controllata in Spagna. Il fatto che l'appropriazione indebita fosse stata commessa all'estero è risultato irrilevante ai fini della persecuzione del caso, poiché il codice penale spagnolo attribuisce giurisdizione ai tribunali spagnoli su casi di riciclaggio di denaro coinvolgenti la Spagna, indipendentemente da quale sia il luogo ove si è verificato il reato sottostante.⁷⁴

Dal lato del settore privato, casi simili possono essere rinvenuti nelle investigazioni condotte dagli Stati Uniti su conti *offshore* contenenti fondi esteri portati negli USA. Le implicazioni internazionali del fenomeno sono ben visibili in studi statunitensi, ove la Sottocommissione Permanente per le indagini,⁷⁵ ha accertato come alte cariche e

⁷⁰ KOFELE-KALE N., *The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right*, cit. pp. 177 - 178.

⁷¹ Artt. 43-50. Su questo punto si veda LEITE DE QUEIROZ L., *Shifting Anti-Corruption Global Legal Policy: The Case for International Human Rights Law*, cit.

⁷² Per un commento vedasi il sito <https://www.justiceinitiative.org/litigation/apdhe-v-obiang-family> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

⁷³ Sulla corruzione in Guinea vedasi, tra i molti, GARCIA SANZ N., OLLÈ SESÈ M., *Political corruption and human rights in Equatorial Guinea*, in ZINKERNAGEL G. F., MONTEITH C., GOMES PEREIRA P., *Emerging trends in asset recovery*, Basel Institute on Governance, pp. 295-302.

⁷⁴ Per un commento vedasi il sito <https://www.justiceinitiative.org/litigation/apdhe-v-obiang-family> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

⁷⁵ Vedasi Keeping Foreign Corruption Out of the United States: Four Case Histories al sito web <https://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations/hearings/-keeping-foreign-corruption-out-of-the-united-states-four-case-histories> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

rappresentanti politici stranieri si siano serviti di professionisti e istituzioni finanziarie statunitensi per trasferire milioni di dollari in fondi negli Stati Uniti per promuovere interessi personali.⁷⁶

UNCAC, lo si è già detto nel capitolo secondo di questo elaborato, arriva a formulare un'ipotesi particolareggiata di giurisdizione universale per il perseguimento di fattispecie corruttive ai sensi dell'art. 42.

La giurisdizione universale copre i crimini che costituiscono un affronto alla comunità internazionale e pertanto possono essere perseguiti da qualsiasi Stato, indipendentemente dal luogo in cui è stato commesso il presunto reato o dalla nazionalità dell'individuo accusato di tale reato, senza alcun legame di territorialità o nazionalità tra lo stato e la condotta o l'autore del reato. Questa dottrina può trovare applicazione nei paesi coinvolti da corruzione sistemica, dove esiste la volontà dei cittadini di rimpatriare i beni rubati, ma l'interferenza della politica interna lo impedisce.⁷⁷

Questo elemento ha portato gli studiosi a pensare alla configurabilità della corruzione quale crimine internazionale (anch'esso argomento già oggetto di trattazione nel capitolo secondo), fattispecie che per le implicazioni e violazioni su larga scala trova conforto in episodi storici di corruzione. Questo è quanto si cerca di dimostrare presentando giurisprudenza conforme prodotta in ambito internazionale e regionale.

Tra tutti il più noto e il più significativo in questo senso è certamente il *caso Abacha*. Nel caso che si è instaurato a seguito della morte del dittatore nigeriano Abacha, per il recupero dei beni che durante il suo governo aveva depredata beni pubblici dalle casse dello stato destinandoli a fondi privati esteri (Svizzera,⁷⁸ Regno Unito, Lussemburgo) sono evidenti gli effetti della corruzione su larga scala, nonché l'utilità della persecuzione del crimine a livello internazionale. I recuperi di successo (2 miliardi di USD, di cui 1,2 miliardi di USD a livello internazionale) sono stati ottenuti attraverso la cooperazione reciproca di pubblici ministeri, giudici istruttori e polizia all'interno delle diverse giurisdizioni. Queste modalità ottemperano a quanto previsto da UNCAC. Allo stesso

⁷⁶ KOLAWOLE O., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, cit. p. 93 e ss.

⁷⁷ BARKHOUSE A., *Prosecuting grand Corruption Cases for heads of state: the role of Domestic Courts*, cit., p. 21.

⁷⁸ Il 5 giugno 2001 la Svizzera chiede alla Nigeria la prova della presenza nel paese dei conti Abacha.

modo, il riconoscimento della necessità di restituire i proventi della corruzione e dell'appropriazione indebita di fondi pubblici alla Nigeria e di poter attivarsi a questo scopo pur di fronte all'inerzia dello Stato interessato, risponde ai principi contenuti in UNCAC.⁷⁹ Nel caso Abacha è ben rinvenibile l'accettazione di un dovere generale di contrasto a episodi di *grand corruption*.

Più recentemente, la Guinea equatoriale ha avviato un procedimento contro la Francia di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia. Il 13 giugno 2016, la Repubblica della Guinea Equatoriale ha avviato un procedimento contro la Repubblica francese in relazione a una controversia concernente l'immunità dalla giurisdizione penale del Secondo Vicepresidente della Repubblica della Guinea Equatoriale incaricato della Difesa e della Sicurezza dello Stato e la forma giuridica dell'edificio che ospita l'Ambasciata della Guinea Equatoriale in Francia.⁸⁰ Le affermazioni della Guinea Equatoriale derivano dall'accusa francese mossa contro Teodoro Nguema Obiang Mangue, primo vicepresidente della Guinea Equatoriale, accusato di riciclaggio di denaro legato alla corruzione. Questo caso configura la prima ipotesi di *grand corruption* e cleptocrazia portata dinanzi alla CIG. Accuse di corruzione sono state ripetutamente rivolte sia al presidente che al primo vicepresidente della Guinea Equatoriale.⁸¹

Come già detto nel capitolo secondo del presente elaborato, gli studiosi si sono spinti a ipotizzare l'inglobamento della corruzione nei crimini internazionali, in particolare quale *crime against humanity* e sulla possibilità che esso venga perseguito dalla corte penale internazionale.⁸² Questi stessi autori sono giunti ad escluderne la possibilità, essendo esso ancora considerato un reato di natura economica,⁸³ anche se

⁷⁹ MONFRINI E., *The Abacha Case*, cit., p. 59.

⁸⁰ Immunities and Criminal Proceedings (*Equatorial Guinea v France*), Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 7 December 2016, I.C.J.

⁸¹ International Court of Justice, Press release No. 2016/18, June 14, 2016.; PLACHTA M., *X. JURISDICTION Equatorial Guinea Brings France Before the International Court of Justice on Corruption Charges Against First Vice-President*, in INTERNATIONAL ENFORCEMENT LAW REPORTER – Volume 32, Issue 8, pp. 336-338; MOISEIENKO A., *Equatorial Guinea v France: What are the Limits on Prosecution of Corruption-Related Money Laundering by Foreign Officials?*, July 29, 2016; United States Senate – Permanent Subcommittee on Investigations, *Keeping Foreign Corruption out of the United States: Four Case Histories* (2010).

⁸² BARKHOUSE A., *Can the ICC Prosecute Grand Corruption as A Crime Against Humanity Under Article 7 of the Rome Statute*, cit.

⁸³ *Ibidem*, p. 37: “Corruption is an international criminal offense and can be prosecuted by national judicial systems under UNCAC or other regional and multilateral treaties. However these have not been sufficient to stem grand or political corruption. The effects of grand corruption can be devastating on human life. Acts of murder, sexual violence, torture and forced displacement have been undertaken in order to further obtain

laddove le conseguenze della corruzione politica hanno causato “*widespread suffering of sufficient gravity*”, allora il reato sarebbe da considerarsi quale crimine internazionale perseguibile ai sensi dello Statuto di Roma ai sensi dell'articolo 7.1,⁸⁴ specie se ai sensi dell'art. 30 (2) (b) viene dimostrata la *mens rea* dell'attore in termini di volontà di provocare il social harm proprio dell'atto corruttivo e non solo le conseguenze economiche di attribuzione di un vantaggio proprio.⁸⁵ Le implicazioni sovranazionali della corruzione e la non previsione ad oggi di essa quale crimine internazionale, hanno portato questi stessi autori ed altri a sostenere la necessità di instaurare un tribunale ad hoc per la trattazione e risoluzione dei relativi casi.⁸⁶

Questa stessa proposta è stata accolta in realtà anche da alcuni Stati. Inizialmente con una proposta della Colombia dello scorso anno di creare una corte internazionale per perseguire i casi di corruzione specie se perpetrati da presidenti, “a new International Anti-Corruption Court”,⁸⁷ idea poi supportata da Canada, Nuova Zelanda e Ecuador.

Nell'attesa di comprenderne la fattibilità e l'accoglimento, unico strumento in grado di contrastare la corruzione a livello sovranazionale, rompendo le rivendicazioni di sovranità dei singoli stati sembra essere UNCAC.⁸⁸

Collegare i danni sociali a casi di *grand corruption* può indurre gli Stati ad adempiere agli obblighi previsti ai sensi di UNCAC e degli altri trattati ratificati in materia di diritti umani.⁸⁹ La Convenzione si pone come strumento che consacra le conseguenze dannose

illicit wealth, evidenced as consequences of grand corruption. Yet to date, grand corruption is seen as an economic crime, not serious enough to warrant prosecution by the ICC.”

⁸⁴ *Ibidem*, p. 38.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ BARKHOUSE A., *Can the ICC Prosecute Grand Corruption as A Crime Against Humanity Under Article 7 of the Rome Statute*, cit.; WOLF MARK L., *The Case for an International Anti-Corruption Court*, Brookings Institution, Governance Studies at Brookings, luglio 2014.

⁸⁷ Si veda memoria disponibile al sito web

https://www.unodc.org/documents/corruption/meetings/OsloEGM2019/Presentations/Opening_Carlos_Holmes_Trujillo_Colombia.pdf (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

⁸⁸ Specificamente sulla applicabilità di UNCAC vedasi i seguenti casi: Attorney General v Peruvian Parliament, Claim of unconstitutionality, STC No 00017-2011-PI/TC, ILDC 2616 (PE 2012), 3 maggio 2012, Peru; Glenister v President of the Republic of South Africa and ors, Caso No CCT 48/10, (2011) ZACC 6, ILDC 1712 (ZA 2011), 17t marzo 2011, Corte costituzionale del Sudafrica; Al-Warraq v Indonesia, Final award, IIC 718 (2014), 15 dicembre 2014, Ad Hoc Tribunal (UNCITRAL); Nexbis Pty Limited v Maldives, Final award, SIAC Caso No ARB/003/14/ALO, IIC 1521 (2016), 24 Novembre 2016, Singapore; Lao Holdings NV v Lao People's Democratic Republic, Award, ICSID Caso No ARB(AF)/12/6, IIC 1604 (2019), 6 agosto 2019 International Centre for Settlement of Investment Disputes.

⁸⁹ Della stessa opinione BARKHOUSE A., *Can the ICC Prosecute Grand Corruption as A Crime Against Humanity Under Article 7 of the Rome Statute*, cit., pp. 34-35: “The monumental embezzlement of state funds that typifies grand corruption, undertaken under the colour of authority at the highest levels of state, cause such extensive harm to the population and facilitate other transnational crimes that they cannot continue prosecuted as simply an economic crime or an illegal act.”

sui diritti umani del reato e ne propone una soluzione risarcitoria e riparatoria a vantaggio delle vittime e addebitabile agli Stati stessi, e di questo si parlerà nel capitolo successivo.

CAPITOLO V

LA FIGURA DELLA VITTIMA NEL CRIMINE DI CORRUZIONE: UN MODELLO DI GIUSTIZIA RIPARATIVA

1. LA VITTIMA DI CORRUZIONE SECONDO UNCAC

1.1 IL CONCETTO DI VITTIMA COME CONSEGUENZA DELL'APPLICAZIONE DEGLI STANDARD DI DIRITTI UMANI NELLO SCENARIO ANTI-CORRUZIONE

Vittime sono definite quei soggetti che, individualmente o collettivamente, hanno subito un danno, corrispondente a lesioni fisiche o mentali, sofferenza emotiva, perdita economica, o ancora corrispondente alla compromissione sostanziale dei loro diritti fondamentali, realizzata attraverso atti o omissioni che costituiscono violazioni delle leggi penali nazionali o delle norme internazionalmente riconosciute relative ai diritti umani.

Questa è la definizione offerta dalle Nazioni Unite nella *Dichiarazione dei principi fondamentali di giustizia per le vittime di crimini e abusi di potere* emanata dall'Assemblea generale il 29 novembre 1985.

1

In termini generali, l'adozione della disciplina dei diritti umani nello studio di questioni giuridiche consente un approccio *victim-focused*. I titolari dei diritti, laddove questi vengono violati, assumono il ruolo di persone lese, di vittime.²

¹ Risoluzione dell'Assemblea generale 40/34.

² Vedasi NATARAJAN, M. *International Crime and Justice*, Cambridge University Press, 2011.

Dato l'impatto che i reati di corruzione hanno sui diritti umani, esiste un interesse collettivo a sradicarli, che costituisce non solo un dovere economico, morale o politico, ma un obbligo internazionale incombente sugli Stati, come evidenziato nei capitoli precedenti. Studiosi hanno rilevato che nei casi di *grand corruption*, l'attività delle multinazionali, permessa da funzionari governativi corrotti, pregiudica i cittadini e che il rapporto tra cittadini e Stato debba essere riletto proprio in chiave della strategia offerta dagli *human rights* riempiendo così il fenomeno corruttivo del significato di vittima.³

Va ricordato che “*from a human rights perspective, States are required not only to prosecute such crimes, but also to take measures to address the negative impact of corruption*”.⁴ Così che qualora gli Stati non assolvono al dovere impedire o contrastare il fenomeno della corruzione, essi vengono meno ai tre gradi di responsabilità, o meglio di dovere, di *respect, protect e fulfill* i diritti umani, mancando negli obblighi internazionali. Da ciò scaturisce la necessità di riparare il danno arrecato dalla violazione del diritto. La riparazione consiste nell'assumere la responsabilità e le conseguenze dell'atto illecito (o dell'omissione illecita) e nell'adozione di misure che offrano restituzione, soddisfazione, risarcimento e non ripetizione del nocimento provocato alla vittima, singola o alla società nel suo insieme.

Studiare la corruzione attraverso un approccio basato sui diritti umani può condurre ad una prospettiva differente, che porta la vittima al centro della lotta contro la corruzione. Vengono sottolineati gli impatti negativi che la corruzione ha su un individuo, o su gruppi di individui (vulnerabili o emarginati) colpiti dalle condotte corruttive e sulla società in generale. Come evidenziato nei capitoli precedenti la rilettura del fenomeno secondo la disciplina dei diritti umani consente l'applicazione di un approccio olistico e si concentra non solo sulle conseguenze economiche e penali della corruzione, ma anche sui risultati apportati da essa, ossia sulle conseguenze dannose.

Seppur l'esistenza di un diritto individuale alla riparazione negli aspetti contenutistici del diritto internazionale trovi applicazione limitata,⁵ rivolgere lo sguardo

³ KOLAWOLE O., *Corruption and Human Rights Law in Africa*, cit., p. 104.

⁴ United Nations General Assembly. *Final report of the United Nations Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*. A/HRC/28/73, 5 January 2015, para. 28.

⁵ All'art. 41 CEDU, art. 63 para 1 della Convenzione interamericana, art. 27 para 1 del Protocollo addizionale alla Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Prassi favorevole alla riparazione del danno nei confronti dell'individuo anche quella dello Human Rights Committee nel quadro del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Vedasi a tal proposito Ruozi E., *Il risarcimento come forma di riparazione per la violazione di diritti umani fra responsabilità internazionale degli Stati e soggettività internazionale dell'individuo*, in *Federalismi*, Focus Human Rights n. 2/2017.

sulle vittime, soggetti passivi degli effetti della corruzione, trasformarle in attori nella lotta contro il fenomeno, renderebbe possibile la configurazione di destinatari della condotta risarcitoria sorta in capo agli Stati per la violazione degli obblighi internazionali. Precedenti si possono trovare nella *soft law* onusiana, secondo la cui applicazione il risarcimento alle vittime viene inteso talvolta nella sua funzione solidaristica,⁶ nel caso in cui l'autore del crimine non sia in grado di risarcire le vittime, altre volte in senso assicurativo, oppure ancora quale *restitutio in integrum* del bene tutelato. Si ricordano, tra i modelli solidaristici, i *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, per cui gli Stati sono chiamati a istituire programmi nazionali al fine di garantire la riparazione alle vittime qualora i responsabili, seppur autori del crimine, non dispongano dei mezzi per farlo.⁷

Per quanto di interesse in questa sede, si ritiene che UNCAC possa costituire un nuovo modello di risarcimento per vittime violate. Come si vedrà nelle successive pagine, UNCAC riconosce la necessità di restituire quanto sottratto attraverso condotte corruttive ai legittimi titolari, singoli individui o più spesso agli *Stati vittime*, adottando un'ottica riparatoria del risarcimento in senso proprio. UNCAC riconosce meccanismi specifici di riparazione delle vittime, che saranno oggetto di trattazione in questo capitolo.

1.2 LO SPAZIO DEDICATO DA UNCAC ALLE VITTIME: TUTELE E APPARATO SANZIONATORIO

UNCAC dedica il suo quinto titolo allo strumento dell'*asset recovery*, letteralmente “recupero dei beni”, ossia quel processo mediante il quale i proventi della corruzione trasferiti all'estero vengono recuperati e rimpatriati nel paese da cui sono stati prelevati, oppure vengono restituiti ai legittimi proprietari.⁸

⁶ Così nei *Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* approvati con la Risoluzione anzi detta 40/34 della Assemblea Generale delle Nazioni Unite. A modifica dei *Basic Principles of Justice* è intervenuta nel 2010 la Draft UN Convention on Justice and Support for Victims of Crime and Abuse of Power.

⁷ Vedasi il sito web al link <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation> (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

⁸ Informazioni reperibili al sito web https://uncaccoalition.org/learn-more/asset-recovery/#What_is_asset_recovery (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

Ai sensi dell'art. 51 UNCAC la restituzione dei beni costituisce un *principio fondamentale* della Convenzione e gli Stati Parte sono chiamati alla collaborazione e alla cooperazione per ottemperarvi.

La cooperazione internazionale, disciplinata dal Titolo IV, è altresì prevista dal Titolo V agli artt. 54, 55, 56 UNCAC e risponde al proposito di mettere in atto sforzi congiunti per contrastare forme di corruzioni transnazionali e limitarne le conseguenze, nelle forme della confisca, restituendo quanto illecitamente sottratto alla parte vittima della dinamica corruttiva, spesso ricondotta da UNCAC all'intero paese che si vede privato delle proprie risorse. Altro rimedio previsto da UNCAC, da attuarsi attraverso la cooperazione internazionale tra paesi, è infatti proprio la confisca,⁹ ossia “the permanent deprivation of assets by order of a court or other competent authority”,¹⁰ disciplinato ai sensi dell'art. 57 UNCAC.

Questi ultimi articoli sono da leggersi in combinato disposto con l'art. 31 UNCAC che disciplina il congelamento e il sequestro dei beni, adottando la forma della confisca preventiva e quindi prevedendo modalità di intervento, avverso il fenomeno, preventive,¹¹ e non solo interventi *post facto*.¹²

Sulla legittimità della strategia preventiva nella lotta contro la corruzione e sulla conformità con la disciplina dei diritti umani, si è pronunciata la Corte edu offrendo contributi sulla questione con i casi *Marandino c. Italia*, *Raimondo c. Italia*, *Bocellari e Rizza c. Italia*. La Corte ha osservato la funzione deterrente delle misure preventive, le quali non solo sanzionano gli atti illeciti, ma vogliono prevenire la commissione dei reati, e come esse debbano essere attuate ed applicate garantendo il massimo livello del godimento del diritto a un giusto processo e al diritto di proprietà. Il punto di equilibrio deve essere raggiunto tra la finalità della misura preventiva e l'effetto provocato da tale misura sulle persone coinvolte ad essa sottoposte.¹³ Questo è vero per tutti i meccanismi giudiziari anticorruzione, dovendo rispettare gli standard dello stato di diritto basati sulle tutele dei diritti civili e umani, del giusto processo.¹⁴

⁹ Per questioni definitorie di *confisca* vedasi il contributo di PISTORELLI L., *La confisca dei proventi della corruzione nelle convenzioni internazionali e nel diritto dell'Unione europea*, in BONELLI F., MANTOVANI M., *Corruzione nazionale e internazionale*, cit., pp. 189-203.

¹⁰ Art. 2 UNCAC.

¹¹ Della strategia preventiva apportata da UNCAC si è già detto nel capitolo secondo.

¹² STOYAN P., *Pecunia non olet? Legal norms and anti-corruption judicial frameworks of preventive confiscation*, in *Crime Law Soc Change* (2018) 70:315–329, p. 317.

¹³ *Ibidem*, pp. 322-325.

¹⁴ *Ibidem*, p. 328.

UNCAC ha introdotto nell'ambito dell'anticorruzione sia misure di contrasto preventive sia restitutorie, rispettivamente nelle forme del sequestro e della confisca e della restituzione dei beni illecitamente sottratti.

La riparazione del danno è poi esplicitamente sancita all'art. 35 UNCAC ove si prevede che ai soggetti parti lese nelle fattispecie corruttive lo Stato debba riconoscere il diritto di agire anche giudizialmente per ottenere il risarcimento del diritto violato.¹⁵

1.2.1 L'ISTITUTO DELL'*ASSET RECOVERY*

Precedenti dell'istituto di restituzione dei beni si hanno, prima di UNCAC, nel diritto pattizio internazionale e, specificamente, nelle convenzioni in materia di corruzione di ambito regionale menzionate nel capitolo primo del presente elaborato.

Le convenzioni contro la corruzione dell'Unione africana, quella araba e quella interamericana contengono disposizioni simili.¹⁶ Altri strumenti normativi analoghi sono stati previsti antecedentemente dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea.¹⁷

L'istituto viene infine integrato in UNCAC, che gli dedica ampio spazio, eleggendolo a principio fondamentale,¹⁸ affinché abbia effetto deterrente e perché gli effetti della corruzione siano limitati.

¹⁵ Esso recita: Ciascuno Stato Parte prende le misure necessarie, conformemente ai principi del proprio diritto interno, al fine di dare alle entità o persone che hanno subito un danno in conseguenza ad un atto di corruzione il diritto di avviare un procedimento legale nei confronti dei responsabili di detto danno al fine di ottenere una riparazione.

¹⁶ Rispettivamente gli art. 7, art. 28 e art. III.

¹⁷ Si pensi alla Convenzione di Bruxelles sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (1968/1973, "la Convenzione di Bruxelles"); Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (1990/1993) e relativo aggiornamento, Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (2005/2008); Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (1959/1962), con due protocolli aggiuntivi (1962); Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio dell'Unione europea sull'esecuzione nell'Unione europea di ordini di congelamento di beni o prove (2003); Convenzione elaborata sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea sulla lotta contro la corruzione in cui sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o funzionari degli Stati membri dell'Unione europea (1997); Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa (1999/2002); Convenzione di diritto civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione (1999/2003); Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio dell'Unione europea sull'applicazione del principio del riconoscimento reciproco ai provvedimenti di confisca (2006); Regolamento (UE) n. 1215/2012 relativo alla competenza giurisdizionale, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione del regolamento Bruxelles I) (2012); Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato nell'Unione europea (2014); Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca (2018).

¹⁸ Per commenti ulteriori sull'istituto, tra i molti, FENNER ZINKERNAGEL G., MONTEITH C., GOMES PEREIRA P., *Emerging trends in asset recovery*, Basel Institute on Governance, 2010; BORLINI L., *International Asset Recovery: Origins, Evolution and Current Challenges*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2014, Vol. 2, p. 377-415; ID., *Linee evolutive della normativa internazionale in materia di*

In UNCAC l'*asset recovery* si articola in diverse fasi: ricerca e raccolta delle prove; congelamento dei beni; confisca dei beni; confisca di fondi/beni che sono proventi di corruzione.¹⁹

Il recupero dei beni previsto da UNCAC non riguarda solo il recupero di fondi pubblici rubati, trafugati da agenti corrotti o la confisca di beni acquisiti illecitamente all'estero; lo strumento coinvolge tutti i proventi della corruzione trasferiti all'estero, profitti illeciti, benefici o vantaggi di valore monetario ottenuti da imprese e da privati a seguito del pagamento di una tangente a un funzionario straniero.²⁰

Il Capitolo V di UNCAC, agli artt. 51 - 59, prevede una duplice modalità di recupero dei beni sottratti a causa di condotte corrotte: il recupero diretti di beni, disciplinato all'art. 53; il recupero di beni mediante la cooperazione internazionale ai fini della confisca previsto agli artt. 54, 55, 56 di UNCAC.

L'art. 53 prevede il *diritto di agire civilmente* per il recupero diretto dei beni nelle seguenti forme:

avvio di un'azione civile dinanzi ai propri tribunali, volta a stabilire la titolarità o la proprietà di beni acquisiti mediante la commissione di un reato previsto dalla presente Convenzione;

ordine da parte dei tribunali agli autori dei reati previsti da UNCAC di pagare un indennizzo o corrispondere un risarcimento danni ad un altro Stato Parte che abbia subito un pregiudizio da tali reati;

riconoscimento del diritto di proprietà di un altro Stato Parte sui beni acquisiti mediante la commissione di un reato previsto da UNCAC, da parte di tribunali o autorità competenti, qualora essi debbano adottare decisioni in merito alla confisca.

Nelle altre modalità previste si segue il modello della *mutual assistance*, indicata anche dal Titolo IV di UNCAC, tecnica congiunta alla modalità della confisca.

C'è chi ha visto criticità nella attuazione di UNCAC. *In primis*, quella di coinvolgere gli Stati nella ricerca coordinata volta a individuare i beni oggetto di confisca e nel coordinamento delle attività di restituzione dei proventi della corruzione. Altra difficoltà sarebbe quella di ricondurre le vicende corruttive alla responsabilità dei singoli Stati e

Asset Recovery in Diritto del Commercio Internazionale, 2012, Vol. 4, p. 585-611, 2012; ID., "Not Such a Retrospective", cit., p. 180-215, 2019.

¹⁹ TROMME M., *WAGING WAR AGAINST CORRUPTION IN DEVELOPING COUNTRIES: HOW ASSET RECOVERY CAN BE COMPLIANT WITH THE RULE OF LAW*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol 29:140, pp. 165-233, p. 175.

²⁰ Informazioni reperibili al sito web https://uncaccoalition.org/learn-more/asset-recovery/#What_is_asset_recovery (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

qualificarle uniformemente ai sensi della *dual criminality* richiesta, per cui la confisca dei fondi sarebbe ammessa se si tratta di proventi di un reato riconosciuti come tali anche dall'ordinamento nazionale presso cui viene fatta la richiesta di restituzione. Esempio concreto di questa difficoltà potrebbe rinvenirsi nel reato di *illicit enrichment*: esso è previsto da UNCAC all'art. 20, riconosciuto dai paesi del Sud America, ma non sempre dai paesi occidentali che fanno prevalere i principi della CEDU di presunzione di innocenza più che l'accertamento del reato.²¹

Così requisiti probatori troppo onerosi da soddisfare, differenze nei sistemi di confisca o ancora differenze nella durata del processo dovute a formalità e termini di presentazione dei ricorsi, provocano impedimenti nell'esecuzione dello strumento di *asset recovery*.²² Spinti da queste censure, autori hanno criticato il modello riparativo di UNCAC evidenziandone i limiti.²³ Oltre agli ostacoli nella applicazione degli artt. 52, 54 e 55 per mancanza di un meccanismo *ad hoc*, le critiche concernono la natura delle previsioni, aventi natura non obbligatoria per gli Stati. Altre ancora attingono alla *non conviction-based confiscation* per cui all'interno di UNCAC è prevista, ai sensi dell'art. 54, una forma di confisca senza previa condanna penale.²⁴

L'intero processo di recupero dei beni si basa essenzialmente su un'efficace cooperazione tra le giurisdizioni dei paesi. L'assistenza giudiziaria reciproca è contemplata da UNCAC all'art. 46 e agli artt. 54-57 e gli Stati sono tenuti a riconoscersi reciprocamente la più ampia misura di assistenza legale reciproca nelle indagini, nei procedimenti e nei processi giudiziari. Seppur il capitolo quinto abbia ricevuto consensi nella comunità internazionale, l'OCSE e la Banca mondiale abbiano contribuito al processo di definizione degli standard pubblicando manuali nel 2011 e nel 2012 sul tema,²⁵ la sua diffusione è ancora scarsa tra i paesi ratificanti.

Il tema dell'*asset recovery* costituisce punto di osservazione attuale da parte della COSP. La Conferenza ha adottato diverse risoluzioni sul tema, la Risoluzione 6/2 sulla

²¹ BERTOSSA B., *What makes asset recovery so difficult in practice? A practitioner's perspective*, in PIETH M., *Recovering stolen assets*, cit., pp. 19-27, p. 24.

²² BRUN J. P., SOTIROPOULOU A., GRAY L. SCOTT C., STEPHENSON K. M., *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, Second edition (2021), p. 48.

²³ CLAMAN D., *The promise and limitations fo asset recovery under the UNCAC*, in PIETH M., *Recovering stolen assets*, cit., pp. 333-352, pp. 345-351.

²⁴ Per approfondimenti sul punto e sulla necessità di salvaguardare la *rule of law* all'utilizzo dello strumento vedasi TROMME M., *WAGING WAR AGAINST CORRUPTION IN DEVELOPING COUNTRIES*, cit., pp. 165-23.

²⁵ OECD, *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption and Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure*, 2011.

Facilitazione della cooperazione internazionale nel recupero dei beni e la restituzione dei proventi di reato, la Risoluzione 6/3 sull'Assistenza nel recupero effettivo dei beni, nelle quali si auspica l'implementazione dell'art. 53 e ss. della convenzione.²⁶

(*SEGUE*) STOLEN ASSETS RECOVERY INITIATIVE (STAR)

Per sostenere gli Stati in questo obiettivo, per coordinare gli sforzi e contrastare l'arricchimento con fondi illeciti è stata creata la *Stolen Assets Recovery Initiative* (StAR),²⁷ una partnership tra la Banca Mondiale e UNODC.

StAR lavora con lo sviluppo di paesi e centri finanziari per prevenire il riciclaggio dei proventi della corruzione e per facilitare la restituzione più sistematica e tempestiva dei beni rubati.²⁸ L'iniziativa StAR emana raccomandazioni utili per indirizzare la selezione di adeguate modalità di gestione finanziaria, suggerendo un monitoraggio continuo per garantire che i fondi non vengano riassegnati.²⁹ L'iniziativa fornisce agli operatori conoscenze e strumenti politici che si consolidano a livello internazionale come buone prassi nell'attività di recupero dei beni e altre questioni riguardanti anticorruzione.³⁰

2. IL RICONOSCIMENTO DELLE VITTIME DIFFUSE DI CORRUZIONE NELLE PRONUNCE INTERNAZIONALI E REGIONALI. LA VITTIMA-COLLETTIVITÀ

Inquadrata la corruzione dagli attori internazionali e dalla giurisprudenza come *social harm*, è facile individuare quale soggetto passivo delle pratiche corruttive, coincidente

²⁶ La coalizione UNCAC ha sollevato questa problematica alla Settima conferenza tenutasi a Vienna nel 2017 sottolineando come nonostante alcune giurisdizioni non riconoscono nemmeno la legittimazione ad agire in giudizio degli Stati stranieri, un altro difetto deriva dal fatto che il più delle volte gli Stati semplicemente non sono a conoscenza dell'esistenza di proventi di corruzione all'estero, o ancora di procedimenti esteri giudiziali o stragiudiziali che coinvolgono detti beni. Vedasi *Statement submitted by the UNCAC Coalition*, a non-governmental organization not in consultative status with the Economic and Social Council, 6-17 novembre 2017, CAC/COSP/2017/NGO/2, al sito <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/V1707652e.pdf> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

²⁷ Informazioni reperibili sul sito <https://star.worldbank.org/asset-recovery-watch-database> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

²⁸ BRUN J. P., SOTIROPOULOU A., GRAY L. SCOTT C., STEPHENSON K. M., *Asset Recovery Handbook*, cit.

²⁹ Informazioni presenti anche alla pagina web https://uncaccoalition.org/learn-more/asset-recovery/#What_is_asset_recovery (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

³⁰ BRUN J. P., SOTIROPOULOU A., GRAY L. SCOTT C., STEPHENSON K. M., *Asset Recovery Handbook*, cit.

con la persona offesa, la collettività, ogni qualvolta la corruzione si estrinseca nel *patrimonicide* delle risorse del paese.

I casi più noti, riconducibili, grazie ad UNCAC, a ipotesi di corruzione per lo svolgimento dei fatti sono quelli coinvolgenti le popolazioni indigene, violati nei loro diritti e nelle loro libertà e identità quando lo Stato permette lo sfruttamento dei territori che sono loro propri per contesto abitativo e identità.

Questo emerge dalla giurisprudenza di casi noti quali *Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*,³¹ entrambi decisi dalla corte interamericana; *Social and Economic Rights Action Center v. Nigeria* dinanzi alle autorità africane; *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.³²

Il ruolo di vittima risulta evidente in altrettante *success stories* che riguardano episodi di corruzione di capi di stato e di governo, condannati al risarcimento nei confronti di questa.

Nel già menzionato *Abacha case*: la Nigeria ha emanato richieste plurime per *mutual assistance e lodging criminal complaints* per riciclaggio di denaro alle giurisdizioni dove gli assets di Abacha erano stati identificati o si sospettava fossero. Il procedimento di riparazione in sede civile viene instaurato in un primo momento in UK,³³ concernente la vendita del debito nigeriano alla Russia e relativo *buy-back* dal quale Abacha ricevette oltre 130 milioni di sterline. Ha fatto seguito la scoperta di fondi nascosti del dittatore in Svizzera, Lussemburgo, Liechtenstein e Jersey. Attraverso la applicazione degli artt. 54 paragrafo 1 (b), 55 para. 1, 31 para. 8 UNCAC, dei 2 milioni di dollari trafugati, ne sarebbero stati recuperati 1.2.³⁴

Altro caso esemplare è quello di Marcos, dittatore filippino. In questo caso attraverso l'applicazione di UNCAC per mezzo dell'art. 65, sono state svolte

³¹ Commissione interamericana per i diritti umani OAS/ Ser.L/V/II. Doc. 176, 29 settembre 2019.

³² CGUE C-583/11 P. Caso del 3 ottobre 2013 in cui viene accertata la violazione dell'art. 6 CEDU, per approfondimenti sul caso anche alle pagine web <http://europeanpapers.eu/en/europeanforum/inuit-tapiriit-kanatami-ii-case-and-protection-indigenous-peoples-rights>; https://www.academia.edu/24796096/The_Inuit_Tapiriit_Kanatami_II_Case_and_the_Protection_of_Indigenous_Peoples_Rights_A_Missed_Opportunity (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

³³ Denominato *Ajaokuta proceeding*, dal nome del progetto di *Ajaokuta Steel Plant* in Kogi State (Nigeria).

³⁴ Per approfondimenti sul caso e sul *modus operandi* di Abacha vedasi MONFRINI E., *The Abacha case*, PIETH M., *Recovering stolen assets*, cit., pp. 41-61; DANIEL T. AND MATON J., *Recovering the proceeds of corruption: General Sani Abacha - a nation's thief*, PIETH M., *Recovering stolen assets*, cit., pp. 63-78.

investigazioni da parte della Svizzera,³⁵ ove erano stati dirottati i fondi trafugati e, con la decisione del 15 luglio 2003,³⁶ il denaro è stato restituito alle Filippine.³⁷

Precedente più datato è configurabile nel *PEMEX case* del 1989 concernente la richiesta di risarcimento avanzata dal governo messicano in ragione della perdita subita per la *bribery* commessa da due funzionari della compagnia petrolifera pubblica, *PEMEX*, il cui profitto era stato destinato in fondi in Svizzera. La Corte acconsentì alla restituzione al Messico, solo a seguito di una condanna emessa dalle autorità giudiziarie di questo Stato.³⁸

Altro ancora è il caso dei *vladivideos*, registrazioni che hanno accertato il coinvolgimento di Vladimiro Montesino Torres in corruzione con appropriazione di fondi statali per un totale di 174 milioni di dollari congelati in fondi esteri e di seguito rimpatriati dalla Svizzera, dagli Stati Uniti, dalle Isole Cayman.³⁹ Il procedimento veniva avviato da una procura peruviana stabilita *ad hoc* e da sei corti anticorruzione di prima istanza e una Corte di Appello. Questo caso specificamente si configura come esempio di applicazione delle disposizioni di UNCAC in particolar modo art. 14, art. 52, art. 52 (4), art. 37, art. 55, art. 56, art. 57 (3), art. 57 (5), art. 53.⁴⁰

Quando si parla di collettività può altresì intendersi parte della società civile, sia essa raggruppata in associazioni o organizzazioni non governative. Le sinergie tra corruzione e diritti umani ricevono sempre più attenzione da parte delle principali organizzazioni non governative (ONG) per i diritti umani, attivisti e studiosi che si impegnano nella denuncia e nella lotta del fenomeno.⁴¹ In questo contesto, le NGOs assumono spesso il ruolo di garanti della *rule of law* e *good governance* partecipando attivamente nella lotta alla corruzione.⁴² Conformemente alla disciplina prevista in

³⁵ Petizione ai sensi dell'art. 65 UNCAC datata 25 Febbraio 2002 e presentata il 1 Marzo 2002 (G.R. No 152154). SALVIONI S., *Recovering the proceeds of corruption: Ferdinand Marcos of Philippines*, in PIETH M., *Recovering stolen assets*, cit., pp. 79-88.

³⁶ *Republic vs. Sandiganbayan, et al.*, 406 SCRA 190(2003).

³⁷ MARCELO S. V., *The long road from Zurich to Manila: The recovery of the Marcos Swiss dollar deposits*, PIETH M., *Recovering stolen assets*, cit., pp. 89-110.

³⁸ SALVIONI S., *Recovering the proceeds of corruption*, cit. pp. 84-85.

³⁹ Altri 74 milioni di dollari sono rimasti congelati nei conti in Svizzera, Messico, Lussemburgo e Panama. Vedasi sito ufficiale della Procura peruviana www.procuraduriaadhoc.gov.pe (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

⁴⁰ JORGE G., *The Peruvian efforts to recover proceeds from Monesino's criminal network of corruption*, in PIETH M., *Recovering stolen assets*, cit., pp. 111-132.

⁴¹ Robinson I., *Truth Commissions and Anti-Corruption: Towards a Complementary Framework?*, in *The International Journal of Transitional Justice* 9, no. 1 (2015): 33-50, p. 36.

⁴² Vedasi *NGOs e international crime* in Natarajan M., *International Crime and Justice*, cit.; Hobbes M., *The Untouchables. Why it's getting harder to stop multinational corporations*; Tascioni G., *La corruzione*

UNCAC, la società civile diviene attrice in “una democrazia partecipativa in grado di diffondere lo sviluppo di una cultura democratica”.⁴³ Esempi di associazioni impegnate nel contrasto della corruzione sistemica, che si propongono alternativamente alle iniziative statali laddove esse manchino, si hanno specialmente nelle regioni del sud del mondo. Tra le molte e più efficaci, è bene ricordare la *Association Nigerienne de Lutte contre la Corruption* (ANLC) creata nel 2011 in Niger, così come i movimenti politici che hanno cercato di contrastare la corruzione politica in Burkina Faso negli anni Novanta.⁴⁴

Conseguentemente, organizzazioni non governative e associazioni della società civile possono divenire soggetti passivi, lesi dalle pratiche corruttive. Questo è quanto avvenuto per la NGO messicana *TOJIL*,⁴⁵ nel caso *Duarte*.⁴⁶

Nel 2019 TOJIL è stata riconosciuta vittima di corruzione nel processo penale per corruzione condotto nei confronti di Duarte, ex governatore di Veracruz (Messico).⁴⁷ Il governatore di Veracruz aveva sottratto più di 30 milioni di dollari dalle risorse pubbliche, destinati a programmi sociali per migliorare l'istruzione e la salute della popolazione.

L'organizzazione ha chiesto di essere riconosciuta come vittima collettiva di corruzione nel procedimento penale, dal momento che il quadro giuridico messicano prevede che le organizzazioni possano essere riconosciute come vittime nei procedimenti penali quando il reato provoca un danno collettivo, come, appunto, avviene nei casi di corruzione. TOJIL ha inoltre presentato una denuncia contro i Pubblici ministeri federali con il sospetto che avessero ricevuto una tangente da Duarte perchè fossero proposte condizioni punitive più favorevoli. Per la prima volta in Messico, un giudice distrettuale in materia penale ha riconosciuto che una ONG come TOJIL dovrebbe essere riconosciuta come vittima di corruzione e di conseguenza può attivamente partecipare alla procedura.⁴⁸

nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile: riflessioni sul caso spagnolo e le sue connessioni con il commercio di armi, 2019.

⁴³ Piga A., *Strategie plurali di contrasto alla corruzione nell'Africa a sud del Sahara. Il protagonismo delle associazioni della società civile*, in Cadin R., Manca L., Piga A., Zambrano V. (a cura di), *Lotta alla corruzione e diritti umani. Teorie, buone prassi e normative a carattere internazionale e regionale*, Giappichelli, 2022, p. 13.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 15-20.

⁴⁵ Informazioni disponibili sul sito web <https://tojil.org/english-respaldo> (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

⁴⁶ Informazioni disponibili sul sito web <https://tojil.org/caso-duarte> (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

⁴⁷ Informazioni disponibili sul sito web <https://uncaccoalition.org/tojil-ac/> (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

⁴⁸ Medina E., Greaves A., *LITIGANDO EN NOMBRE DE LAS VÍCTIMAS DE LA CORRUPCIÓN: EL CASO DUARTE EN MÉXICO*, UNCAC Coalition, 19 de febrero 2021 reperibile al sito

La giurisprudenza regionale a sua volta ha riconosciuto l'importanza della collettività nella denuncia di episodi illeciti. Nei casi *Jawara Case* e *Malawi African Association e altri c. Mauritania*, la Commissione africana ha stabilito che alla luce del dovere di protezione in capo agli Stati, il requisito dell'esaurimento dei rimedi interni non si applica letteralmente nei casi in cui è impraticabile o indesiderabile presentare la denuncia agli organi nazionali da parte del soggetto vittima.

La collettività in quanto vittima, sia essa costituita da una parte della popolazione, come nei casi sopra ricordati, dall'intero Stato o da una associazione o organizzazione non governativa, come negli ultimi casi menzionati, ha certamente un diritto risarcitorio, ma ancor prima, in chiave preventiva, ha il diritto a disporre dello strumento di denuncia del fenomeno lesivo.

Questa visione è certamente sostenuta da UNCAC che all'art. 13 sottolinea con un articolo *ad hoc* il ruolo della società civile e stabilisce che le organizzazioni nella quale essa viene a comporsi devono poter partecipare alla lotta alla corruzione in tutte le sue forme.⁴⁹

<https://uncaccoalition.org/litigando-en-nombre-de-las-victimas-de-la-corrupcion-el-caso-duarte-en-mexico/> (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

⁴⁹ Esso recita: 1. Ciascuno Stato Parte, nei limiti dei propri mezzi conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prende le misure appropriate volte a favorire la partecipazione attiva, nella prevenzione della corruzione e nella lotta contro tale fenomeno, di persone e di gruppi non appartenenti al settore pubblico, quali la società civile, le organizzazioni non governative e le comunità di persone, misure volte inoltre a sensibilizzare maggiormente il pubblico sull'esistenza, le cause e la gravità della corruzione e sulla minaccia che questa rappresenta. Tale partecipazione dovrebbe essere rafforzata mediante misure consistenti in particolare nel:

- a) accrescere la trasparenza dei processi decisionali e promuovere la partecipazione del pubblico a tali processi;
- b) assicurare l'accesso effettivo del pubblico all'informazione;
- c) intraprendere delle attività di informazione del pubblico che lo incoraggino a non tollerare la corruzione, nonché dei programmi di educazione del pubblico, in particolare presso le scuole e le università;
- d) rispettare, promuovere e proteggere la libertà di ricercare, ricevere, pubblicare e diffondere informazioni concernenti la corruzione. Tale libertà può essere sottoposta ad alcune condizioni, le quali devono tuttavia essere prescritte dalla legge e necessarie:
 - i) al rispetto dei diritti e della reputazione altrui;
 - ii) alla protezione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, o della pubblica sanatoria e moralità.

2. Ciascuno Stato Parte prende le misure appropriate al fine di assicurare che gli organi di prevenzione della corruzione competenti menzionati nella presente Convenzione siano noti al pubblico e si adopera affinché tali organi siano accessibili, se del caso, cosicché i fatti suscettibili di essere considerati costitutivi di un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione possano essere loro segnalati, anche in forma anonima.

3. IL RICONOSCIMENTO DELLA VITTIMA DI CORRUZIONE NELLE PRONUNCE INTERNAZIONALI E REGIONALI: IL LEGAME TRA IL FENOMENO CORRUTTIVO, PRINCIPIO DI TRASPARENZA E VIOLAZIONE DEL DIRITTO ALLA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE. LA VITTIMA-INDIVIDUO

D'altra parte, la vittima di corruzione può essere individuata nel singolo soggetto leso nel proprio diritto o nella prestazione ad esso connessa.

La normativa anticorruzione, se ne è già parlato nel primo capitolo, si fonda sulla estrinsecazione del principio di trasparenza. Può rivelarsi una violazione del principio di trasparenza e dei diritti tutti connessi e rivolti ai singoli ogni qualvolta si realizzi un atto corruttivo.

La trasparenza e la partecipazione consentono il controllo e il monitoraggio dei processi decisionali governativi, aumentando così la probabilità che la corruzione possa essere individuata e che i diritti umani possano essere affrontati, promossi e protetti. La trasparenza si riferisce alla disponibilità pubblica di informazioni sui processi decisionali che possono essere facilmente verificate. La trasparenza è associata al diritto del pubblico di conoscere i processi e le azioni governative. La trasparenza svolge un ruolo nel facilitare la partecipazione delle parti interessate, come la società civile, ai processi decisionali del governo. La corruzione è di fatto violazione del principio di trasparenza, leso nei confronti della società civile. La trasparenza risulta pertanto uno strumento indispensabile nella prevenzione della corruzione, un modo per dimostrare che l'interesse pubblico rimane al centro del processo decisionale, ad esempio consentendo ai cittadini l'accesso agli atti della pubblica amministrazione.⁵⁰

A garanzia del principio di trasparenza la normativa anticorruzione internazionale e regionale ha previsto una serie di tutele che arrivano a fornire strumenti di protezione a quei soggetti che decidono di far valere i propri diritti denunciando un atto corruttivo (le *reporting persons*).

Prima di UNCAC, la protezione di questi soggetti era già rinvenibile all'interno del diritto pattizio, presentato nel primo capitolo.

⁵⁰ MIJATOVIĆ D., *Corruption undermines human rights and the rule of law*, Strasburgo, 19 gennaio 2021, disponibile al sito https://www.coe.int/en/web/commissioner/blog-2021/-/asset_publisher/aa3hyyf8wKBn/content/corruption-undermines-human-rights-and-the-rule-of-law?inheritRedirect=false (ultimo accesso 5 gennaio 2023). Vedasi CSÚRI A., *Human Rights Commissioner: Corruption Undermines Human Rights and Rule of Law*, 26 aprile 2021, reperibile al sito <https://eucrim.eu/news/human-rights-commissioner-corruption-undermines-human-rights-and-rule-of-law/> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

In particolare, la normativa interamericana dedica spazio alla protezione dei privati cittadini che denunciano fatti corruttivi nel testo dell'articolo III;⁵¹ la Convenzione dell'Unione Africana all'art. 5, così come l'art. 5 del Protocollo ECOWAS in materia e l'art. 4 della *Southern African Development Community Protocol against Corruption*.

Il Consiglio d'Europa prevede una disciplina analoga rispettivamente all'art. 22 della Convenzione penale sulla corruzione con la Protezione dei collaboratori di giustizia e dei testimoni e all'art. 9 di quella civile che prevede "un'adeguata tutela contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti di dipendenti i quali, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciano fatti di corruzione alle persone o autorità responsabili". L'importanza del rispetto del principio di trasparenza nel contrasto alla corruzione è stato recepito anche dagli ordinamenti nazionali, che hanno inteso come proprio la trasparenza nei rapporti tra pubblico e privato possa far venir meno comportamenti illeciti e per questo deve essere l'attività di denuncia da parte dei cittadini.⁵² Tra le *best practices* formate a tale scopo si richiamano gli organi ad hoc istituiti dall'Irlanda, *Tribunal of Inquiry*,⁵³ e il *Sistema Nacional de Atencion de Denuncias* in Perù.⁵⁴

Vi sono poi i *Tshwane Principles* promossi nel 2013 da un'iniziativa di *Open Society* e prendono il nome dal luogo di produzione finale, Tshwane, in Sud Africa. I Principi sono stati sviluppati per fornire una guida a coloro che sono impegnati nella redazione, revisione o attuazione di leggi o disposizioni statali relative alla divulgazione di informazioni, o al mantenimento della loro segretezza per motivi di sicurezza nazionale. Questi sono stati redatti da 22 organizzazioni e centri accademici in consultazione con più di 500 esperti provenienti da più di 70 paesi e sono il frutto della commistione ben

⁵¹Transparency International, *Anti-corruption conventions in the Americas: What Civil Society Can do to make them work*, 2006, reperibile al sito <https://uncaccoalition.org/resources/advocacy/anti-corruption-conventions-in-the-americas.pdf> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

⁵² Vedasi United Nations Office on Drugs and Crime, *The United Nations convention against corruption: resource guide on good practice in the protection of reporting persons*, Vienna.

⁵³ Il Parlamento irlandese (Oireachtas) ha il potere di istituire tribunali d'inchiesta per indagare su determinate questioni di pubblica importanza. Se il Governo ritiene che una particolare questione di controversia o controversia sia di tale importanza pubblica da rendere necessaria un'inchiesta pubblica, può proporre di proporre una risoluzione per istituire un tribunale d'inchiesta. https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/national_government/tribunals_and_investigations/tribunals_of_inquiry.html.

⁵⁴ La direttiva n. 006-2011-CG/GSND "Sistema nazionale di attenzione ai reclami" approvata con RC n. 184-2011-CG, stabilisce i criteri per il trattamento dei reclami, garantisce la tutela del reclamante e il contenuto del reclamo, incoraggia e facilita l'esercizio del controllo sociale. Informazioni reperibili all'indirizzo web https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10080/PLAN_10080_2014_Sistema_de_Atencion_de_Denuncias.pdf (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

riuscita di normative internazionali, regionali e nazionali, di standard, best practices e pareri di esperti in materia.

La trasparenza e la partecipazione sono principi della legge anticorruzione che ricorrono anche in UNCAC. Il combinato degli artt. 8, 9, 10, 13, 32, 33, 37, 38 e 39 della Convenzione definiscono la materia dell'accesso alle informazioni da parte della società civile, confermando il ruolo della trasparenza nel settore anticorruzione.⁵⁵ Con livelli più elevati di partecipazione e trasparenza, i cittadini sono in grado di monitorare in modo più efficace i detentori del potere e le politiche pubbliche e osservarne la responsabilità. UNCAC chiama gli Stati ad istituire vari meccanismi che migliorino la partecipazione dei singoli alla vita pubblica, tra i quali quella di monitoraggio da parte dei cittadini nella formazione del bilancio, della spesa pubblica e relativa gestione dei fondi. La disponibilità di tali informazioni può fornire la base per il ricorso ai meccanismi di *accountability* esistenti nel campo dei diritti umani una volta sospettata la responsabilità del pubblico alla commissione di un atto corruttivo.

La giurisprudenza della Corte edu aiuta a comprendere il coinvolgimento di singoli soggetti nel contrasto a reati corruttivi. Nel caso *Guja c. Moldavia*, la Corte europea ha stabilito che la Moldavia ha violato l'art. 10 CEDU quando ha licenziato un funzionario pubblico che aveva rivelato informazioni denunciando tentativi di personaggi politici di influenzare la magistratura nell'esercizio delle proprie funzioni.⁵⁶ Nel caso *Bucur c. Romania*, il sig. Bucur, dipendente di un servizio di *intelligence* rumeno, denunciava irregolarità nel controllo delle chiamate da parte dell'*intelligence*, delle autorizzazioni e nei registri appartenenti alla stessa: alcuni record erano scritti a matita, i nomi dei monitorati non avevano corrispondenza con i nomi dei proprietari dei telefoni monitorati. Una volta denunciato il fatto attraverso una conferenza stampa, lo Stato condannava il dipendente a due anni di detenzione per furto e trasmissione di segreti di stato. La Corte ha stabilito che laddove un dipendente pubblico denuncia un fatto per preoccupazioni di interesse pubblico, nel caso di specie di sorveglianza illegale da parte

⁵⁵ Informazioni reperibili all'indirizzo web <https://uncaccoalition.org/learn-more/access-to-information/> (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

⁵⁶ La Corte è arrivata a una soluzione analoga nel caso *Heinisch c. Germania*, relativa la denuncia di maltrattamenti a persone anziane in una struttura di cura, sporta da una infermiera contro i propri datori di lavoro. Per un commento sul caso vedasi <https://strasbourgobservers.com/2011/09/05/mainstreaming-the-human-rights-of-older-persons/> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

dello Stato, il governo non può licenziare il dipendente, verificandosi, in tal caso, una violazione della sua libertà di espressione.

Proprio le procedure di reclamo individuale offrono il meccanismo attraverso il quale le singole vittime di corruzione possono chiedere un risarcimento. All'interno di tale processo di trasparenza anticorruzione sono pertanto coinvolti singoli individui, privati cittadini, che in qualità di parte lesa per il nocumento provocato dalla corruzione scelgono di denunciare il fatto. In questo senso, come *vittime-individuo*, è possibile individuare due categorie, di seguito descritte: i *whistleblowers* e i giornalisti investigativi.

3.1 I WHISTLEBLOWERS

Per quanto riguarda i primi, non è interesse di questa sede analizzare nel suo complesso la normativa esistente a livello internazionale, regionale e nazionale a difesa di questi soggetti, quanto più individuare una definizione utile a comprendere il loro ruolo di eventuale vittime nella dinamica corruttiva.

Il caso poc'anzi citato *Guja c. Moldavia* deciso dalla Corte edu è certamente un primo esempio di come la denuncia di un fatto corruttivo esponga alla violazione dei propri diritti, primo tra tutti quello alla libertà di espressione, che, nel caso della regione europea, è sancito in primo luogo dall'art. 10 CEDU. Sempre la Corte europea, poco dopo, ha offerto un ulteriore contributo sul punto.

Nel caso *Kudeshkina c. Russia* la Corte ha condannato nuovamente uno Stato per violazione dell'art. 10 CEDU nei confronti di una denunciante comportamenti corruttivi all'interno del sistema giudiziario russo.⁵⁷

Ancora più recentemente, con la sentenza *Kövesi c. Romania* del maggio 2020, la Corte ha rilevato un'avvenuta violazione dell'art. 10 CEDU, nonché dell'art. 6 CEDU, nel caso di un capo dell'ufficio del procuratore nazionale anticorruzione rimosso dal proprio incarico prematuramente, prima della fine del suo secondo mandato, a causa delle critiche dallo stesso mosse nei confronti delle riforme legislative operate proprio in ambito di corruzione.

⁵⁷ Informazioni reperibili al sito web https://ehrac.org.uk/en_gb/resources/kudeshkina-v-russia/ (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

La giurisprudenza appena menzionata aiuta a comprendere come soggetti che svolgono un ruolo attivo negli apparati statali, intenzionati a denunciare condotte corruttive, vengano a loro volta ostacolati e subiscano una violazione del diritto alla libertà di espressione e del giusto processo.

UNCAC rivolge un'importante attenzione ai soggetti che segnalano atti illeciti e ne prevede una specifica disciplina.

L'art. 33 UNCAC, rubricato *Protezione delle persone che comunicano informazioni*, contiene l'invito agli Stati di disporre di misure di protezione nei confronti di tutti coloro che subiscono un trattamento ingiustificato in ragione della segnalazione alle autorità competenti dei reati descritti in UNCAC.⁵⁸ Ancora più specificamente, l'art. 32 prevede oneri di protezione in capo agli Stati nei confronti di testimoni e periti soggetti ad atti di rappresaglia o di intimidazione perché hanno deposto in relazione a reati stabiliti da UNCAC. La necessità di protezione viene espressamente estesa dallo stesso articolo ai parenti di testimoni e periti e ai loro affetti.

L'attuazione di questi articoli nei sistemi giuridici nazionali è strumento fondamentale per proteggere gli informatori e dare rilevanza alle loro azioni. Essi si propongono come base per l'implementazione di *best practices* che favoriscano e incentivino la società civile alla partecipazione attiva della lotta alla corruzione. Proprio l'adozione di UNCAC ha dato avvio al recepimento e all'emanazione di regolamentazione specifica per la protezione dei *whistleblowers*.

La convenzione ha inoltre consentito la formazione di una definizione uniforme di tali soggetti che vengono pertanto identificati come coloro che, nella tutela di un interesse pubblico, divengono autori di segnalazioni di atti illeciti.

La segnalazione delle attività illegali o immorali di un individuo o di un'organizzazione è comunemente chiamata *whistleblowing* ed è uno dei modi più efficaci per denunciare, combattere e porre rimedio alla corruzione.⁵⁹

3.2 I GIORNALISTI INVESTIGATIVI

⁵⁸ In esso si legge: Ciascuno Stato Parte considera la possibilità di incorporare nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla presente Convenzione.

⁵⁹ Informazioni al sito web <https://uncaccoalition.org/learn-more/whistleblowing/> (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

Altra figura che rileva in termini di vittimologia nei contesti corruttivi, anch'essi da annoverarsi tra le *reporting persons*, sono i giornalisti investigativi. I casi di corruzione sono costellati di aggressioni fisiche e verbali, minacce e lesioni nei confronti di giornalisti.⁶⁰

Il ruolo di vittima del giornalista è sì da intendersi perché in violazione della libertà di espressione, ma anche del diritto alla vita ogniqualvolta siano minacciate o lese la sua incolumità, integrità e libertà personale.

Le uccisioni dei giornalisti Daphne Caruana Galizia avvenuto a Malta e Jan Kuciak in Slovacchia sono emblematiche dei rischi che corrono i giornalisti per esporre politici corrotti e i loro legami con la criminalità organizzata, in modo che possano essere ritenuti responsabili.⁶¹

Olivera Lakić, giornalista del quotidiano montenegrino *Vijesti*, nota per le sue indagini sulla corruzione politica, è sopravvissuta a un tentato omicidio nel 2018.⁶²

Ancora, in Serbia, nel 2015 il giornalista serbo Ivan Ninić è stato vittima di percosse e i giornalisti del programma *Crime and Corruption Reporting Network* hanno ricevuto minacce di morte.⁶³ In Ucraina ha fatto scalpore l'uccisione dell'attivista anticorruzione Kateryna Handzyuk rimasto irrisolto.⁶⁴

Caso ancora più recente è quello del giornalista messicano Fredid Román, proprietario di un canale online sulla politica statale, ucciso a colpi di arma da fuoco nella sua auto nella capitale dello stato.⁶⁵ Così come l'incarcerazione in Guatemala del giornalista José Rubén Zamora, oppositore del governo Giammattei che ha dipinto come una cleptocrazia, dedita al saccheggio delle risorse dello Stato.⁶⁶

⁶⁰ Casi sempre aggiornati sono presenti al sito web Safety of Journalist Platform: https://fom.coe.int/en/accueil?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesojportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=col_umn-3&p_p_col_count=7&sojdashboard_WAR_coesojportlet_alertPK=50807206 (ultimo accesso 5 gennaio 2023).

⁶¹ MIJATOVIĆ D., *Corruption undermines human rights and the rule of law*, cit.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Informazioni reperibili al sito <https://www.rferl.org/a/dozens-of-activists-protest-ukrainian-anticorruption-activist-s-unsolved-killing/30088583.html> (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

⁶⁵ Informazioni reperibili al sito https://www.theguardian.com/world/2022/aug/23/mexico-journalist-killed-15th-media-2022?utm_source=Sudamericana&utm_campaign=ca028c59c7-EMAIL_CAMPAIGN_2020_11_17_10_52_COPY_34&utm_medium=email&utm_term=0_b829ad6aa2-ca028c59c7-73979308 (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

⁶⁶ Informazioni reperibili al sito <https://elfaro.net/es/202208/columnas/26313/Guatemala-detiene-a-su-periodista-más-prominente.htm> (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

Non si tratta di casi isolati, essendo la scomparsa di giornalisti investigativi un fatto ricorrente specialmente nella regione latina.

Contributo all'inquadramento dei giornalisti investigativi come vittime negli scenari corruttivi perché destinatari di un'ulteriore violazione dei diritti umani a causa della fattispecie criminale è offerto, ancora una volta, dalla giurisprudenza regionale.

Una pronuncia rilevante della Corte edu sul punto si è avuta con il caso *Khadija Ismayilova c. Azerbaijan*.⁶⁷ La giornalista veniva incarcerata per aver criticato membri del governo e le loro famiglie per presunta corruzione e attività commerciali illegali. La Corte ha rilevato la violazione degli artt. 5, 6, 10, 18 della CEDU.

La giurisprudenza forse più florida sul tema è quella offerta dagli organi interamericani, che inquadra casi analoghi per violazione del diritto alla libertà di espressione. Tra i casi più noti si ricordano il caso *Victor Manuel Oropeza v. Mexico* deciso dalla Commissione interamericana,⁶⁸ relativo all'omicidio di un giornalista investigativo; il caso *Ivcher-Bronstein v. Peru*, deciso dalla Corte, già menzionato nel precedente capitolo, attinente alla violazione dei diritti di un professionista del telegiornalismo.

Caso mai giunto dinanzi alla Corte interamericana è quello del fotografo assassinato in Argentina il 25 gennaio 1997, José Luiz Cabezas.⁶⁹ Si tratta di un caso deciso dalla Corte di Appello di Dolores. Cabezas, fotografo per la rivista *Noticias*, veniva trovato morto ammanettato e carbonizzato, all'interno di un bruciato auto a noleggio fuori Pinamar, località balneare dove Cabezas stava lavorando ad un'inchiesta. Il 2 febbraio 2000, la Corte di Appello di Dolores ha emesso l'ergastolo su otto uomini condannati per aver partecipato all'uccisione. La Corte ha scoperto che l'omicidio era stato ideato da Alfredo Yabrán, potente uomo di affari, suicidatosi nel 1998 per sfuggire alla condanna.⁷⁰

La disciplina prevista da UNCAC agli artt. 32 e 33 è certamente applicabile anche nei confronti di questa seconda categoria di vittime del reato di corruzione, anche a tutela dei diritti violati al fine di impedire la diffusione della notizia di reato.

⁶⁷ Informazioni reperibili al sito <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-201340%22%5D%7D> (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

⁶⁸ Report 130/99 Case n. 11.740, 1999.

⁶⁹ Accion Andina, *Crime in uniform.*, cit., pp. 12-22.

⁷⁰ Informazioni reperibili al sito <https://cpj.org/data/people/jose-luis-cabezas/> (ultimo accesso 23 gennaio 2023).

4. LA FATTISPECIE TRANSNAZIONALE DI CORRUZIONE E LA GIURISDIZIONE CIVILE PER LA VIOLAZIONE DI DIRITTI UMANI

La sede per avanzare pretese risarcitorie a fronte di fattispecie di corruzione transnazionale è individuata da UNCAC nella giurisdizione civile. Specificamente, ne costituiscono la base gli artt. 34,⁷¹ 35,⁷² e 53.⁷³

L'art. 35 UNCAC introduce il risarcimento del danno in ambito di corruzione, prevedendo una forma di riparazione per gli enti e le persone considerate vittime perché hanno sofferto la perdita di risorse a causa delle fattispecie criminali, quindi in qualità di soggetti che hanno sofferto le conseguenze del fenomeno e non perché legittimi proprietari dei beni persi. I proventi di corruzione non vengono restituiti perché appartenenti allo Stato truffato ma in forza di un danno subito in conseguenza della commissione del reato di corruzione presupposto.⁷⁴ Si tratta di un meccanismo risarcitorio che deve essere riconosciuto ai privati da parte dello Stato di appartenenza.

Con particolare riguardo all'art. 53, va approfondita la disciplina in esso contenuta.

Questo stesso enunciato testuale offre una base per le rivendicazioni civili duplice. In primo luogo, alla lett. a), un rimedio per le rivendicazioni di proprietà. UNCAC chiama gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per consentire ad altri Stati di avviare un'azione civile. Al contempo deve essere concessa agli Stati parti la possibilità di

⁷¹ L'articolo recita: Tenuto debito conto dei diritti di terzi acquisiti in buona fede, ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prende le misure volte a combattere le conseguenze della corruzione. In tale prospettiva, gli Stati Parte possono considerare la corruzione con un fattore pertinente in un procedimento giudiziario per decidere l'annullamento o la rescissione di un contratto, il ritiro di una concessione o di ogni altro atto giuridico analogo o per prendere ogni misura correttiva.

⁷² Esso recita: Ciascuno Stato Parte prende le misure necessarie, conformemente ai principi del proprio diritto interno, al fine di dare alle entità o persone che hanno subito un danno in conseguenza ad un atto di corruzione il diritto di avviare un procedimento legale nei confronti dei responsabili di detto danno al fine di ottenere una riparazione.

⁷³ L'articolo 53 prevede: Ciascuno Stato Parte, in conformità con il proprio diritto interno: a) adotterà le misure necessarie per consentire ad un altro Stato Parte di avviare un'azione civile dinanzi ai propri tribunali, volta a stabilire la titolarità o la proprietà di beni acquisiti mediante la commissione di un reato previsto dalla presente Convenzione; b) adotterà le misure necessarie per consentire ai propri tribunali di ordinare agli autori di reati previsti dalla presente Convenzione di pagare un indennizzo o corrispondere un risarcimento danni ad un altro Stato Parte che abbia subito un pregiudizio da tali reati; e c) adotterà le misure necessarie per consentire ai propri tribunali o alle autorità competenti, qualora essi debbano adottare decisioni in merito alla confisca, di riconoscere il legittimo diritto di proprietà di un altro Stato Parte sui beni acquisiti mediante la commissione di un reato previsto dalla presente Convenzione. Si veda BRUN J.P., DUBOIS P. H., VAN DER DOES DE WILLEB E., *Public wrongs, Private Actions*, cit., pp. 12-13.

⁷⁴ Informazioni reperibili al sito https://uncaccoalition.org/learn-more/asset-recovery/#What_is_asset_recovery (ultimo accesso 4 gennaio 2023).

intervenire quale terzo in una procedura di confisca allo scopo di rivendicare la proprietà o analogo titolo sui proventi della corruzione (alla lett. c) dell'art. 53 UNCAC). Queste singole disposizioni contengono il recupero diretto dei beni, in base al quale uno stato straniero può avviare un'azione civile in una giurisdizione straniera per stabilire la titolarità della proprietà o il titolo di possesso o detenzione del bene. Questo comporta che i tribunali di paesi diversi dovrebbero essere in grado di ordinare risarcimenti nei confronti di altri Stati e riconoscerne la titolarità dei beni. Secondo questo meccanismo, lo Stato truffato stesso, potrà presentarsi dinanzi agli organi giudiziari esteri, ove i proventi della corruzione sono stati individuati, e richiederne il rimpatrio alla tesoreria nazionale.

In secondo luogo, UNCAC prevede la richiesta di risarcimento danni. Gli Stati vittima possono adire i tribunali di un altro Stato chiedendo il risarcimento per il danno causato dalla commissione di un reato di corruzione (questo quanto previsto dall'art. 53 lett. b).⁷⁵ Che si tratti di proprietà o di danno sofferto, in entrambi i casi il titolo costituisce motivo per avanzare la richiesta di rimpatrio dei guadagni illeciti.

L'art. 54 UNCAC invece costituisce la base per procedere alla confisca di beni trafugati in contesti di corruzione transnazionale attraverso la cooperazione internazionale e il riconoscimento della giurisdizione dei paesi stranieri e coordinando la assistenza giudiziaria ai sensi del seguente art. 55.

UNCAC costituisce quindi la base legale per richiedere la restituzione di beni depredati dal fenomeno corruttivo transnazionale. E' quindi ammessa la possibilità di instaurare procedimenti in tribunali civili nazionali o esteri per garantire e recuperare i beni e chiedere il risarcimento dei danni sulla base degli illeciti subiti. L'azione legale che si instaura per il risarcimento del danno, fa sorgere un procedimento mediante il quale l'attore afferma di aver subito un danno a causa delle azioni corruttive messe in atto dal convenuto e cerca la riparazione attraverso un rimedio legale o secondo equità.

Studiosi hanno evidenziato i vantaggi e la fruttuosità della persecuzione del fenomeno in sede civile, anziché penale.⁷⁶ Come è noto infatti, gli stati, altri enti governativi e più in generale i soggetti danneggiati dalla corruzione possono anche avere l'opportunità di chiedere un risarcimento attraverso il sistema di diritto penale

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ BRUN J.P., DUBOIS P. H., VAN DER DOES DE WILLEB E., *Public wrongs, Private Actions*, cit., in *Preface*.

costituendosi in esso parte civile. In primo luogo, con riguardo agli standard probatori, in un processo civile, essi potrebbero essere meno onerosi rispetto ai procedimenti penali. Questo costituirebbe un vantaggio perché, come visto nei capitoli precedenti, non è così agevole ricondurre la violazione di un proprio diritto alla fattispecie della corruzione, in qualsiasi forma di reato essa si estrinsechi. Ancora, la responsabilità penale potrebbe non estendersi a funzionari pubblici in ragione dell'immunità che nel contesto dei procedimenti penali è loro riconosciuta dallo Stato; diversamente questo potrebbe non essere previsto dall'ordinamento nazionale per quanto concerne la sede civile.

I rimedi civili costituiscono un potente strumento per i governi nei loro sforzi per recuperare i proventi della corruzione.

Gli Stati riconoscono il diritto di Stati stranieri di citare in giudizio autori di corruzione nei loro tribunali civili per ottenere la restituzione dei beni e chiedere il risarcimento per quanto sofferto, riconoscendo la propria giurisdizione in cause di corruzione transnazionale.

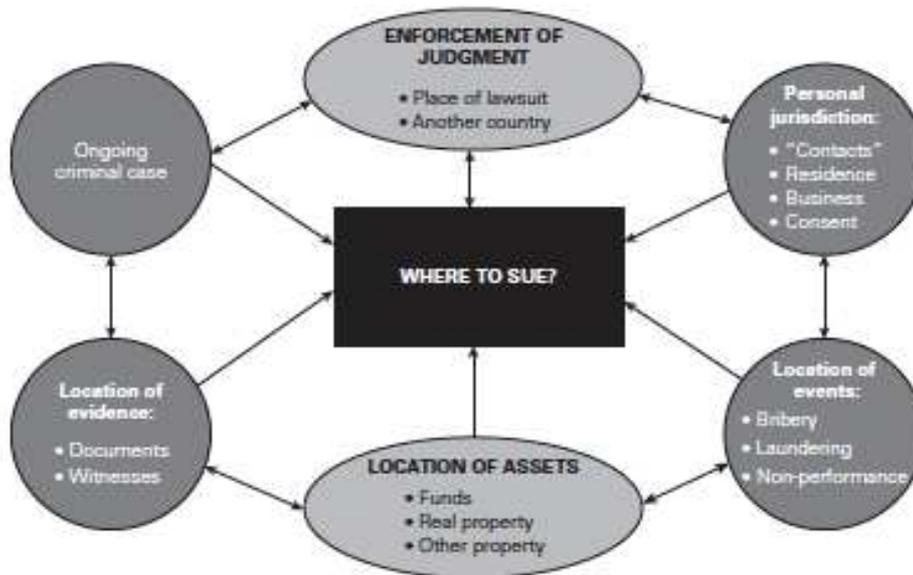
L'attribuzione della giurisdizione può essere positivamente determinata, a seconda delle leggi nazionali in materia di procedura civile, nei casi di *forum commissi delicti*; se i proventi degli atti corruttivi in questione si trovano nel territorio dello stato o sono stati lì riciclati; se si tratta del foro di residenza del convenuto o del luogo principale di svolgimento delle attività commerciali; se il convenuto ha acconsentito volontariamente alla giurisdizione del tribunale.

Nel caso *Marcos* prima citato, ad esempio, le Filippine instaurarono un procedimento civile negli USA,⁷⁷ perché lì furono trasferiti i fondi pubblici dall'ex governatore: gli Stati Uniti accettarono la giurisdizione sul caso.⁷⁸ Lo schema di seguito riproposto rappresenta una giusta sintesi della scelta del foro in ipotesi di corruzione transnazionale:⁷⁹

⁷⁷ Ai sensi della legge *Racketeering Influenced and Corrupt Organizations*.

⁷⁸ BRUN J.P., DUBOIS P. H., VAN DER DOES DE WILLEB E., *Public wrongs, Private Actions*, cit., p. 15.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 42, *figure 3.1*.



Source: World Bank.

Per quanto concerne la legge applicabile al procedimento, anche in questo caso, le soluzioni sono molteplici. Sarà applicabile la legge dello Stato in cui è già pendente il procedimento penale o un procedimento civile ad esso connesso; potrà altrimenti esservi coincidenza tra *forum* e *ius*, specie nei casi di riconoscimento di giurisdizione esclusiva nei confronti di un determinato Stato.⁸⁰

Per quanto concerne le tipologie di azioni si possono distinguere due tipologie: quelle proposte da uno Stato che rivendica la proprietà delle risorse e beni dei quali è stato privato in ragione del fenomeno corruttivo (*Proprietary Actions*); le azioni promosse in ragione di contratti violati o arricchimenti illeciti e per richiedere ripristino della situazione offesa (*Personal Claims*). Questi ultimi casi possono entrare in gioco quando i primi sono di difficile attuazione perché, ad esempio, i proventi non possono essere rintracciati perché riciclati con successo. In questi casi può essere promossa un'azione personale nei confronti degli stessi detentori dei beni in questione o di coloro che hanno partecipato all'atto corruttivo o al conseguente riciclaggio, avanzando la pretesa di risarcimento, per aver subito un danno economico, da imputarsi alla persona che ha causato il danno.⁸¹

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 45-48.

⁸¹ Il manuale pratico BRUN J.P., DUBOIS P. H., VAN DER DOES DE WILLEB E., *Public wrongs, Private Actions*, cit., offre numerose *case studies*. Per altri casi attinenti vedasi TIM D., MATON J., *Civil proceedings to recover corruptly acquired assets of public officials*, cit., pp. 243-266. In particolare si richiamano: Islamic Republic of Pakistan v Asif Ali Zardari and others (EWCH 2411); The Federal Republic of Nigeria v Joshua Chibi Dariye and another (2007) (EWCH 708); Attorney-General for and on

5. *RIGHT TO REPARATION* E TUTELE NELLA PROTEZIONE STRAGIUDIZIALE

Per offrire un quadro completo delle tutele possibili in ipotesi di corruzione transnazionale vanno menzionate anche le forme di protezione stragiudiziale.

Più specificamente, i procedimenti arbitrali, introdotti nella materia della corruzione attraverso clausole compromissorie che possono essere inserite nei relativi contratti a disciplina degli investimenti internazionali.⁸²

Caso noto di controversia in materia di corruzione, derivante da contratti di investimento internazionali, risolti in sede arbitrale, è ad esempio, il già citato caso *World Duty Free c. Kenya*. La scuola americana è particolarmente affermata nella risoluzione di controversie corruttive attraverso l'utilizzo di *ADR*, in particolare proprio attraverso il procedimento arbitrale.⁸³

Autori hanno individuato nel procedimento stragiudiziale un'ulteriore sede utile a definire il fenomeno di corruzione.⁸⁴

Questi stessi autori distinguono la corruzione nei casi in cui parti contrapposte nella controversia siano un agente pubblico contro un suo superiore, come nel caso

behalf of the Republic of Zambia and Merr Care & Desai & Ors (2005) (EWCH 2102); Kuwait Airways Corporation v. Iraqi Airways Company and Another (1195) (WLR 1147); Norwich Pharmacal v. Customs and Excise Commissioners (1974) (AC 1975); Bankers Trust v. Saphira (1980) (WLR 1274); Federal Republic of Nigeria v. Union Bank of Nigeria and others (Claim No HC01 CO3260); Anton Piller KG v. Manufacturing Processes (1975) (1 WLR 302, CA); Mareva Compania Naviera SA v. International Bulkcarriers Ltd (1975) (2 Lloyd's Rep 509).

⁸² Si veda ANNA LOREM RAMOS A. L., VALDEZ WARNER C., *The World Bank Group in international dispute resolution of fraud and corruption*, cit.; HONGWU Y., *DIFFICULTIES CONFRONTED BY ICSID TRIBUNALS IN DECIDING INTERNATIONAL INVESTMENT CORRUPTION CASES AND POSSIBLE SOLUTIONS*, in *Frontiers of Law in China* 15, no. 4, 2020, pp. 481-505.

⁸³ Tra i molti, si richiamano i casi US v All Funds Held in Account Number CH140876000050335300 at Lombard Odier Darier Hentsch & Cie Bank, Switzerland, et al, Caso No 1:16-cv-01257 (SDNY 17 Febbraio 2017); US v 'The Wolf Of Wall Street' Motion Picture, Caso No CV 16-16-5362 (CD Cal 20 Luglio 2016); US v Certain Rights to and Interests in the Viceroy Hotel Group, Caso No CV 17-4438 (CD Cal 15 Giugno 2017); US v Lazarenko, Caso No 00-cr-0284-01 CRB (ND Cal 4 Febbraio 2010); US v All Assets Held in Julius Baer, et al, Caso No 1:04-cv-00798-PLF (DDC 30 Giugno 2005); US v Castle, 925 F2d 831 (5° Cir 1991); US v Approximately \$84 Million on Deposit in Account No T-94025; US v All Funds Held in Account Number CH140876000050335300 at Lombard Odier Darier Hentsch & Cie Bank; US v 'The Wolf Of Wall Street'; US v Lazarenko, (9° Cir 2009); R v Ibori [2013] EWCA Crim 815, [2014] 1 Cr App Rep (S) 73; US v One Michael Jackson Signed Thriller Jacket et al, Caso No 2:11-cv-03582-GW-SS (CD Cal 10 Ottobre 2014); SFO v Standard Bank Plc HC (30 Novembre 2015); SFO v Rolls Royce Plc QB (17 Gennaio 2017).

⁸⁴ Vedasi CRIVELLARO A., *The courses of action available to international arbitrators to address issues of bribery and corruption*, in Bonelli F., Mantovani M., *Corruzione nazionale e internazionale*, cit., pp. 225-252.

Westinghouse and Burns & Rose c. National Power Co. e Filippine,⁸⁵ casi in cui il giudizio arbitrale è instaurato tra soggetto privato contraente e lo Stato, come nei casi *William J. Levitt c. Iran*,⁸⁶ *Himpurna c. Indonesia*;⁸⁷ casi di imprese e investitori esteri contro lo Stato, ipotesi quest'ultima che ricorre nei casi noti *ICSID Siemens c. Argentina* e *World Duty Free c. Kenya*, come in molti altri.⁸⁸

Interazioni tra corruzione e violazione dei diritti umani sono palesi anche nelle risoluzioni stragiudiziali. E' il caso di menzionare i casi *Kenneth P. Yeager v. Iran*,⁸⁹ attinente un'ingiusta espulsione del cittadino dall'Iran, nonché il precedente caso *Estate of Jean-Baptiste Caire (France) v. Mexico*,⁹⁰ caso instaurato da una vedova messicana di un francese assassinato da militari messicani.

In entrambi i casi, il risarcimento è riconosciuto alle vittime con addebito diretto allo Stato ritenuti responsabili di non aver ottemperato ai doveri in materia di diritti umani, consentendone così la violazione nei casi di specie, a riprova di quanto affermato nei precedenti capitoli.

6. RIFLESSIONI CONCLUSIVE. *TRANSITIONAL JUSTICE* NEI CASI DI CORRUZIONE E SVILUPPI FUTURI

Il presente elaborato ha preso le mosse dalla concezione di corruzione italiana, prettamente penalistica, così abbracciando la definizione disegnata da UNCAC, indagando nei precedenti normativi le fondamenta della normativa internazionale comune sopravvenuta.

La corruzione così intesa consente la criminalizzazione di diversi e ulteriori comportamenti illeciti e permette di venire incontro a regolamentazioni frutto di ordinamenti e culture diverse.

Seppur la dottrina maggioritaria non concordi nell'identificare una regola consuetudinaria a condanna con valenza *erga omnes* del fenomeno corruttivo, alla luce

⁸⁵ ICC n. 6401 del 1991.

⁸⁶ State Iran-US Claims Tribunal del 22 aprile 1987.

⁸⁷ UNCITRAL 1999.

⁸⁸ *Biloune v. Ghana* 1990; *SPP v. Egitto* 1992; *SIREXM v. Burkina Faso* 2000; *Wena v. Egitto* 2000; *SGS v. Pakistan* 2003; *Azurix v. Argentina* 2006; *African Holding v. Congo* 2008; *AZPetrol v. Azerbaijan* 2009; *EDF v. Romania* 2009; *Niko v. Bangladesh*; *Metal-Tech v. Uzbekistan*.

⁸⁹ IUSCT (IRAN-US CLAIMS TRIBUNAL), case n. 10199, 1987.

⁹⁰ UN Sentenza di Arbitrato Internazionale del 1929.

degli studi condotti, si ritiene che proprio UNCAC offra la soluzione a una criminalizzazione universale di tale reato.

Sempre UNCAC, grazie all'intuizione di considerare gli effetti lesivi del fenomeno e di ripristinare lo stato originario attraverso l'istituto dell'*asset recovery*, attribuisce rilevanza alle persone offese dal reato. In questo modo una fattispecie di reato che nell'ordinamento italiano è considerata prettamente lesiva degli interessi statali (individuati attraverso il concetto di "bene pubblico") viene in un certo qual modo "umanizzata".

La giurisprudenza internazionale e regionale, come si è visto, contribuisce alla diffusione di un concetto di corruzione che coinvolga i diritti economici e sociali degli individui. La corruzione viene ad essere lesione del diritto specifico di un singolo individuo (o di una comunità) che, perchè leso, è titolare di un diritto risarcitorio.

Come ormai assodato pertanto, lo studio della materia di corruzione attraverso la disciplina dei diritti umani consente l'individuazione di vittime, titolari di un diritto alla riparazione. Presentare denunce e instaurare controversie relative alla corruzione davanti a giudici internazionali e regionali applicando meccanismi di monitoraggio e strategie proprie della suddetta disciplina, fornisce rimedi concreti per le vittime.⁹¹

Il vantaggio dell'applicazione della strategia dei diritti umani si fonda sulla possibilità di addebitare la responsabilità della violazione agli Stati, con l'incombenza negativa di aggravii economici e sanzioni che impattano seriamente sul bilancio dei paesi per la gravità dei risarcimenti a cui sono condannati.⁹²

In conclusione, va menzionato che parte minoritaria della dottrina ha ipotizzato l'applicabilità dei meccanismi di *transitional justice* alla tematica corruzione. Alcuni studiosi ritengono che essi possano offrire un rafforzamento delle tradizionali istituzioni anticorruzione.⁹³

⁹¹ Vedasi anche ZAMBRANO V., *L'imposizione di sanzioni individuali in risposta ad atti di corruzione e di violazione del diritto internazionale dei diritti umani*, in CADIN R., MANCA L., PIGA A., ZAMBRANO V. (a cura di), *Lotta alla corruzione e diritti umani*. cit., pp. 113-133.

⁹² Ad esempio, l'Ecuador ha denunciato la Convenzione ICSID nel 2010 per richieste di risarcimento danni per oltre 10 miliardi di dollari USA a definizione di una controversia in PETERS A., *The Risk and Opportunity of the Humanisation of International Anti-Corruption Law*, cit.

⁹³ ROBINSON I., *Truth Commissions and Anti-Corruption: Towards a Complementary Framework?*, in *The International Journal of Transitional Justice* Vol. 9, no. 1, 2015, pp. 33-50, p. 34.

Sono state ricondotte a sostegno le recenti esperienze della Tunisia e del Kenya che hanno istituito all'interno del proprio ordinamento apposite commissioni chiamate ad indagare la corruzione nel paese.⁹⁴

Questi modelli consentirebbero la ricostruzione del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni statali scoraggiando così ipotesi corruttive, proprio perché contrarie ai contenuti del rapporto di fiducia e dunque illecite.

Tutto questo è reso possibile facendo leva sul principio di *trasparenza*, chiave per il contrasto alla corruzione sia in ottica preventiva sia in ottica riparativa, come evidente in UNCAC, nonché principio comune sempre rinvenibile nella normativa anticorruzione, come si è visto all'inizio del presente elaborato.

Oltretutto, l'utilizzo del principio di trasparenza a definizione di simili controversie costituisce certamente ulteriore riprova del nesso esistente tra corruzione e diritti umani.

⁹⁴ Rispettivamente la *Tunisian Truth and Dignity Commission* in Tunisia e la *Kenyan Truth, Justice and Reconciliation Commission* in Kenya.

BIBLIOGRAFIA

Fonti bibliografiche

Accion Andina, *Crime in uniform. Corruption and Impunity in Latin America*

Ada Iuliana, *The right to corruption-free governance – a challenge*, Universal Juridic, Suplim, 2018, pp. 214–217

Ambraseys Nicholas, Bilham Roger, *Corruption kills*, COMMENT, Nature, Macmillan Publishers Limite, 2011, Vol. 469, pp. 153–155

Amnesty International, *Il Cile di Augusto Pinochet: Fatti e Cifre*, 3 settembre 2013, <https://www.amnesty.it/cile-di-augusto-pinochet-fatti-e-cifre/>

Asthana Anand N., *Human rights and corruption: Evidence from a natural experiment*, Journal of Human Rights, 2012, Vol. 11.4, pp. 526-536

Andersen Morten Koch, *Why Corruption Matters in Human Rights*, *Journal of Human Rights Practice*, 2018 Vol. 10, No. 1, pp.. 179-190

Andvig Jens Chr, Fjeldstad, O.-H., *Crime, poverty and police corruption in developing countries*, NUPI Working Paper 738, 2008., <http://bora.cmi.no/dspace/handle/10202/417>

Arafa Mohamed A., *Corruption and Bribery in Islamic Law: Are Islamic Ideals Being Met in Practice?*, *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2012, Vol. 18 No. 1, Articolo 9, <http://digitalcommons.law.ggu.edu/anlsurvey/vol18/iss1/9>

Arnone Marco, Borlini Leonardo S., *Corruption – Economic Analysis and International Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014

Arvind K. Jain, *CORRUPTION: THEORY, EVIDENCE AND POLICY* in *CORRUPTION Forum*, CESifo DICE Report 2/2011 <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport211-forum1.pdf>

Asquer Raffaele, *Why do citizens of democracies tolerate corruption? Preliminary evidence from the World Value Survey* [Working Paper], 2012

Asquer Raffaele, *The deadly Effects of Corruption: a Cross-National Study of Natural Disasters, 1980-2010*, Qualifying Field Paper, UCLA

Autorità Nazionale Anticorruzione, *La corruzione in Italia (2016-2019): Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, 17 ottobre 2019, available at <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Anticorruzione/MisurazioneTerritorialeRischio/RELAZIONE%20+%20TABELLE-rev3.pdf>

Bacio-Terracino Julio, *Linking Corruption and Human Rights* in Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol. 104, *International Law in a Time of Change* pp. 243-246, Cambridge University Press, American Society of International Law, 2010

Bagnoli Carla, Ceva Emanuela, *Individual Responsibility under Systemic Corruption: A Coercion-Based View*, Moral Philosophy and Politics, 2021

Baj Giulia, *obblighi di notifica e due diligence in materia sanitaria: ipotesi di responsabilità per illecito internazionale nelle prime settimane della pandemia di covid-19*, Quaderni di SIDIBlog, 2020, Vol. 7, pp. 131-147

Bąkowski Piotr, Voronova Sofija, *Corruption in the European Union. Prevalence of corruption, and anti-corruption efforts in selected EU Member States*, European Parliamentary Research Service, 2017, pp. 1-79

Balladore Pallieri, *I "principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili" nell'art. 38 dello Statuto della Corte permanente di giustizia internazionale*, Istituto giuridico della R. Università, Torino, 1931

Banach-Gutierrez Joanna Beata, Harding Christopher Harding (Eds.), *EU Criminal Law and Policy: Values, Principles and Methods* (1st ed.) Routledge, 2016

Bantekas Ilias, *Corruption as an International Crime and Crime against Humanity*, *Journal of International Criminal Justice*, 2006, Vo. 4, pp. 466-84^[1]_{SEP}

Bardhan Pranab, *Decentralization of Governance and Development*, *Journal of Economic Perspectives*, 2002, pp. 185–205

Bardhan Pranab, Mookherjee Dilip, *Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries*, *The Economic Journal*, 2006, Vol. 116.508, pp. 101–127

Barkhouse Angela, *Can the ICC Prosecute Grand Corruption as A Crime Against Humanity Under Article 7 of the Rome Statute*, https://www.academia.edu/29676635/Can_the_ICC_Prosecute_Grand_Corruption_as_A_Crime_Against_Humanity_Under_Article_7_of_the_Rome_Statute

Barkhouse Angela, Hugo Hoyland and Marc Limon, *Policy Brief: Corruption: A Human Rights Impact Assessment*, https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2018/04/Policy_report_corruption_LR.pdf

Barkhouse Angela, *Prosecuting grand Corruption Cases for heads of state: the role of Domestic Courts*, https://www.academia.edu/29661791/Prosecuting_Grand_Corruption_Cases_for_Heads_of_State_the_Role_of_Domestic_Courts

Bayar Yilmaz, et al. *Corruption and shadow economy in transition economies of European Union countries: a panel cointegration and causality analysis*. *Economic research-Ekonomska istraživanja*, 2018, Vol. 31.1, pp. 1940-1952

Bayley David H., *The Effects of Corruption in a Developing Nation*, *The Western Political Quarterly*, 1966, Vol. 19, No. 4, pp. 719-732

Beach Kaitlin, *Coming Along for the Ride: Regional Human Rights Courts Should Demand Government Measures to Affirmatively Address Corruption*, *GAB The Global Anticorruption Blog*, 8 luglio 2016, <https://globalanticorruptionblog.com/2016/07/08/coming-along-for-the-ride-regional-human-rights-courts-should-demand-government-measures-to-affirmatively-address-corruption/>

Benson Bruce L., Baden John, *The Political Economy of Governmental Corruption: The Logic of Underground Government*, *The Journal of Legal Studies*, 1985, Vol. 14, No. 2, pp. 391-410^[SEP]

Bentata Gryting Carina, *Asking Too Much: Why Regional Human Rights Courts Cannot Tackle Corruption*, *GAB The Global Anticorruption Blog*, 24 ottobre

2016, <https://globalanticorruptionblog.com/2016/10/24/asking-too-much-why-regional-human-rights-courts-cannot-tackle-corruption/>

Bernardi Alessandro, *Il diritto penale tra globalizzazione e multiculturalismo*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2002, p. 533

Bismuth Régis, Dunin-Wasowicz Jan, Nichols Philip M., *The transnationalization of anti-corruption law: An introduction and overview*, The Transnationalization of Anti-Corruption Law, Routledge, 2021, pp. 1-28

Blitt Robert C., *Beyond Ruggie's Guiding Principles on Business and Human Rights: Charting an Embrasive Approach to Corporate Human Rights Compliance*, Texas International Law Journal, 2012, Vol. 48, Bo. 1, p. 33

Bobbio Norberto, *La democrazia e il potere invisibile*, Rivista italiana di scienza politica, 1980, Vol. 2, pp. 181-203

Boersam Martine, *Corruption as a violation of economic, social and cultural rights: reflections on the right to education*, in Boersma, Martine, and Hans Nelen, *Corruption & human rights: Interdisciplinary perspectives*, Maastricht Series in Human Rights, Intersentia 2010, Chapter IV, pp. 51-89

Boersma Martine, Hans Nelen, *Corruption & human rights: Interdisciplinary perspectives*, Maastricht Series in Human Rights, Intersentia 2010

Boersma Martine, *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?*, Intersentia, Antwerp, 2012

Bonelli Franco, Mantovani Massimo (ed.), *Corruzione nazionale e internazionale*, Giuffrè, 2014

Bonfanti Angelica, *Business and Human Rights in Europe: International Law Challenges* / First edition, Boca Raton, FL, Routledge, 2018

Bonnitcha Jonathan, McCorquodale Robert, *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Rejoinder to John Gerard Ruggie and John F. Sherman, III*, European Journal of International Law, 2017, Vol. 28, No. 3

Borlini Leonardo S., *Are Traditional Mechanisms of International Cooperation Effective in Combating Corruption? Three Case Examples*, Diritto del Commercio Internazionale, 2014, Vol. 4, pp. 947-969

- Borlini Leonardo S., *International Asset Recovery: Origins, Evolution and Current Challenges* (con G. Nessi), *Diritto del Commercio Internazionale*, 2014, Vol. 2, pp. 377-415
- Borlini Leonardo S., *La lotta alla corruzione internazionale. Dall'ambito OCSE alla dimensione ONU* (con P. Magrini), *Diritto del Commercio Internazionale*, 2007, Vol. 21(1), pp. 15-127
- Borlini Leonardo S., *Linee evolutive della normativa internazionale in materia di Asset Recovery*, *Diritto del commercio internazionale*, 2012, Vol. 4, pp. 585-611
- Borlini Leonardo S., *Not Such a Retrospective': Riflessioni sull'origine, sviluppo e conseguimenti della cooperazione internazionale anti-corruzione*, *DPCE Online*, 2019, Vol. 38(1), pp. 180-215, <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/649>
- Boschetti Barbara, *Il diritto anticorruzione come diritto globale*, *Amministrazione In Cammino – Rivista elettronica di Diritto Pubblico, di Diritto dell'Economia, e di Scienza dell'Amministrazione*, 2018
- Brière Chloé, Weyembergh Anne (ed.), *The needed balances in EU criminal law : past, present and future*, Hart Publishing, 2018
- Bright Claire, *L'esercizio extraterritoriale della giurisdizione civile con riferimento alle gravi violazioni dei diritti umani da parte delle imprese multinazionali*, *EUI, LAW* 2015, Vol. 44
- Brooks Graham, *Criminal Justice and Corruption: State Power, Privatization and Legitimacy*, Cham: Palgrave Macmillan, 2019
- Brun Jean Pierre, Sotiropoulou A., Gray L. Scott C., Stephenson K. M., *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, Second edition, 2021
- Brunelle-Quraishi Ophelie, *Assessing the Relevancy and Efficacy of the United Nations Convention Against Corruption: A Comparative Analysis*, *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, 2011, Vol. 2, Issue 1, pp. 100-166
- Burneo Labrín José A., *Corrupción y Derecho internacional de los derechos humanos*, *Derecho PUCP*, n. 63, p. 344 e ss.

Cadin Raffaele, Manca Luigino, Piga Adriana, Zambrano Valentina (a cura di), *Lotta alla corruzione e diritti umani. Teorie, buone prassi e normative a carattere internazionale e regionale*, Giappichelli, 2022

Calossi Enrico, Sberna Salvatore, Vannucci Alberto, *Disasters and Corruption, Corruption as Disaster*, in De Guty A. (a cura di), *International Disaster Response Law*, The Hague, Springerlink, 2012, pp. 653-685

Calvino Italo, *Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti*, La Repubblica, 15 marzo 1980

Camacho Gabriela, *Water and corruption in Latin America*, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, Reviewers: Matthew Jenkins, Transparency International and Daniela Patiño Piñeros, Water Integrity Network, 30 settembre 2021

Campbell Liz, Nicholas Lord, *Corruption in Commercial Enterprise* (1st ed) Milton: Routledge, 2018

Canestrari Stefano, Cornacchia Luigi, De Simone Giulio (a cura di), *Manuale di diritto penale, Parte speciale. Delitti contro la pubblica amministrazione, delitti di corruzione e cornice europea*, Mulino, 2015

Cannizzaro Enzo, *Diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Quarta edizione, 2020

Carbajal Valenzuela Christian, *El arbitraje internacional de inversiones y la lucha internacional contra la corrupción*, Christian Carbajal Valenzuela, Derecho PUCP, 2021, Vol. 86
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/23737>

Carbone Sergio Maria et al., *Istituzioni di diritto internazionale*, G Giappichelli Editore, 2016;

Cardenal Montraveta Sergi, *SOSPENSIONE CONDIZIONALE DELLA PENA E REATI DI CORRUZIONE*, *Diritto Penale contemporaneo*, 17 gennaio 2018,
<https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/5802-sospensione-condizionale-della-pena-e-reati-di-corruzione>

Cardona Luz Angela, Horacio Rangel-Ortiz, Vázquez Daniel, *Corruption and Human Rights: Possible Relations*, *Human Rights Quarterly: A Comparative and*

International Journal of the Social Sciences, Philosophy, and Law, 2018, Vol. 40, No. 2, pp. 317-341;

Carisch Enrico, Rickard-Martin Loraine, Meister, Shawna R., *Evolution of UN Sanctions.: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights*; Springer: Cham, Switzerland, 2017

Carreau Dominique, Marrella Fabrizio, *Diritto internazionale*. Giuffrè, 2018

Cassese Antonio, *International Law*, Oxford University Press, 2005

Castellaneta Marina, *Corruzione e terrorismo: legame da spezzare*, 3 marzo 2016, <http://www.marinacastellaneta.it/blog/corruzione-e-terrorismo-legame-da-spezzare.html>

Castellaneta Marina, *Corruzione: per la Germania scatta la procedura di non conformità - Corruption: “non-compliance procedure” for Germany*, 16 settembre 2019, <http://www.marinacastellaneta.it/blog/corruzione-per-la-germania-scatta-la-procedura-di-non-conformita-corruption-non-compliance-procedure-for-germany.html>

Castellaneta Marina, *Lotta alla corruzione: passi indietro negli Stati membri del Consiglio d'Europa – Fight against corruption: reversal of progress in the Member States of the council of Europe*, 3 maggio 2018, <http://www.marinacastellaneta.it/blog/lotta-alla-corruzione-passi-indietro-negli-stati-membri-del-consiglio-deuropa-fight-against-corruption-reversal-of-progress-in-the-member-states-of-the-council-of-europe.html>

Castellaneta Marina, *Terzo rapporto sulla lotta alla corruzione nel settore privato – Third EU Report on combatting corruption in the private sector*, 1 ottobre, 2019, <http://www.marinacastellaneta.it/blog/terzo-rapporto-sulla-lotta-alla-corruzione-nel-settore-privato-third-eu-report-on-combatting-corruption-in-the-private-sector.html>

Cazzola F., *La corruzione in Italia e in ambito internazionale*, Data-report presentato a La prevenzione dell'illegalità nelle pubbliche amministrazioni, Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione, Bologna, 2009

Central Eastern European Online Library, *Corruption, Contraband and Organized Crime in Southeast Europe*, Sofia [Bulgaria], Centър за izsledvane na demokracijata, 2003

Ceresa Gastaldo Massimo, *LEGALITÀ D'IMPRESA E PROCESSO PENALE. I PARADOSSI DI UNA GIUSTIZIA IMPLACABILE IN UN CASO SU DIECI*, Diritto Penale Contemporaneo, 7 giugno 2019, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6720-legalita-dimpresa-e-processo-penale-i-paradossi-di-una-giustizia-implacabile-in-un-caso-su-dieci>

Chenzi Vincent, *Fake News, Corruption, Human Rights, And The Mnangagwa Regime*, 2017-202, https://www.researchgate.net/publication/359579748_Fake_news_Corruption_Human_Rights_and_the_Mnangagwa_Regime

Ciesiolka Mirja, *International Security and Financial Stability: Resolving Norm Conflicts between Anti-corruption and Individual Rights*, in P. De Hert, S. Smis, & M. Holvoet (Eds.), *Convergences and Divergences Between International Human Rights, International Humanitarian and International Criminal Law*, Intersentia, 2018, pp. 133-160

Ciesiolka Mirja, *A contribution to norm conflict resolution in a fragmented international legal order: the legal relationship between the United Nations Convention against Corruption and international human rights law*, University of Zurich, 2015

Conforti Benedetto, *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, X edizione, 2014

Croce Mariachiara, *PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA CORRUZIONE: IL QUARTO COMPLIANCE REPORT DEL GRECO SULL'ITALIA*, Diritto Penale Contemporaneo, 12 febbraio 2019, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6484-prevenzione-e-contrasto-della-corruzione-il-quarto-compliance-report-del-greco-sull-italia>

Cucchiara Maria Francesca, Roccatagliata Lorenzo, *COMBATING FRAUD AFFECTING THE EUROPEAN UNION BUDGET THE ROLE OF THE EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF)*: Interview with Giovanni Kessler, *Giurisprudenza Penale WEB*, Vol. 4, 2017

Davigo Piercamillo, Mannozi Grazia, *La corruzione in Italia*, Roma, Laterza, 2007

Davigo Piercamillo, *Il sistema della corruzione*, Gius. Laterza & Figli, 2017

Doraev Mergen G., *Глобализация Анतिकоррупционного Законодательства: Длинная Рука Иностранного Правосудия или Угроза Российскому Суверенитету?* (*Globalization of Anti-Corruption Law: A Long Arm of Foreign Justice or Threat to Russia's Sovereignty*), *Globalization of Anti-Corruption Law: A Long Arm of Foreign Justice or Threat to Russia's Sovereignty*, 2015

Dragos Dacian, Bogdana Neamtu, *Freedom of Information in the EU in the Midst of Legal Rules, Jurisprudence and Ombudsprudence: The European Ombudsman as Developer of Norms of Good Administration*, *European Constitutional Law Review*, 2017, Vol. 13, No. 4, pp. 641–672

Durante Mangoni Alfredo Maria, Tartaglia Polcini Giovanni, *La diplomazia giuridica*, Edizioni scientifiche italiane, 2019

Ellis Jane, *Corruption, Social Sciences and the Law*, 1st ed. Milton: Routledge, 2019

Englehart Neil A., *State Capacity, State Failure, and Human Rights*, *Journal of Peace Research*, 2009, Vol. 46, no. 2, pp. 163–80

Fasci' Isabella, *Cos'è la corruzione internazionale?*, *Rivista il diritto penale della globalizzazione*, 20 dicembre 2017, reperibile al link http://www.dirittopenaleglobalizzazione.it/cose-la-corruzione-internazionale/#_ftn2

Fasciglione Marco, *LUCI ED OMBRE DELLA PROPOSTA DI DIRETTIVA EUROPEA SULL'OBBLIGO DI DUE DILIGENCE D'IMPRESA IN MATERIA DI DIRITTI UMANI E AMBIENTE*, *SIDIBlog*, 26 maggio 2022 reperibile al link <http://www.sidiblog.org/2022/05/26/luci-ed-ombre-della-proposta-di-direttiva-europea-sullo-bbligo-di-due-diligence-dimpresa-in-materia-di-diritti-umani-e-ambiente/>

Fasciglione Marco, *Il Piano d'azione nazionale italiano su impresa e diritti umani e l'attuazione dei Principi guida ONU del 2011*, *Diritti umani e diritto internazionale*, 2017

Fisman Ray, Miguel Edward, *Economic gangsters: corruption, violence, and the poverty of nations*, Princeton University Press, 2010

Fitzmaurice Malgosia, *History of Article 38 of the Statute of the International Court of Justice*, in Samantha Besson and Jean d'Aspremont (eds), *The Oxford Handbook of Sources of International Law*, Oxford University Press, 2017

Focarelli Carlo, *La persona umana nel diritto internazionale*, Il mulino, 2013;

Franco Andrea, *La Corte di Cassazione torna a pronunciarsi in materia di associazione per delinquere finalizzata al traffico transfrontaliero abusivo di rifiuti*: Nota a Cass. Pen., Sez. III, 15 gennaio 2020 (ud. 19.09.2019), n. 1429 (Amendolagine ed al.) LEXAMBIENTE ^[L]_[SEP] Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell' Ambiente Fasc. 1/2020

Franklin Alan, *Corporate liability under customary international law*, Völkerrechtsblog, 27 febbraio 2019

Fulli-Lemaire Samuel, *Grappling with (Global Supply) Chains: Transnational Human Rights Litigation in the Agribusiness Sector*, Global Private International Law: Adjudication Without Frontiers, 2019, pp. 244-254

Gabrio Forti (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da "mani pulite"*, TRANSIZIONI, V&P, 2003

Gabrio Forti, "PERCORSI DI LEGALITÀ IN CAMPO ECONOMICO: UNA PROSPETTIVA CRIMINOLOGICO-PENALISTICA", Quaderno n. 15, Ciclo di conferenze e seminari "L'Uomo e il denaro", Milano 6 novembre 2006

Garcia Juanita Olaya, *Reparations for Corruption: How Corruption Enforcement Ignores Victims' Rights*, 28 February 2020, available at: <https://sites.tufts.edu/ihs/reparations-for-corruption-how-corruption-enforcement-ignores-victims-rights/?src=UNCAC>

Garcia Juanita Olaya, *STATEMENT BY UNCAC COALITION CHAIR AT UN OHCHR EXPERT WORKSHOP ON CORRUPTION AND HUMAN RIGHTS*, Geneva, 11 June 2018, <https://uncaccoalition.org/statement-by-uncac-coalition-chair-at-un-ohchr-expert-workshop-on-corruption-and-human-rights/>

Garciandia Rosana, *Corruption and Human Rights in Third Countries*, Brussels: European Parliament, 2021.

Gary S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, Journal of Political Economy, 1968, Vol. 76, No. 2, pp. 169-217

Gathii James Thuo, *Defining the Relationship between Human Rights and Corruption*, University of Pennsylvania Journal of International Law 31, no. 1 (Fall 2009), pp. 125-202

Gatta Gian Luigi, *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX: PUBBLICATO IL RAPPORTO 2018 DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL*: Italia al 52° posto (in lento ma costante miglioramento) su 180 paesi monitorati, Diritto Penale Contemporaneo, 4 febbraio 2019, <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/6469-corruption-perceptions-index-pubblicato-il-rapporto-2018-di-transparency-international>

Global Corruption Report 2007: *Corruption in Judicial Systems*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Gómez Martín, Helmut Satzger Victor, Montiel Juan Pablo, *Estrategias Penales Y Procesales De Lucha Contra La Corrupción*, Derecho Penal Y Criminología, Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2018

Goodwin Morag, Sender Kate Rose, *Linking Corruption and Human Rights: An Unwelcome Addition to the Development Discourse* in Boersma, Martine, and Hans Nelen, *Corruption & human rights: Interdisciplinary perspectives*, Maastricht Series in Human Rights, Intersentia 2010, Chapter X, p. 221 ss.

Gordini Massimo, Katarzyna Szczypka, Aslınur İnalçı, *Including grand corruption in the EU Global Human Rights Sanctions Regime: Why it matters*, European View, 2022, Vol. 21.1, pp. 82-90

Gorincioi Mihail, *Consequences of corruption in the proper exercise of human rights and fundamental freedoms*, Revista de Stiinte Politice, 2021, Vol. 72

Gounev Philip, Bezlov Tihomir, *Examining the links between organised crime and corruption*, Center for the Study of Democracy, Sofia Brussels: European Commission, 2010

Grabenweger Georg-Florian, *Anti-Corruption. Handbook for decision makers: the common security and defence policy of the European Union*. Federal Ministry

of Defence and Sports of the Republic of Austria, in Rehl, & European Security Defence College, 2014, Vol. 5.3, pp. 142 - 146

Gradoni Lorenzo, *L'exploitation des principes généraux de droit dans la jurisprudence des Tribunaux pénaux internationaux*, in *La justice pénale internationale dans les décisions des tribunaux ad hoc*, Etudes des Law Clinics en droit pénal international, a cura di E. FRONZA-S. MANACORDA, Milano, 2003, 10.

Greco Donato, *L'“ADATTAMENTO” DEL DIRITTO INTERNAZIONALE AI PRINCIPI COMUNI AGLI ORDINAMENTI INTERNI E I SUOI LIMITI*, SIDIBlog 5 ottobre 2021, <http://www.sidiblog.org/2021/10/05/ladattamento-del-diritto-internazionale-ai-principi-comuni-agli-ordinamenti-interni-e-i-suoi-limiti/>

Grossman Claudio, *La Libertad De Expresion En El Sistema Interamericano De Proteccion De Los Derechos Humanos*, ILSA Journal of International & Comparative Law, 2011, Vol. 7, Issue 3, Article 11

Gugiu, Mihaela Ristei, Gugiu, P. Cristian, *Economic Crisis and Corruption in the European Union*, Journal of Methods and Measurement in the Social Sciences, 2016, Vol. 7(1), pp. 1–22

Gupta Sanjeev, Davoodi Hamid, Alonso-Terme Rosa, *Does corruption affect income inequality and poverty?*, Economics of Governance, 2002, Vol. 3(1), pp. 23–45

Hanf Matthieu, et al., *Corruption kills: estimating the global impact of corruption on children deaths*, PLoS One, 2011, Vol. 6.11: e26990

Harvard Kennedy School, CARR Center for Human Rights Policy, *Corruption and Human Rights: The Linkages, the Challenges and Paths for Progress*, Symposium Report, April 25, 2018 https://carrcenter.hks.harvard.edu/files/cchr/files/corruption_symposium_report.pdf

Hatchard John, *Combating Corruption Effectively?: The Role of the African Court of Justice and Human Rights*, The African Court of Justice and Human and Peoples' Rights in Context: Development and Challenges, 2019, pp. 477-504

Hava García Eshter, *Gran corrupción: estrategias para evitar su impunidad internacional*, Nuevo Foro Penal, 2016, Vol. 12(87), pp. 60–98

Hawley Sue, *Compensation For Victims Of Corruption: Why Does It Matter?*, Corruption Watch, 3 December 2016, <https://uncaccoalition.org/compensation-for-victims-of-corruption-why-does-it-matter/>

Heinz Welsch, *Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-Country Analysis*, Discussion Papers of DIW Berlin 357, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, 2003

Hensgen Leonie, *Corruption ad Human Rights – Making Connection at the United Nations*, A. von Bogdandy, A. Peters and R. Wolfrum (eds.), Max Planck Yearbook of United Nations Law, 2013, Vol. 17, pp. 197 - 219

Hess David, Dunfee Thomas W, *Fighting Corruption: a Principled Approach*, Cornell International Law Journal, 2000, Vol. 33, no. 3: 593

Hess David, *Business, Corruption, and Human Rights: Towards a New Responsibility for Corporations to Combat Corruption*, Wisconsin Law Review 2017, no. 4, pp. 641–93.

Heywood Paul, *Handbook of Political Corruption*, Abingdon: Routledge, 2015

Hobbes Micheal, *The Untouchables(Chisumbanje Community against a Defiant Corporate Giant)*, Foreign Policy, 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/04/11/the-untouchables-zimbabwe-green-fuel-multinational-corporations/#>

Hock Branislav, *Extraterritoriality and International Bribery: A Collective Action Perspective*, Economics of Legal Relationships, 27, London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2020;

Holovkin Bohdan M., Melnyk Mykola I., Trepak Viktor M., CURRENT STATE AND TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION TO PREVENT CORRUPTION. *Informatologia*, 2022, Vol. 55.1-2, pp. 110-120

Hoxhaj Andi, *The EU anti-corruption report: a reflexive governance approach*, Routledge, 2019.

Huisman Wim, Sidoli Daniel, *Corporations, Human Rights and the Environmental Degradation-Corruption Nexus*, Asia Pacific Journal of Environmental Law, 2019, Vol. 22, No. 1, pp. 66-92

Human Rights Watch, *Zimbabwe: Diamonds in the Rough: Human Rights Abuses in the Marange Diamond Fields of Zimbabwe*, giugno 2009
<https://www.hrw.org/report/2009/06/26/diamonds-rough/human-rights-abuses-marange-diamond-fields-zimbabwe>

Hun Joon Kim, Sharman J.C., *Accounts and Accountability: Corruption, Human Rights, and Individual Accountability*, International Organization, 2014, Vol. 68, No. 2 pp. 417-448

IDLO, *ANTI-CORRUPTION: Corruption presents barriers to sustainable development and prosperity. If the rule of law and development are to take hold, good governance is a necessary condition*, Febbraio 2020,
https://www.idlo.int/sites/default/files/pdf/idlo_anti-corruption_february2020.pdf

Igbinedion Simeon A, *Human Rights as a Basis for Recovering the Proceeds of Grand Corruption*, African Journal of International and Comparative Law, 2018, Vol. 26, No. 4, pp. 483–506

Ignatieff Michael, Desormeau Kate, *Measurement and Human Rights: Introduction*, in *Measurement and Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact*. Carr Center for Human Rights, Policy Project Report, Harvard University, 2005

Il Sole24ore, *Eni, caso Saipem-Algeria: tutti assolti i vertici*, 15 gennaio 2020,
<https://www.ilsole24ore.com/art/saipem-algeria-tutti-assolti-vertici-eni-ACTN6BCB>

Ilias Bantekas, *Corruption as an International Crime and Crime against Humanity: An Outline of Supplementary Criminal Justice Policies*, Journal of International Criminal Justice, 2006, Vol. 4, Issue 3, pp. 466–484

Institute for economics & peace, *Peace and Corruption*, 2015,
<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/peace-and-Corruption.pdf>

International Council on Human Rights Policy, Transparency International, *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, Ginevra, 2009

International Council on Human Rights Policy, *Enhancing Access to Human Rights*, Geneva: ICHRP, 2004

International Law Association, *ILA Study Group on Due Diligence in International Law*, Second Report, luglio 2016

International Partnership Against Corruption in Sport (IPACS), *Terms of Reference of the Task Force for Reducing the Risk of Corruption in Procurement Relating to Sporting Events and Infrastructure*, dicembre 2017
<https://www.oecd.org/corruption/IPACS-task-force-No1-TOR.pdf>

Isabel Robinson, *Truth Commissions and Anti-Corruption: Towards a Complementary Framework?*, *International Journal of Transitional Justice*, 2015, Vol. 9, pp. 33–50

Ivory Radha, *Corruption, asset recovery, and the protection of property in public international law: the human rights of bad guys*, Cambridge University Press, 2014

Jayanth K. Krishnan, *INTERNATIONAL LAWYERS AS DISRUPTERS OF CORRUPTION: BUSINESS AND HUMAN RIGHTS IN AFRICA'S MOST POPULOUS COUNTRY—NIGERIA*, *Northwestern Journal of Human Rights*, Vol. 18, Issue 2, Spring 2020

Jenkins Matthew, *TRACKING CORRUPTION ACROSS THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS*, Transparency International, 25 March 2021,
<https://www.transparency.org/en/blog/tracking-corruption-across-the-sustainable-development-goals>

Joel M. Ngugi, *Making the Link Between Corruption and Human Rights: Promises and Perils in Proceedings of the Annual Meeting* (American Society of International Law), Vol. 104, *International Law in a Time of Change*, pp. 246–250, Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law, 2010

Johannes M. M. Chan, *Hong Kong's Bill of Rights: Its Reception of and Contribution to International and Comparative Jurisprudence*

Journal, International & Comparative Law Quarterly, 1998, Vol. 47, Issue 2, pp. 306-336

Joongi Kim Jong Bum Kim, Cultural Differences in the Crusade Against International Bribery: Rice-Cake Expenses in Korea and the Foreign Corrupt Practices Act in Washington International Law Journal, Vol. 6 n. 3 <https://digitalcommons.law.uw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1125&context=wilj>

Kennedy David, *The International Anti-Corruption Campaign*, presentato alla University of Connecticut School of Law per il Symposium intitolato "Political Corruption in Market Democracies" tenutosi il 13 e 14 novembre 1998, <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:31886532>

Kenneth W Abbott, *Corruption, Fight against*, Max Planck Encyclopedias of International Law, Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], 2009

Khemani Melissa, *Corruption and the Violation of Human Rights : The Case for Bringing the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption Within the Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, African Yearbook of International Law, 2010, Vol. 16, pp. 213-234

Kiai Maina, Kuria Anthony, *The Human Rights Dimensions of Corruption: Linking the Human Rights Paradigm to Combat Corruption*, Journal of Global Ethics, 2008, Vol. 4, No. 3, pp. 247-253

Kimati Wambui, *Corruption: A complex phenomenon that undermines government's capability of working for the poor*, Nguzo za Haki, 2005

Klitgaard Robert, *Controlling corruption*, University of California Press, 1988

Kofele-Kale Ndiva, *Patrimonicide: the international economic crime of indigenous spoliation*, Vanderbilt journal of transnational law, 1995, Vol. 28, No. 1, pp. 45-118

Kofele-Kale Ndiva, *The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law*, The International Lawyer, American Bar Association, 2000, Vol. 34, No. 1 (SPRING 2000), pp. 149-178

Kolawole Olaniyan, *Corruption and Human Rights Law in Africa (Studies in International Law)*. 1st ed. Vol. 52. London: Hart Publishing, 2014

Kolawole Olaniyan, *Introductory Note To African Union (Au): Convention On Preventing And Combating Corruption In International Legal Materials*, Cambridge University Press, 2004, Vol. 43, No. 1, pp. 1-4

Kolawole Olaniyan, *The implications of corruption for social rights*, Research Handbook on International Law and Social Rights, Edward Elgar Publishing, 2020

Landi Claudio, *Corruzione. Il caso Singapore*, Il Mulino, Articolo 2/2012, pp. 338-344

Le Billon Philippe, *BUYING PEACE OR FUELLING WAR: THE ROLE OF CORRUPTION IN ARMED CONFLICTS*, Journal of International Development, J. Int. Dev., 2003, Vol. 15, pp. 413 -426

Le Billon Philippe, *Corrupting Practice? Peacebuilding and Post-Conflict Corruption*, *International Peacekeeping*, 2008, Vol. 15, No. 3, pp. 344-361

Legambiente, *Corruzione: La tassa occulta che impoverisce e inquina il paese*, Roma 1 ottobre 2012

Leite de Queiroz Luiza, *Shifting Anti-Corruption Global Legal Policy: The Case for International Human Rights Law*, European Research Centre for Anti-corruption and State-Building Hertie School, Working Paper n. 60, Berlin, March 2020 <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2020/04/Working-paper-60-1.pdf>

Leo V. Ryan, *Combating Corruption: The 21st-Century Ethical Challenge in Business Ethics Quarterly*, *Globalization and the Ethics of Business*, 2000, Vol. 10, No. 1, pp. 331-338,

Letschert Rianne, M., Dijk, J. J. M. Van (eds), *The New Faces of Victimhood: Globalization, Transnational Crimes and Victim Rights*, Studies in Global Justice, Vol. 8, Springer: Dordrecht, 2011

Liakopoulos Dimitris, *Mechanism, analysis and evolution of jurisprudence on the judicial protection of European Union agencies*, *Acta Universitatis Danubius. Administratio*, 2019, Vol. 11(1), pp. 132–179

Licandro Agatino, Varano Aldo, *La città dolente. Confessioni di un sindaco corrotto*, Torino, Einaudi, 1992

Llamzon Aloysius P., *Part III Towards a Jurisprudence Constant in Investment Arbitration Decision-Making on Corruption, 10 State Responsibility for Corruption: The Attribution Asymmetry in Corruption in International Investment Arbitration*, Oxford International Arbitration Series, 2014

Manacorda Stefano, *La corruzione internazionale del pubblico agente: linee dell'indagine penalistica*, Jovene, 1999

Manca Luigino, *Il fenomeno corruttivo nella prassi degli organi di controllo delle Nazioni Unite sulla tutela dei diritti umani*, in ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI, 2020, pp. 609-625

Marc Limon, *Using human rights and human rights based approaches to combat corruption. Proposals for a needs-based approach*, Universal Rights Group presentation, organizzata da Permanent Missions of Switzerland, Austria, Poland, 24 giugno 2016

Marchisio Sergio, *Corso di diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2017

Marossi Ali Z., Bassett Marisa R., UNILATERALISM, Multilateralism. *Economic sanctions under international law*, TMC Asser Press, The Hague, 2015

Marzana Marianna, *La corruzione come violazione di diritti umani*, Diritto Penale della Globalizzazione, Fascicolo 4/2020

Masters Adam, Graycar Adam, *Media reporting of corruption: policy implications*, Crime Law Soc Change, 2015, Vol. 64, pp. 153–175

Maugeri Anna Maria, *IL REGOLAMENTO (UE) 2018/1805 RELATIVO AL RICONOSCIMENTO RECIPROCO DEI PROVVEDIMENTI DI CONGELAMENTO E DI CONFISCA: UN IMPORTANTE PASSO IN AVANTI IN TERMINI DI COOPERAZIONE ED EFFICIENZA*, in Diritto Penale Contemporaneo, 4 dicembre 2018, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6360-il-regolamento-ue-20181805-relativo-al-riconoscimento-reciproco-dei-provvedimenti-di-congelamento-e>

Mauro Paolo, *Corruption and the composition of government expenditure*, Journal of Public Economics, 1998, Vol. 69, pp. 263–279

Mbonu Christy Ezim, *United Nations Special Rapporteur on Corruption and Its Impact on the Full Enjoyment of Human Rights, in particular Economic, Social and Cultural Rights*, A/HRC/11/1 Human rights bodies and mechanisms, Ginevra, 18 maggio 2009

Michaels Ralf, *Waging War against Corruption in Developing Countries: How Asset Recovery Can Be Compliant with the Rule of Law*, Duke Journal of Comparative & International Law, 2019, Vol. 29, No. 2, pp. 165-234

Mitsilegas Valsamis, *EU Criminal Law after Lisbon : Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Oxford, Portland, Oregon, USA :: Hart Publishing, Ltd., 2016

Mitsilegas Valsamis, *EU Criminal Law, A Companion to European Union Law and International Law*, 2016, pp. 547-567

Mohamed A. Arafa, *Corruption and Bribery in Islamic Law: Are Islamic Ideals being Met in Practice?*, Annual Survey of Int'l & Comp. Law, 2012, Vol. XVIII, p. 183 e ss.

Moiseienko Anton, *The Ownership Of Confiscated Proceeds Of Corruption Under The Un Convention Against Corruption*, Cambridge University Press, 2018

Moisés Naím, *Corruption Eruption*, Brown Journal of World Affairs, Summer 1995, <http://carnegieendowment.org/1995/06/01/corruption-eruption>

Mongillo Vincenzo, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale: effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale multilivello dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012

Montanari Marco, *LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI CORRUZIONE AL VAGLIO DELLE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI. I rapporti dell'Unione europea, del Working Group on Bribery dell'OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese*, Diritto Penale Contemporaneo, 2012

Morales Quiroga Mauricio, *Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada*, Gestión y Política Pública, 2009, Vol. 18(2)

https://www.researchgate.net/publication/41805676_Corrupcion_y_democracia_America_Latina_en_perspectiva_comparada

Moroff Holger, *Fighting Corruption Globally: A Case of Norm Diffusion in International Relations*, *Understanding Global Politics: Actors and Themes in International Affairs*, 2020, pp. 391-407

Murray Matthew, Spalding Andrew, *Freedom from Official Corruption as a Human Right*, Brookings Institution, 2015

Nash Rojas C., Bascur Campos M. L., Aguilò Bascunàn P., *Corrupcion y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte interamericana de derechos humanos*, Facultad de Derecho de Universidad de Chile, 2014, <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/142495/Corrupcion-y-derechos-humanos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Natarajan Mangai, *International Crime and Justice*, Cambridge University Press, 2011

Newman U. Richards, Eboibi Felix E., *African governments and the influence of corruption on the proliferation of cybercrime in Africa: wherein lies the rule of law?*, *International Review of Law, Computers & Technology*, 2021, Vol. 35:2, pp. 131-161

Niezen Ronald, *The limits of truth telling*, *Völkerrechtsblog*, 1 aprile 2015

Nițu Mirela Loredana, Sandu Adriana Magdalena, *CORRUPTION AND ORGANIZED CRIME*, *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 2013, no. 2, pp. 454–60

Oana Șaramet, *THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY, THE IMPLEMENTATION OF EU LAW, THE PUBLIC ADMINISTRATION. GENERAL AND PRELIMINARY ASPECTS*, *Challenges of the Knowledge Society*, 2019, Vol. 13(1), pp. 760–767

Obydenkova Anastassia V., Arpino Bruno, *Corruption and Trust in the European Union and National Institutions: Changes over the Great Recession across European States*, *Journal of Common Market Studies*, 2018, Vol. 56(3), pp. 594–611. <https://doi.org/10.1111/jcms.12646>

OECD, *Corruption : A Glossary of International Standards in Criminal Law*, Paris, Publishing, 2008

Oehm Franziska, *Thinking globally, acting globally: The case of corporate criminal liability and economic crimes*, Völkerrechtsblog, 31 maggio 2016, <https://voelkerrechtsblog.org/de/thinking-globally-acting-globally-ii/>

Open Society Justice Initiative, *Repatriating Stolen Assets: Potential Funding for Sustainable Development*, 15 luglio 2015, <https://www.justiceinitiative.org/uploads/59e79b54-69fa-46fd-a9d7-7699729ed8c4/repatriating-stolen-assets-background-20150727.pdf>

Ortiz Horacio, Daniel Vázquez, *Impunity, Corruption and Human Rights*, *Perfiles Latinoamericanos* : Revista de La Sede Académica de México de La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2021, Vol. 29, No. 57, pp. 167–94

Paldam Martin, *The big pattern of corruption. Economics, culture and the seesaw dynamics*, *European Journal of Political Economy*, 2002, Vol. 18(2), pp. 215-240

Parisi Nicoletta, *Chiari e scuri nella direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione*, *GIURISPRUDENZA PENALE WEB*, 2017, Vol. 9

Parisi Nicoletta, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, *Federalismi* n.9/2019, 8 maggio 2019

Parisi Nicoletta, *Verso l'emersione di un modello internazionale di prevenzione della corruzione*, *Federalismi*, *Focus America Latina* n. 1/2017

Parlamento europeo, Commissione per gli affari esteri, *Relazione sulla corruzione e i diritti umani nei paesi terzi*, A8-0246/2017, 28 giugno 2017

Pasculli Lorenzo, Ryder Nicholas, *Corruption in the Global Era* (1st ed.), Milton: Routledge, 2019

Pellegrini Lorenzo, *Corruption, Development and the Environment*, Dordrecht: Springer Netherlands, 2011

Peters Anne, *Corruption as a Violation of International Human Rights*, *European Journal of International Law*, 2018, Vol. 29, No. 4, pp. 1251-1287

Peters Anne, *The Risk and Opportunity of the Humanisation of International Anti-Corruption Law: A Rejoinder to Kevin E. Davis and Franco Peirone*, EJIL Talk!, 18 febbraio 2019, <https://www.ejiltalk.org/the-risk-and-opportunity-of-the-humanisation-of-international-anti-corruption-law-a-rejoinder-to-kevin-e-davis-and-franco-peirone/>

Peters Anne, Krieger H., Kreuzer L., *Due diligence: the risky risk management tool in international law*, *Cambridge International Law Journal*, 2020, Vol. 9(2), pp.121-136

Pieth Mark (ed.) *Recovering stolen assets*, Peter Lang, 2008

Pignatone Giuseppe, *LE NUOVE FATTISPECIE CORRUTTIVE*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, in occasione del convegno *Il volto attuale della corruzione e le strategie di contrasto tra diritto vivente e prospettive di riforma*, Università di Firenze, 22 marzo 2018

Pisillo Mazzeschi Riccardo, De Sena Pasquale (eds.), *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law*, Springer, 2018.

Pisillo Mazzeschi Riccardo, *Reparation Claims by Individuals for State Breaches of Humanitarian Law and Human Rights: An Overview*, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. n.2/2003, p. 347 e ss.

Pisillo Mazzeschi Riccardo, *The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States*, *State Responsibility in International Law*, Routledge, 2002

Piva Daniele, *Le sfide del DDL anticorruzione: effettività, proporzione e rieducazione all'insegna del "chi sbaglia paga, l'onestà conviene"*, *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, Vol. 10

Pizzorno Alessandro, *La corruzione nel sistema politico*, in Della Porta D., *Lo scambio occulto*, Bologna, Il Mulino, 1992

Plachta Michael, *Equatorial Guinea Brings France Before the International Court of Justice on Corruption Charges Against First Vice President*, *INTERNATIONAL ENFORCEMENT LAW REPORTER*, 2016, Vol. 32, Issue

8

Pozsgai-Alvarez Joseph (ed.), *The politics of anti-corruption agencies in Latin America*, Routledge Corruption and Anti-Corruption Studies, Routledge, 2022

Prasad Divya, Eeckeloo Lázarié, *Corruption and Human Rights: How to better integrate corruption issues in the UN human rights mechanisms. A practitioners' guide and strategic advocacy tool for civil society organisations*, CCPR - Geneva Academy, settembre 2019;

Previtali Pietro, Procaccini Raffaella, Zatti Andrea, *Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico*, Pavia University Press, 2016

Previtali Pietro, Procaccini Raffaella, Zatti Andrea, *Trasparenza e anticorruzione tra enforcement e risk management*, Pavia University Press, 2017

Provost René, *State Responsibility in International Law*, Oxon, England :: Routledge, 2016

Radu Liviu, *Corruption in the European Union and the responsibility of European institutions*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2017(50E), pp. 164–176

Rama Mani, *Editorial Dilemmas of Expanding Transitional Justice, or Forging the Nexus between Transitional Justice and Development*, The International Journal of Transitional Justice, 2008, Vol. 2, pp. 253–265

Ramos Anna Lorem, Valdez Warner Charlene, *The World Bank Group in International Dispute Resolution of Fraud and Corruption: Examining the Practice and Jurisprudence of the Sanctions Board and ICSID Arbitral Tribunals*, The Transnationalization of Anti-Corruption Law, 2021, pp. 431–446

Raoul Wallenberg Institute, *Anti-Corruption and Human Rights – How to Become Mutually Reinforcing*, building upon the discussion, presentations, conclusions and recommendations drawn during a Roundtable, Lund, 13-14 November 2017

Raoul Wallenberg Institute, *The nexus between anti-corruption and human rights*, 2018, <https://rwi.lu.se/app/uploads/2018/10/Nexus-report-online.pdf>

Robin Marie-Monique, Holoch George, *The World According to Monsanto. Pollution, Corruption, and the Control of the World's Food Supply*, New Pr, 3 gennaio 2012

Robinson Isabel, *Truth Commissions and Anti-Corruption: Towards a Complementary Framework?*, *The International Journal of Transitional Justice*, 2015, Vol. 9, no. 1, pp. 33–50

Ronzitti Natalino, *Crimini internazionali*, *Enciclopedia giuridica*, X, 1995

Rose-Sender, Sarah K., Morag Goodwin, *Linking Corruption and Human Rights: An Unwelcome Addition to the Development Discourse*, *Tilburg Law School Research Paper*, no. 012/2010, Tilburg University, 2010

Rose Cecily, *International Anti-Corruption Norms*, Oxford: Oxford University Press, 2015

Rose Cecily, *The Limitations Of A Human Rights Approach To Corruption*, *International & Comparative Law Quarterly*, 2016, Vol. 65, Issue 2, pp. 405-438

Rose Cecily, Michael Kubiciel, Oliver Landwehr, *The United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, *Oxford Commentaries on International Law*, Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, eds. 2019

Rosi Elisabetta, *Reati transnazionali e conflitti di giurisdizione: verso una “determinazione transnazionale” della giurisdizione*, Consiglio Superiore della Magistratura. Incontro di studio sul tema: COOPERAZIONE GIUDIZIARIA, MANDATO DI ARRESTO EUROPEO E STRUMENTI DI GIUSTIZIA PENALE NELL’UNIONE EUROPEA: DALLA MUTUA ASSISTENZA GIUDIZIARIA AL COMUNE PROGRAMMA INVESTIGATIVO Roma 7-9 luglio 2008, <http://astra.csm.it/incontri/relaz/16179.pdf>

Ruben Carranza, *Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes?*, *The International Journal of Transitional Justice*, 2008, Vol. 2, pp. 310–330

Ruggie John Gerard, Sherman John F, *Adding Human Rights Punch to the New Lex Mercatoria: The Impact of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights on Commercial Legal Practice*, *Journal of International Dispute Settlement*, 2015, Vol. 6, No. 3, pp. 455–61

Ruggie John Gerard, Sherman John F, *The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan*

Bonnitcha and Robert McCorquodale, *European Journal of International Law*, 2017, Vol. 28, Issue 3, pp. 921–928

Ruozzi Elisa, *Il risarcimento come forma di riparazione per la violazione di diritti umani*, *Federalismi*, 2017, HUMAN RIGHTS N. 2

Starr Sonja, *Extraordinary Crimes at Ordinary Times: International Justice Beyond Crisis Situations*, 101 *Northwestern Univ. Law Rev.*, No. 3, p. 1257 ss.

Salomão Filho Calixto, Vitor Henrique Pinto Ido, *Global Corruption and Economic Power*, *Global Private International Law: Adjudication Without Frontiers*, 2019, pp. 223-235

Sberna, Salvatore, Alberto Vannucci, Tihomir Bezlov, Dimitar Markov, Maria Karayotova, Ana Hećimović, Iva Nenadić, et al. *Anti-Corruption Policies Revisited*, WP9 Organised Crime and Impact on Vulnerable Groups (ANTICORRP Integrated Report). Sofia [Bulgaria] :: Centăr za izsledvane na demokracijata, 2015

Scaroina Carola, *VERSO UNA RESPONSABILIZZAZIONE DEL GRUPPO DI IMPRESE MULTINAZIONALE?*, *Diritto Penale Contemporaneo*, 23 luglio 2018, <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/6191-verso-una-responsabilizzazione-del-gruppo-di-imprese-multinazionale>

Schefer Krista Nadakavukaren, *Causation in the Corruption – Human Rights Relationship*, *RW – Heft 4*, 2010, pp. 397-425

Scollo Luigi, *I limiti sostanziali e processuali del reato di corruzione internazionale. Note a margine della sentenza della Corte d'Appello di Milano sul caso ENI-Saipem in Algeria*, *Giurisprudenza Penale WEB* 2020, 5, https://www.giurisprudenzapenale.com/wpcontent/uploads/2020/05/Scollo_gp_2020_5.pdf

Scollo Luigi, *The Petrobras settlement: a global governance analysis and potential implications for foreign countries*, *Diritto del commercio internazionale*, 4/2019 p. 735 e ss.

Sepulveda Carmona Magdalena, Bacio-Terracino Julio, *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, in Boersma, Martine, and Hans Nelen, *Corruption*

& human rights: Interdisciplinary perspectives, Maastricht Series in Human Rights, Intersentia 2010, Chapter III, pp. 25 – 49

Shah Anwar, ed. *Performance accountability and combating corruption*, World Bank Publications, 2007

Sharifah Sekalalaa, Haleema Masud, Rebekah Thomas Bosco, *Human rights mechanisms for anti-corruption, transparency and accountability: enabling the right to health*, Global health action, 2020, Vol. 13 sup1, 1699343

Simon Jan-Michael, *O enfretamento da corrupção judicial na América Latina: Uma agenda abrangente e de longo prazo*, In D. de Resende Salgado, R. P. de Queiroz, & V. Aras (Eds.), *Corrupção: Aspectos Sociológicos, Criminológicos e Jurídicos*, Salvador: Juspodivm, pp. 351–378

Simons Penelope, Macklin Audrey, *The Governance Gap: Extractive Industries, Human Rights, and the Home State Advantage*, Routledge, 2014, 422 Anna Grear Human Rights Law Review, 2015, Vol. 15, Issue 3, pp. 607–611

Simpson Adam, *Corruption, Investment and Natural Resources*, International Natural Resources Law, Investment and Sustainability, 2018, pp. 416-434

Škabar Mateja, Škabar Matjaž, *THE PHENOMENON OF CORRUPTION IN THE EUROPEAN UNION*. Innovative Issues and Approaches in Social Sciences, 2021

Snider Thomas R., Kindan Woe, *Combating Corruption through International Law in Africa: A Comparative Analysis*, Cornell International Law Journal, Vol. 40, Issue 3 Fall 2007, Article 4, <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1710&context=cilj>

Snyder Francis (ed.), *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Bloomsbury Publishing, 2000

Sommella Matteo, *Attuazione in Italia delle norme di contrasto alle frodi lesive degli interessi finanziari dell'Unione e responsabilità da reato degli enti: qualche riflessione*, Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, N°. 3, 2020

Spalding, Andrew Brady, *A New Megasport Legacy: Host-Country Human Rights and Anti-Corruption Reforms*, Oxford University Press, 2022

Stoyan Panov, *Pecunia non olet? Legal norms and anti-corruption judicial frameworks of preventive confiscation*, Crime Law Soc Change, 2018, Vol. 70, pp. 315–329

Swami Nathan, *Black money case, Treaty and International law (Jus Cogens). Bringing back Black Money can be thought of as part of Jus Cogens (international law)*, <https://www.pgurus.com/black-money-case-treaty-and-international-law-jus-cogens>, July 16, 2016.

Swedish Water House, *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform*, Swedish Water House Policy Brief No. 4, 2006

Szarek-Mason Patrycja, *The European Union's fight against corruption: the evolving policy towards Member States and candidate countries*, Cambridge University Press, 2010

Tartaglia Polcini Giovanni, *La corruzione “liquida”. La mafia contemporanea, silente e mercatista, non è meno pericolosa di quella violenta, soprattutto in tempi di crisi*, Diritto penale della globalizzazione, ottobre 2020

Tartaglia Polcini Giovanni, *Strategie E Tecniche Di Prevenzione E Contrasto Della Corruzione Nel Mondo Dello Sport*, Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana, 5 ottobre 2018

Toebes Brigit, *Health Sector Corruption and Human Rights: A case study*, in Boersma, Martine, and Hans Nelen, *Corruption & human rights: Interdisciplinary perspectives*, Maastricht Series in Human Rights, Intersentia 2010, Chapter V, pp. 91 -123

Toke S. Aidt, *The Causes of Corruption* in CORRUPTION Forum, CESifo DICE Report 2/2011, <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport211-forum3.pdf>

Tomasic Roman, *Global Corporations, Bribery and Corrupt Practices: Anti-Bribery Laws and the Limits of State Action*, Law and Financial Markets Review, 2018, Vol. 12, no. 1, pp. 18–30.

Tomuschat Christian, *Reparations for Victims of Grave Human Rights Violations*, Tulane Journal of International and Comparative Law, Vol.10/2002

Transparency International, *Civil society guide: UNCAC and the private sector/ United Nations, UNCAC Coalition*, 2013, <https://www.unodc.org/documents/NGO/Civil-Society-Guide-English.pdf>

Transparency International, *Review of the implementation of the United Nations Convention against Corruption: criminalization and law enforcement and international cooperation*, CAC/COSP/2011/1 2, United Nations Vienna 14 ottobre 2011

Transparency International, *U4 Expert Answer, Wildlife crime and corruption*, 15 febbraio 2013, No. 367, CHR. MICHELSEN INSTITUTE (CMI), https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/367_Wildlife_Crimes_and_Corruption.pdf

Treisman Daniel, *The causes of corruption: A cross-national study*, Journal of Public Economics, 2000, Vol. 76(3), pp. 399–457

Tromme Mat, *WAGING WAR AGAINST CORRUPTION IN DEVELOPING COUNTRIES: HOW ASSET RECOVERY CAN BE COMPLIANT WITH THE RULE OF LAW*, Duke Journal Of Comparative & International Law, 2018, Vol. 29:140, pp. 165-233

Ubiali Maria Chiara, *LA DISCIPLINA ITALIANA IN MATERIA DI CORRUZIONE NELL'ULTIMO RAPPORTO DEL GRECO: TRA LE CRITICITÀ, LA CORRUZIONE DEGLI ARBITRI, LA CORRUZIONE INTERNAZIONALE, IL FINANZIAMENTO DEI PARTITI*, Diritto Penale Contemporaneo, Fascicolo 7-8/2018;

Ugi Zvekić, *GREATER INTEGRATION, COOPERATION NEEDED IN UN INSTRUMENTS TO PREVENT ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION*, UNCAC Coalition Society, 14 febbraio 2018, <https://uncaccoalition.org/greater-integration-cooperation-needed-in-un-instruments-to-prevent-organized-crime-and-corruption/>

Upendra Baxi, *Market Fundamentalisms: Business Ethics at the Altar of Human Rights*, Human Rights Law Review, 2005, Volume 5, Issue 1, pp. 1-26

Uslaner M. Eric, *Corruption and Inequality* in CORRUPTION Forum, CESifo DICE Report 2/2011, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/167033/1/ifo-dice-report-v09-y2011-i2-p20-24.pdf>

Vandenberg M. E., *Complicity, Corruption, and Human Rights : Trafficking in Human Beings. Case*, Western Reserve Journal of International Law, 2002, Vol. 34, No. 3, pp. 323-333

Vannucci Alberto, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012

Vaudano M., Venegoni A., *Il ruolo dell'OLAF in concreto nella lotta contro le frodi e la corruzione all'interno delle Istituzioni europee ed all'esterno sul territorio dell'Unione europea e negli Stati terzi*, Corte di Appello di Genova Incontro di studio “cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale e competenze OLAF”, 20 febbraio 2012 http://www.corteappello.genova.it/Distretto/formazione_magistrati.aspx?altri_file=313

Walsh Patrick D., Thornton William E., Voigt Lydia, *Post-hurricane Katrina and human rights violations in New Orleans, Louisiana*, in Boersma, Martine, and Hans Nelen, *Corruption & human rights: Interdisciplinary perspectives*, Maastricht Series in Human Rights, Intersentia 2010, Chapter VI, pp. 125-151

Waziri B. Adisa & Tunde A. Alabi, *An empirical investigation of court users' encounters with bribery, judicial extortion and corruption victimisation in Lagos State*, Crime, Law and Social Change, 2021

Weiss Edith Brown, Sornarajah Ahila, *Good Governance*, Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL]: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2021

Williams Robert E., *From Malabo to Malibu: Addressing Corruption and Human Rights Abuse in an African Petrostate*, HUMAN RIGHTS QUARTERLY, 2011

Wilsher Dan, *Inexplicable Wealth and Illicit Enrichment of Public Officials: A Model Draft That Respects Human Rights in Corruption Cases*, Crime, Law, and Social Change, 2006, Vol. 45, No. 1, pp. 27–53

Wolf Mark L., *The Case for an International Anti-Corruption Court*, Brookings Institution, Governance Studies at Brookings, luglio 2014

Wouters Ryngaert Cloots, *The international legal framework against corruption: achievements and challenges*, Melbourne Journal of International Law, Vol. 14

Yarik Kryvoi, *ECONOMIC CRIMES IN INTERNATIONAL INVESTMENT LAW*, International & Comparative Law Quarterly, 2018, Vol. 67, Issue 3, pp. 577-605
Yeater Marceil, *Paper III: Corruption and Illegal Wildlife Trafficking, CORRUPTION, ENVIRONMENT AND THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION*, febbraio 2012, pp. 17 -22

Yin Hongwu, *DIFFICULTIES CONFRONTED BY ICSID TRIBUNALS IN DECIDING INTERNATIONAL INVESTMENT CORRUPTION CASES AND POSSIBLE SOLUTIONS*, Frontiers of Law in China, 2020, Vol. 15, no. 4, pp. 481–505

Yu Kanosue, *When Land is Taken Away: States Obligations under International Human Rights Law Concerning Large-Scale Projects Impacting Local Communities*, Human Rights Law Review, 2015, Vol. 15, Issue 4, pp. 643–667

Zagaris Bruce, Bizien Anthony, *U.S. Congress Enacts Law to Sanction International Human Rights and Corruption Violators*, INTERNATIONAL ENFORCEMENT LAW REPORTER, Vol. 33, Issue 1

Zamudio González Laura, *The Role of the United Nations and the Organization of American States in Delegation of Governance Agreements: The Case of Hybrid Anti-Corruption Agencies in Central America*, The Politics of Anti-Corruption Agencies in Latin America, 2021, pp. 235–250

Zamudio González Laura, Celorio Morayta Gonzalo, Mabire Bernardo, “*LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG). UNA ORGANIZACIÓN AUTORIDIGIDA / THE INTERNATIONAL COMMISSION AGAINST IMPUNITY IN GUATEMALA (CICIG). A SELF-DIRECTED ORGANIZATION / LA COMMISSION INTERNATIONALE CONTRE L’IMPUNITÉ AU GUATEMALA (CICIG). UNE ORGANISATION INDÉPENDANTE.*”, Foro internacional, 2018, Vol. 58, no. 3 (233), pp. 493–536.

Zephyr Teachout, *The Anti-Corruption Principle*, Cornell L. Rev., 2009, Vol. 94, pp.341-342

Zinkernagel Gretta Fenner, Monteith Charles, Pereira Pedro Gomes, *Emerging trends in asset recovery*, Peter Lang, 2013

Zoe Pearson, *An international human rights approach to corruption*, in Peter Larmour, Nick Wolanin, *Corruption and Anti-Corruption*, ANU Press, 2013

Fonti documentali

Comision Interamericana de derechos Humanos, OEA, *Corrupcion y derechos humanos: estandares interamericanos*, Report 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

Comision Interamericana de derechos Humanos, *Derechos Humanos y lucha contra la Impunidad y la Corrupcion*, Resolucion 1/17 de 12 septiembre de 2017

Comisión Interamericana de derechos Humanos, *Corrupcion y Derechos Humanos*, Resolucion 1/18 , de 2 de marzo 2018

Commissione europea, *CONVENZIONE RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA CORRUZIONE NELLA QUALE SONO COINVOLTI FUNZIONARI COMUNITARI O NAZIONALI*, PRES, 9 giugno 1997, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/PRES_97_168;

Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, *Report of the Conference of the States Parties to the^[SEP]United Nations Convention against Corruption on its seventh session*, Vienna, 6- 10 novembre 2017

Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, *Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its eighth session*, Abu Dhabi, 16-20 dicembre 2019

Council of Europe, 20th General Activity Report (2019) of the Group of States against Corruption (GRECO): *Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America*, Adopted by GRECO 82 (18-22 March 2020) Feature article: The European Public Prosecutor's Office Laura KOVESI, Chief European Public Prosecutor

Council of Europe, GRECO, *Factsheet Corruption and Human rights* <https://rm.coe.int/factsheet-human-rights-and-corruption/16808d9c83>

Council of Europe, Octopus Programme, *Anti-Corruption Services : Good Practice in Europe*

ECOSOC, *Strengthening international cooperation in preventing and combating the transfer of funds of illicit origin, derived from acts of corruption, including the laundering of funds, and in returning such funds*, Resolution 2001/13 del 24 luglio 2001

GRECO, *21st General Activity Report* (2020), Marzo 2021
<https://rm.coe.int/21st-general-activity-report-greco-2020/1680a2173c>

GRECO, *L'organo anticorruzione del Consiglio d'Europa*, <https://rm.coe.int/ita-2020-depliant-greco-3-volets-new-2020-web-prems-089920/16809f6bb8>

Inter-American Commission on Human Rights, *Situation of Human Rights of the Indigenous and Tribal Peoples of the Pan-Amazon Region*, OAS/Ser.L./V/II. Doc. 176, 29 settembre 2019

United Nations, Conference of States Parties to the United Nations Convention against Corruption: *Implementation Review Group*, Tenth session, Vienna 27-29 May 2019, CAC/COSP/IRG/II/2/1/Add.2, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V18/087/71/PDF/V1808771.pdf?OpenElement>

United Nations, Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. *Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption. Methodologies, including evidence-based approaches, for assessing areas of special vulnerability to corruption in the public and private sectors*. Background paper prepared by the Secretariat, Vienna, 13-15 December 2010, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/WG4_doc-4-FINAL.pdf

United Nations, Development Programme Oslo Governance Centre The Democratic Governance Fellowship Programme, *The Impact of Corruption on the Human Rights Based Approach to Development*, 2004

United Nation General Assembly, Resolution 56/261, A/RES/56/261, 15 Aprile 2002

United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018, 73/191. Special session of the General Assembly against corruption, A/RES/73/191

United Nations, General Assembly, 30 Novembre 2012, A/RES/67/1

United Nations, General Assembly, *Independence of judges and lawyers*, 27 luglio 2017, A/72/140

United Nations, General Assembly, Resolution 3514(XXX), A/RES/3514(XXX), 15 dicembre 1975

United Nations, General Assembly, Resolution 51/191, A/RES/51/191, 21 febbraio 1997

United Nations, General Assembly, Resolution 51/59, A/RES/51/59, 28 gennaio 1997

United Nations, General Assembly, Resolution 54/205, A/RES/54/205

United Nations, General Assembly, Resolution 55/25, A/RES/55/25

United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 1 June 2020, 74/276. Special session of the General Assembly against corruption, A/RES/74/276

United Nation Global Compact, Drewert Joanna, Kaustuv Banerjee, *Linking Human Rights and anti-corruption compliance: A Good Practice Note* endorsed by the United Nations Global Compact Human Rights and Labour Working Group on 21 December 2016

United Nations Global Compact Office, *Human Rights, Labour, Environment, Anti-Corruption Partnerships for Development: an Inspirational Guide to Implementing the United Nations Global Compact*, United Nations Global Compact Office, New York, 2007

United Nations, High Commissioner for Human Rights, *Best practices to counter the negative impact of corruption on the enjoyment of all human rights: report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/32/22, 15 aprile 2016

United Nations, Human Rights Council, *Connecting the business and human rights and the anti- corruption agendas*, Forty-fourth session, 15 giugno –3 luglio 2020

United Nations, Human Rights Council, *Intersessional seminar on the role of good governance in the promotion and protection of human rights and best practices in the implementation of the Sustainable Development Goals, including Goal 16 in this regard*, A/HRC/43/34, 6 dicembre 2019

United Nations, Human Rights Council, *Local governments and human rights*, A/HRC/42/22, 2 luglio 2019

United Nations, Human Rights Council, Resolution 19/38, *The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights and the importance of improving international cooperation*, A/HRC/RES/19/38, 19 aprile 2012

United Nations, Human Rights Council, *The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, Resolution 35/25, 14 luglio 2017

United Nations Human Rights Council, *The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation: resolution / adopted by the Human Rights Council on 21 March 2019*, A/HRC/RES/40/4, 40th sess.: Geneva, 2019

United Nations, Human Rights Council, Resolution 7/11, *The role of good governance in the promotion and protection of human rights*, 27 marzo 2008

United Nations, Human Rights Council, Resolution 19/20, *The role of good governance in the promotion and protection of human rights*, A/HRC/RES/19/20, 25 aprile 2012

United Nations, Human Rights Council, Resolution 25/8, *The role of good governance in the promotion and protection of human rights*, A/HRC/RES/25/8, 11 aprile 2014

United Nations, Human Rights Council, Resolution 31/14 *The role of good governance in the promotion and protection of human rights*, A/HRC/RES/31/14, 19 aprile 2016

United Nations, Human Rights Council, Resolution 37/6, *The role of good governance in the promotion and protection of human rights*, A/HRC/RES/37/6, 9 aprile 2018

United Nations, Human Rights Council, Advisory Committee, *Final report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, A/HRC/28/73, Geneva: UN, 5 gennaio 2015

United Nations, Human Rights Officer of the High Commissioner, *Challenges faced and best practices applied by States in integrating human rights into their national strategies and policies to fight against corruption, including those addressing non-State actors, such as the private sector*, A/HRC/44/27, 21 aprile 2020

United Nations, Human Rights Officer of the High Commissioner, *COVID-19 highlights deadly cost of corruption and the urgent need for companies to respect human rights: UN experts GENEVA*, 9 luglio 2020

United Nations, Office on Drugs and Crime, *Compendium of International Legal Instruments on Corruption*, Vienna, November, 2003, https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/corruption_intl_legal_instruments%20nov03.pdf

United Nations, Office on Drugs and Crime, *CRIMINALIZATION AND LAW ENFORCEMENT: THE PACIFIC'S IMPLEMENTATION OF CHAPTER III OF THE UN CONVENTION AGAINST CORRUPTION*, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/Pacifics_Implementation_of_UNCAC_Chapter_III.pdf

United Nations, Office on Drugs and Crime, *Global Action against Corruption: The Merida Papers*. Side events at the High-level Political Conference for the Purpose of Signing the United Nations Convention against Corruption, organized jointly by the Government of Mexico and the United Nations Office on Drugs and Crime in Merida, Mexico, from 9 to 11 December 2003, Vienna, 2004, https://www.unodc.org/documents/corruption/publications_merida_e.pdf

United Nations, Office on Drugs and Crime, *International Cooperation for Investigation of Corruption Cases in Southeast Asia*. Handbook, giugno 2019,

https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2019/ASEAN_International_Cooperation_Guidebook_-_final.pdf

United Nations, Office on Drugs and Crime, *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, United Nations New York, 2006

United Nations, Office on Drugs and Crime, *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*. Second revised edition, United Nations New York, 2012

United Nations, Office on Drugs and Crime, *National Anti-Corruption Strategies: A practical Guide for Development and Implementation*, United Nations New York, 2015

United Nations, Office on Drugs and Crime, *State of implementation of the United Nations Convention against Corruption: Criminalization, law enforcement and international cooperation*, United Nations New York, 2015

United Nations, Office on Drugs and Crime, *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, United Nations New York, 2009

United Nations, Office on Drugs and Crime, *The global programme against corruption: UN anti-corruption toolkit*, 2nd Edition, Vienna, 2004, https://www.unodc.org/documents/corruption/Toolkit_ed2.pdf

United Nations, Office on Drugs and Crime, *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Corruption* <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/travaux-preparatoires.html>

United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*, New York and Geneva, 2007

United Nations, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Human Rights Case against Corruption*, Geneva, 2013

Giurisprudenza citata

Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite

Michael and Brian Hill v. Spain, Communication No. 526/1993, 2 aprile 1997

Munguwambuto Kabwe Peter Mwamba v. Zambia, Communication No. 1520/2006, 30 aprile 2010

Philip Afuson Njaru v. Cameroon, Communication No. 1353/2005, 19 marzo 2007

Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 29 marzo 2005

Zdzislaw Bator v. Poland, Communication No. 1037/2001, 11 - 29 luglio 2005

Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL)

Antoine Biloune and Marine Drive Complex Ltd. v. Ghana Investments Centre and the Government of Ghana, 95 ILR 183, 1993

Himpurna California Energy Ltd (Bermuda) v. Republic of Indonesia, 25 YCA 186, Final Award, 1999

Corte internazionale di giustizia

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Bosnia e Erzegovina c. Serbia e Montenegro, 26 febbraio 2007

Immunities and Criminal Proceedings, Guinea Equatoriale c. Francia, Provisional Measures, 7 dicembre 2016

Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina c. Uruguay, 20 aprile 2010

Camera Internazionale del Commercio (ICC)

Westinghouse and Burns & Rose v. National Power Co. and Philippine, Case n. 6401, 1991

Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti (ICSID)

African Holding Company of America, Inc. and Société Africaine de Construction au Congo S.A.R.L. v. La République démocratique du Congo, Case No. ARB/05/21, 2008

Azpetrol International Holdings B.V., Azpetrol Group B.V. and Azpetrol Oil Services Group B.V. v. The Republic of Azerbaijan, Case No. ARB/06/15, 2009

Azurix Corp. v. The Argentine Republic, Case No. ARB/01/12, 2006

EDF (Services) Limited v. Romania, Case No. ARB/05/13, 2009

Metal-Tech Ltd. v. Republic of Uzbekistan, Case No. ARB/10/3, 2013

Niko Resources (Bangladesh) Ltd. v. Bangladesh Petroleum Exploration & Production Company Limited ("Bapex") and Bangladesh Oil Gas and Mineral Corporation ("Petrobangla"), Case No. ARB/10/18, 2019

SGS Société Générale de Surveillance S.A. v. Islamic Republic of Pakistan, Case No. ARB/01/13 (Decision on Objections to Jurisdiction), 2003

Siemens A.G. v. The Argentine Republic, Case No. ARB/02/8, 2007

Société d'Investigation de Recherche et d'Exploitation Minière v. Burkina Faso, Case No. ARB/97/1, 2000

Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Arab Republic of Egypt, Case No. ARB/84/3, 1992

Wena Hotels Ltd. v. Arab Republic of Egypt, Case No. ARB/98/4, 2000

World Duty Free Company v. Republic of Kenya, Case No. Arb/00/7, 2006

Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli

Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE) v. Equatorial Guinea, 12 ottobre 2007

Centre On Housing Rights and Evictions (Cohre) v. Sudan, Communication no. 296/2005, maggio 2009

Democratic Republic of Congo v. Burundi, Rwanda and Uganda, Communication no. 227/99, maggio 2003

Ilesanmi v. Nigeria, Communication no. 268/2003, 11 maggio 2005

Sir Dawda K Jawara v. The Gambia, Communication no 147/95, Communication no. 149/96, 27 aprile - 11 maggio 2000

Malawi African Association and Others v. Mauritania, Communications nos. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97, 196/97 and 210/98, 2000

Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) v Nigeria, Communication no. 338/2007, 24 novembre 2010

Social and Economic Rights Action Center & Center for Economic and Social Rights (SERAC) v. Nigeria, Communication no. 155/96, 2001

Sudan Human Rights Organization and ors. v. The Sudan, Communication no. 279/03 and 296/05, 2009

Corte europea dei diritti dell'uomo

Bocellari e Rizza c. Italia, Ricorso n. 399/02, 13 novembre 2007

Bucur v. Romania, Ricorso n. 40238/02, 8 gennaio 2013

Budayeva & ors v. Russia, Ricorso n. 15339/02, 20 marzo 2008

Craxi c. Italia, Ricorso n. 25337/94, 17 luglio 2003

Di Sarno e altri c. Italia, Ricorso n. 30765/08, 10 gennaio 2012

Garcia Alva v. Germany, Ricorso n. 23541/94, 13 febbraio 2001

Guja v. Moldavia, Ricorso n. 14277/04, 12 febbraio 2008

Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'unione europea, Causa C-583/11 P, 3 ottobre 2013

Kövesi v. Romania, Ricorso n. 3594/19, 5 maggio 2020

Kudeshkina v. Russia, Ricorso n. 29492/05, 29 febbraio 2009

Hugo Lietzow v. Germany, Ricorso n. 24479/94, 10 aprile 1997

Marandino c. Italia, Ricorso n. n. 12386/86, 15 aprile 1991

Öneryıldız v. Turkey, Ricorso n. 48939/99, 30 novembre 2004

Raimondo c. Italia, Ricorso n. 42401/13, 17 settembre 2019

Ramanauskas v. Lithuania, Ricorso n. 74420/01, 5 febbraio 2008

Sud Fondi SRL e altri c. Italia, Ricorso n. 75909/01, 20 gennaio 2009

Varvara c. Italia, Ricorso n. 17475/09, 29 ottobre 2013

X e Y v. The Netherlands, Ricorso n. 8978/80, 26 marzo 1985

Corte interamericana dei diritti umani

Anzualdo Castro v. Perù, Series C No 202, 22 settembre 2009

Apitz Barbera et Al. ("First Court Of Administrative Disputes") v. Venezuela, Series C No. 182, 5 agosto 2008

González et al. ("Cotton Field") v. Messico, Series C No 205, 16 novembre 2009

Ivcher Bronstein v. Perù, Series C No. 74, 6 febbraio 2001

Mapiripan Massacre v. Colombia, Series C No. 122, 15 settembre 2005
Perozo et al. v. Venezuela, Series C No 195, 28 gennaio 2009
Pueblo indigena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador, Caso 167/03, 27 giugno 2012
Ricardo Canese v. Paraguay, Series C No 111, 31 agosto 2004
Velásquez Rodríguez v. Honduras, Series C No 4, 29 luglio 1988
Victor Manuel Oropeza v. Mexico, Report No. 130/99, 19 novembre 1999

Iran United States Claims Tribunal

Kenneth P. Yeager v. Iran Award, Award No. 324-10199-1, 2 novembre 1987
William J. Levitt c. Iran Award, Award No. 297-209-1, 22 aprile 1987

Corte costituzionale del Sudafrica

Hugh Glenister v. President of the Republic of South Africa & Ors, (CCT 48/10) [2011]
ZACC 6, 17 marzo 2011

Corte Suprema della California

National Audubon Society v. Superior Court (Mono Lake case), 33 Cal.3d 419, 1983

Corte Suprema dell'India

M.C. Mehta c. Kamal Nath, (1997) 1 SCC 388, 13 dicembre 1996

Corte Suprema della Nigeria

Attorney-General of Abia State v Attorney-General of the Federation & Ors, SC 73 of 2006 [2007] NGSC 198, 23 febbraio 2007

Chief Joshua Chibi Dariye vs. Federal Republic of Nigeria, SC 1206C of 2018, 12 marzo 2021

Chief R.A. Okoya & Ors v. S. Santilli & Ors, SC 200 of 1989 [1990] NGSC 82, 23 marzo 1990

Owodunni v. Celestial Church of Christ, SC JELR 43877 [2000], 30 giugno 2000

Corte Suprema di Cassazione

Sezioni Unite, pronuncia n. 239925 del 2 luglio 2008

Sezioni Unite, pronuncia n. 240565 del 15 ottobre 2008

Sezioni Unite, pronuncia n. 244191 del 6 ottobre 2009

Sezione VI Penale, pronuncia n. 42701 del 1 dicembre 2010

Sezione II Penale, pronuncia n. 52316 del 9 dicembre 2016

Sezione VI Civile, pronuncia n. 10592 del 22 aprile 2021

Corte di Appello di Milano

Caso ENI/Saipem, Sezione II Penale, pronuncia n. 286 del 15 aprile 2020

Tribunale Ordinario di Milano

Sezione I Civile, pronuncia n. 10748 del 25 settembre 2015

Sezione XI penale, ordinanza del 19 gennaio 2010