



# Università degli Studi “Mediterranea” di Reggio Calabria

Dottorato di Ricerca in Diritto ed Economia

Curriculum pubblicistico

Ciclo XXXIV

CAPITOLO I

## GLI STRUMENTI DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE.

### Profili penalistici e criminologici

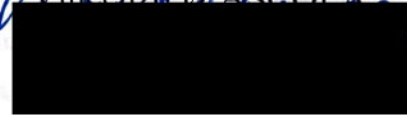
Tesi di dottorato della dott.ssa

Ilaria Stefania NERI



Relatore Chiar.mo Prof.

Vincenzo DI ASCOLA



Coordinatore Chiar.mo Prof.



ANNO ACCADEMICO 2020/2021

## INDICE

### Introduzione

## PARTE I

### CAPITOLO 1

#### Le fonti normative in tema di contrasto alla corruzione internazionale

1. Premessa
2. Le fonti in ambito internazionale
  - 2.1 L'impegno delle Nazioni Unite nella lotta alla corruzione
  - 2.2 *The United Nation convention against transnational organized crime* (Palermo, 2000)
  - 2.3 *The United Nation convention against corruption* (Merida, 2003)
  - 2.4 La Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni internazionali (Parigi, 1997)
3. Le fonti in ambito regionale
  - 3.1 La Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Bruxelles, 1995), Protocollo di Dublino (1996), Secondo Protocollo (1997)
  - 3.2 La Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (Bruxelles, 1997)
  - 3.3 L' Azione Comune 98/742/GAI, sulla corruzione nel settore privato e la Decisione quadro 2003/568/GAI, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato

3.4 Il Consiglio d'Europa e i suoi strumenti convenzionali: *Criminal Law Convention on corruption* (Strasburgo, 1999).

3.5 *Segue: Civil Law Convention on corruption* (Strasburgo, 1999)

## CAPITOLO 2

Gli organi e i meccanismi di controllo dell'attuazione degli obblighi internazionali

1. Premessa
2. I meccanismi di controllo in ambito UE
3. *Group d'Estats contre la Corruptiom* (GRECO)
4. *Working group of bribery* (WGB)
5. I meccanismi di controllo in ambito ONU: dall'*Implementation Review Group* al nuovo meccanismo di revisione.

## CAPITOLO 3

La dimensione nazionale della corruzione

1. La politica italiana anticorruzione: dagli anni di "Mani pulite" fino alla "Spazzacorrotti".
2. L'evoluzione normativa alla luce, anche, degli obblighi convenzionali. La l. n. 190/2012 e gli "aggiustamenti" realizzati dalla l. n. 69/2015.
  - 2.1 La legge "Spazzacorrotti" e la retorica della "tolleranza zero".
3. La responsabilità amministrativa degli enti alla luce della d.lgs. n. 231/2001 e successivi interventi.

4. Che quadro emerge della disciplina italiana rispetto agli obblighi internazionali ed europei? Alcune considerazioni.

## PARTE II

### CAPITOLO 1

#### Profili criminologici di un fenomeno multiforme

1. Premessa
2. Le teorie criminologiche
3. Il terreno di ricerca criminologica
  - 3.1 Corruzione e “*white collar crime*”
  - 3.2 Corruzione e crimine organizzativo
    - 3.2.1 *Corporate crime*
    - 3.2.2 *State crime e state-corporate crime*
  - 3.3 Corruzione e crimine organizzato
  - 3.4 Corruzione e criminalità professionale
4. Eziologia del fenomeno corruttivo
  - 4.1 Le variabili interdipendenti
    - 4.1.1 Il livello istituzionale o macro
    - 4.1.2 Il livello organizzativo o meso
    - 4.1.3 Il livello interazionale o micro
5. Metodi, strumenti di misurazione e limiti

- 5.1 Gli strumenti di misurazione della corruzione di *Transparency International: Corruption Perception Index, Global Corruption Barometer e Bribe Payer Index*.
- 5.2 *World Bank's Control of Corruption Index*.
- 6. Effetti e costi della corruzione.
  - 6.1 Crescita economica e sviluppo.
  - 6.2 Settore pubblico e allocazione delle risorse.
  - 6.3 Settore privato e distorsione dei mercati.
  - 6.4 Diritti fondamentali e disuguaglianze.
  - 6.5 Stato di diritto e democrazia.
  - 6.6 I benefici della corruzione.

## CAPITOLO 2

### Analisi vittimologica della corruzione

- 1. Il complesso problema della vittima.
- 2. La ricerca della vittima: un approccio vittimologico.
- 3. I livelli di vittimizzazione.
- 4. Le manifestazioni della corruzione.
  - 4.1. La corruzione sistemica.
  - 4.2. La corruzione sporadica.
  - 4.3. La corruzione opportunistica.
- 5. Come individuare le vittime: le interazioni tra i livelli di vittimizzazione e le manifestazioni della corruzione.
- 6. *Grand corruption e petty corruption*.
- 7. L'interpretazione evolutiva della nozione di "vittima".

## CAPITOLO 3

### Gli strumenti posti a tutela delle vittime

1. Rafforzare il potere delle vittime di corruzione: uno sguardo agli strumenti.
2. Il recupero dei beni provenienti dal reato. Le Linee guida di Losanna
  - 2.1 La procedura di *asset recovery* nella Convenzione ONU di Merida
  - 2.2 Il ruolo dello StAR (*Stolen Asset Recovery Initiative*)
  - 2.3 Il regime di confisca dei beni.
  - 2.4 Misure per la gestione dei proventi.
  - 2.5 Profili problematici e prospettive future.
3. Risarcimento integrale dei danni.
  - 3.1 Determinazione e quantificazione del danno.

Conclusioni

Bibliografia

## INTRODUZIONE

Lo sviluppo del commercio internazionale avvenuto nell'ultimo terzo del XX secolo, la liberalizzazione dei mercati, i grandi movimenti di capitali e di investimenti, in una parola, la globalizzazione, se da un lato hanno generato una rapida crescita dell'economia mondiale, dall'altro hanno creato il terreno fertile per la proliferazione del fenomeno corruttivo. Non più circoscritta alla realtà nazionale, la corruzione oggi ha assunto una dimensione internazionale.

Il processo di globalizzazione avviato a partire dagli anni Novanta del secolo scorso ha certamente avuto un ruolo determinante nella diffusione del fenomeno al di fuori dei confini nazionali e nelle forme più pervasive che oggi conosciamo. Tuttavia, l'esistenza di asimmetrie a livello economico, culturale, politico, sociale e giuridico ha agevolato tale processo creando le condizioni ottimali per l'affermazione della criminalità corruttiva, complice anche la natura del fenomeno che si presta ad adattarsi alle condizioni esterne. Queste asimmetrie inducono, ad esempio, le imprese a preferire alcune nazioni che offrono maggiori opportunità da un punto di vista economico, ma anche uno scudo protettore contro le indagini sulla corruzione. Gli studi condotti dagli organismi internazionali hanno dimostrato che le pratiche sono particolarmente diffuse in quelle realtà, come i Paesi in via di sviluppo o del Terzo Mondo, in cui vigono veri e propri regimi dittatoriali o nelle quali esiste uno sbiadito sistema democratico. In tali realtà, il fenomeno assume dei connotati di sistematicità tali per cui ogni settore della vita sociale, dell'economia e della politica risulta contaminato e la condotta deviante diventa una componente della cultura del Paese stesso. Come è ovvio, dalle prassi corruttive non possono che derivare effetti distruttivi. Nei Paesi, per esempio dell'Africa occidentale, in cui la

corruzione è elevata, essa danneggia in modo consistente l'economia, disincentivando gli investimenti e, di conseguenza, ponendo un freno allo sviluppo economico, politico e sociale. Le ricchezze vengono riversate nei patrimoni dei funzionari corrotti, sicché diminuisce la possibilità di disporre di denaro per finalità pubbliche. Lo stesso effetto, se non in proporzioni più ampie, viene raggiunto quando la corruzione si verifica nei livelli dirigenziali più elevati di un Paese, influenzando le decisioni politiche, la produttività e la qualità degli investimenti. La "deformazione" delle politiche pubbliche costituisce una minaccia per la struttura sociale e le basi stesse della democrazia. Queste reti di corruzioni, frutto anche del commercio internazionale, hanno un impatto gravissimo sul processo democratico. Le decisioni politiche risentono del "peso" della tangente ed è chiaro, dunque, che non possono essere assunte prestando attenzione all'interesse generale.

Tra gli altri possibili effetti negativi di taluni atti di corruzione vi è certamente la lesione dei diritti fondamentali e la qualità stessa della vita della popolazione. Sono molte le occasioni nelle quali alcune imprese che operano nell'ambito internazionale decidono di corrompere i governi, in particolare dei Paesi in via di sviluppo, per poter agire indisturbate, ad esempio, producendo in loco prodotti tossici o pericolosi per la salute pubblica o l'ambiente.

In definitiva, si può affermare che in tutti questi casi gli interessi endogeni si sovrappongono agli interessi esogeni o, in altre parole, i motivi personali prevalgono sui legittimi interessi della collettività.

La corruzione, pertanto, costituisce un tema che riveste nel dibattito internazionale grande centralità posto che la pervasività del fenomeno e la sua crescente diffusione sia a livello nazionale che sovranazionale richiama la formazione di più efficaci politiche di contrasto che sappiano fare fronte alla mutevolezza di tale forma di criminalità, combinando la prevenzione con la

repressione nell'ottica della cooperazione internazionale. L'importanza della materia è sottolineata anche dalla circostanza per cui uno degli obiettivi di sviluppo sostenibile (n. 16) contenuti nell'Agenda 2030 che i firmatari del documento si sono impegnati a raggiungere entro il 2030 è rappresentato proprio dalla lotta alla corruzione rispetto alla quale la procedura di *asset recovery* può costituire uno strumento che, se utilizzato in maniera efficace, può agire come ostacolo alla criminalità corruttiva.

Ed è proprio il meccanismo di *asset recovery* che, orbitando attorno al tema della corruzione internazionale, domina l'agenda internazionale. Il recupero dei proventi derivanti da attività illecite rappresenta un problema che ad oggi rischia di compromettere l'efficacia della lotta alla corruzione internazionale, oltre che inclinare sensibilmente gli equilibri mondiali. Le ragioni sono principalmente di tre ordini: in primo luogo, il Paese nel quale i valori patrimoniali vengono riciclati o depositati non ha interesse ad ostacolare il flusso di capitali esteri, anche se di natura illecita, poiché questi possono costituire un fattore di sviluppo economico attraendo investimenti; in secondo luogo, le operazioni di recupero possono ledere diritti di terzi e scontrarsi con le leggi e le procedure degli Stati esteri nei quali i valori sono detenuti; infine, la cessione di una parte del capitale oggetto di recupero spesso rappresenta un elemento che incentiva il Paese straniero alla collaborazione ma che, di frequente, viene negato dallo Stato al quale appartiene l'autore del reato. Un ulteriore dato che non può non essere preso in considerazione a causa delle difficoltà incontrate nella materia in esame è costituito dai costi che le operazioni di recupero richiedono e che molto spesso sono maggiori rispetto al valore patrimoniale da recuperare.

Sebbene il meccanismo di *recovery* soffra delle problematiche sopra delineate, esso riveste nel sistema di lotta alla corruzione una funzione strategica in quanto può rappresentare un disincentivo alle pratiche corruttive, oltre a possedere un

potere inibente dal momento che priva i responsabili dei loro beni e dei mezzi per commettere il reato. Al contempo, il recupero dei proventi e la restituzione al Paese dal quale sono stati sottratti agisce anche come strumento di tutela delle vittime della criminalità corruttiva, posto che una gestione dei proventi orientata verso i soggetti lesi dal reato permette di destinare gli *assets* al risarcimento degli stessi ovvero a fondi statali da impiegare per l'attuazione di programmi o servizi a loro sostegno o di riqualificazione del territorio. Sicché, *asset recovery* e risarcimento integrale dei danni patiti dalle vittime dei reati di corruzione costituiscono due aspetti interconnessi fra loro e sui quali pare opportuno rivolgere l'attenzione, considerata anche l'importanza che stanno assumendo nelle politiche internazionali.

Si può osservare, dunque, che viaggia parallela alla materia della corruzione il tema della vittima. Tradizionalmente si riteneva che tale fenomeno fosse privo di vittime. Nella vittimologia positiva, infatti, l'attenzione veniva concentrata sugli "eventi vittimizanti", cioè si cercavano degli indicatori che permettessero di legare la vittima all'aggressore. Nella corruzione tale relazione è spesso difficile da individuare e, pertanto, fa sorgere l'errata convinzione che questa forma di criminalità non genera vittime. Un ulteriore elemento è rappresentato dalla imprecisione delle statistiche che non offrono un quadro chiaro della portata del fenomeno e dei suoi reali effetti. La riluttanza con la quale le vittime sporgono denuncia, vuoi perché a fatica si riconoscono come tali o perché vengono indotte ad accettare offerte di risarcimento, spesso accompagnate a richieste di rinuncia ad ogni pretesa (pratiche che vengono frequentemente utilizzate dalle corporations per eludere ogni possibile responsabilità), creano un vuoto di criminalizzazione.

L'insieme di questi elementi ha contribuito per lungo tempo a distogliere l'attenzione dal problema della vittimizzazione della corruzione. L'attività di

rivendicazione politica e sociale della vittima (c.d. “vittimizzazione d’azione”) avviata a partire dagli anni Settanta ha certamente avuto un ruolo determinante per l’emersione nel dibattito internazionale del tema concernente l’individuazione delle strategie e degli interventi di sostegno e protezione della stessa, complice anche la diffusione di forme di criminalità transnazionale. In questo, la moderna vittimologia ha assunto un ruolo importante nel riportare centralità al tema della vittima. Lo studio compiuto da questa ha mostrato come forti interazioni esistono tra i diversi livelli di vittimizzazione - *structural level*, *individual level* e *institutional level* - e le varie manifestazioni della corruzione - *sporadic*, *opportunistic* e *systemic*. Si è osservato, infatti, che la strategia migliore per analizzare le vittime consiste nell’inserire la vittimizzazione in una struttura concettuale che comprende tre livelli. Ciascun livello mostra come i fattori sociali, istituzionali e individuali influenzino i comportamenti umani. Così, ad esempio, nell’*individual level* il soddisfacimento di un interesse personale può portare a indirizzare le risorse pubbliche di un Paese a finalità diverse da quelle per le quali sono destinate, con effetti negativi sulla sua economia e i servizi pubblici. La fase successiva di analisi prevede di far interagire i vari livelli con le differenti forme con cui si manifesta la corruzione al fine di individuare in che modo il fenomeno in esame genera vittime. Utilizzando sempre *l’individual level* in rapporto con la corruzione sistemica emerge che nelle società caratterizzate da tale forma vi è un significativo vuoto tra le entrate e le risorse che produce elevati livelli di povertà e una bassa efficienza evidenziata soprattutto nei sistemi sanitario ed educativo. Un’altra vittimizzazione a questo livello risulta evidente dal numero di Paesi che ricevono vasti aiuti stranieri che, tuttavia, vengono utilizzati per il soddisfacimento di interessi di pochi a discapito degli interessi della collettività. È evidente, dunque, che la corruzione, impedendo la crescita economica, rinforzando le

disuguaglianze e distorcendo l'allocazione della spesa pubblica, colpisce la fascia di popolazione più povera, con conseguente lesione dei loro diritti.

Tale meccanismo di interazione può essere utilizzato anche per far emergere quelle che possono essere definite vittime "sommerse", cioè quei soggetti, come Stati, comunità o organizzazioni non governative, che non rientrano nelle tradizionali categorie di vittime ma che, a tutti gli effetti, sono destinatari degli effetti pregiudizievoli provocati dal fenomeno corruttivo.

Ciò detto, il presente elaborato si prefigge il compito di navigare nelle acque della corruzione, in particolar modo internazionale, assumendo due differenti punti di osservazione: l'uno guarda più propriamente al fenomeno corruttivo, l'altro si rivolge alle vittime di tale forma di criminalità. Per fare questo si è inteso dividere concettualmente l'elaborato in due sezioni. Nella prima si affronta il tema della corruzione partendo dal sistema, estremamente complesso ed elaborato, delle fonti internazionali e regionali, con particolare attenzione al documento principale rappresentato dalla Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (detta anche di Merida). In questa parte, inoltre, si illustrano i principali meccanismi di controllo dell'attuazione degli obblighi convenzionali e gli organi preposti a tale compito che rivestono un ruolo fondamentale in quanto verificano il grado di armonizzazione normativa raggiunto e richiamano l'attenzione degli Stati sui punti sui quali occorre che i rispettivi legislatori riversano gli sforzi. Pertanto, un segmento di questa prima sezione è dedicato anche alla disciplina nazionale anticorruzione, alle principali novità introdotte durante la stagione delle novelle 2012-2019, e alle problematiche e questioni ancora in sospeso lasciate dal legislatore delle riforme.

Nella seconda sezione si è voluto affrontare dapprima il tema della corruzione attraverso un esame criminologico della stessa. Pertanto, attraversando le diverse teorie criminologiche, si è cercato di individuare le cause eziologiche del

fenomeno e gli effetti prodotti dallo stesso. In relazione a quest'ultimo punto, è apparso interessante il richiamo alle tesi che postulano l'idea del c.d. "*greese the wheels*" che intende la corruzione come una forza "positiva" – per l'economia e la società – e "redistributiva" e non come un fenomeno dagli effetti devastanti per l'economia, la cultura, la società e, finanche, la politica del Paese interessato dallo stesso.

Successivamente, si è inteso assumere una prospettiva di analisi vittimologica del fenomeno corruttivo che osservi lo stesso attraverso il punto di vista della vittima. Pertanto, la questione inerente alla difficoltà di individuazione della vittima di corruzione e il problema della ricerca di una definizione più ampia e, al contempo elastica, delle stessa acquistano centralità in questo segmento. È apparso, inoltre, rilevante considerata l'attualità del tema anche la trattazione di quelli che possono essere considerati gli strumenti più efficaci di *empowerment* delle vittime, con particolare richiamo alla questione del recupero dei proventi mediante la procedura di *recovery* così come descritta nel capitolo V della Convenzione di Merida – con le specificazioni elaborate dallo StAR –, e al tema del risarcimento integrale dei danni e le probative ad esso connesse.

## PARTE I

### CAPITOLO 1

#### **Le fonti normative in tema di contrasto alla corruzione internazionale**

##### **1. Premessa.**

L'insieme delle fonti normative in tema di contrasto alla corruzione internazionale è particolarmente vasto ed elaborato. L'estensione e la complessità di tale sistema è rappresentativa della pervasività del fenomeno tale da dare vita ad una catena di effetti che impattano negativamente sull'economia, lo sviluppo e la tutela dei diritti umani in una prospettiva che trascende l'ambito nazionale.

L'importanza di una cooperazione internazionale tra Stati in ordine all'adozione di misure volte alla prevenzione e alla repressione del fenomeno si pone come priorità nelle agende politiche mondiali. Tale obiettivo prevede il coinvolgimento sinergico di diversi strumenti e soggetti che operano non solo in ambito internazionale, ma finanche regionale e di ciascun ordinamento statale.

Si tratta, invero, di una attenzione diffusasi relativamente in tempi molto recenti. Infatti, è solo negli anni Settanta del secolo scorso che il susseguirsi di vicende di corruzione inizia a far percepire gli effetti distorsivi sulle regole della concorrenza nei mercati internazionali<sup>1</sup>. A tal proposito, vale la pena ricordare che risale proprio a quegli anni – precisamente il 10 luglio 1975 – la Risoluzione dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) sulla condotta delle imprese

---

<sup>1</sup> S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente. Linee dell'indagine penalistica*, Napoli, Jovene 1999, p. 13.

transnazionali, considerata il primo elaborato *in subiecta materia*, al quale si affianca il primo accordo internazionale in materia di pagamenti illeciti predisposto dal Comitato consultivo economico e sociale dell'ONU del 1979<sup>2</sup>. Sebbene all'epoca non siano mancati episodi particolarmente gravi<sup>3</sup> e tali da rappresentare la pericolosità e la portata stessa del fenomeno, la risposta normativa nel panorama internazionale è stata pressoché carente, complice la diffusione di teorie di politica economica favorevoli a riscontrare benefici negli atti di corruzione perpetrati a livello sovranazionale specialmente a favore delle aree sottosviluppate del mondo.

La progressiva espansione della globalizzazione economica ha rappresentato una forte spinta nell'emersione di fatti di corruzione<sup>4</sup> connotati da elementi tali da

---

<sup>2</sup> G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, Giuffrè, Milano 2007, p. 50 ss.; Cfr. C. BASSIUNI, *Le fonti e il contenuto del diritto penale internazionale*, Milano, Giuffrè 1999, p. 155.

<sup>3</sup> Ci si riferisce al caso *Lookheed*, scoppiato in Italia nel 1975, che portò all'accertamento del pagamento di tangenti da parte della *Lookheed Corporation*, specializzata nella produzione di velivoli militari, a favore di autorità di diversi Paesi, tra cui l'Italia, il Giappone, i Paesi Bassi e la Germania dell'Ovest. Lo scandalo condusse alle dimissioni dell'allora Presidente della Repubblica Giovanni Leone e alla condanna per corruzione del Ministro della Difesa italiano del tempo, Mario Tanassi. Per approfondimenti, N. PICCIONE, *Uragano Lockheed fatti-processo-sentenza*, ILA palma, Palermo, 1980.

Il caso *Lookheed* si inserisce in quella fase di "moralizzazione" avviata dal Presidente americano Gerald Ford rivolta all'accertamento, mediante la costituzione di commissioni di inchiesta, del corretto funzionamento dell'apparato governativo e amministrativo e della riorganizzazione del mondo economico e politico statunitense dell'epoca. Si ricorda, infatti, che Ford succedette all'ex Presidente Nixon, dimessosi a causa del suo coinvolgimento nello scandalo *Watergate* scoppiato nel 1972 e che portò gli Stati Uniti e l'intera comunità internazionale a scontrarsi con l'urgenza di avviare provvedimenti per contrastare i fenomeni di corruzione. Dal clima venutosi a creare prenderà forma il 19 dicembre 1977 il *Foreign Corrupt Practices Act* – di seguito *FCPA* – approvato sotto la presidenza Carter. Cfr. W. A. CRAGG-W. WOOF, *Legislation against Corruption in International Markets. The story of the US Foreign Corrupt Practices Act*, in *The Political Economy of Corruption*, London-New York 2001.

<sup>4</sup> Si ricorda che la vicenda nota con il nome di Tangentopoli si sviluppa proprio in quegli anni ed ha portato alla luce un sistema di finanziamenti illeciti, corruzione e concussione che caratterizzava il mondo della politica e delle istituzioni italiane. La risonanza nazionale e internazionale che ha avuto lo scandalo ha rappresentato uno dei fattori che ha portato a dover rivedere l'intero sistema di prevenzione e repressione dei reati di corruzione.

far comprendere che l'originaria natura pulviscolare del fenomeno stava progressivamente acquisendo una nuova dimensione sistemica che coinvolgeva diversi settori delle strutture politiche e amministrative dei Paesi. Inoltre, la forte connessione tra globalizzazione e corruzione obbligava ad osservare il fenomeno nella sua dimensione transnazionale. È solo a partire dagli anni Novanta che si è iniziato a portare la dovuta attenzione all'elaborazione di nuove strategie di contrasto, nonché all'attivazione di meccanismi di cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati facenti parte delle diverse organizzazioni internazionali e regionali. È emerso, inoltre, che i numerosi cambiamenti sociali ed economici avevano generato una mutazione nei modi di esternazione del fenomeno in esame tale da dover ripensare la natura stessa dei beni giuridici lesi. Pertanto, accanto a quelli tradizionali quali il libero mercato e la concorrenza, si andarono a delineare anche la fiducia nelle istituzioni e nel funzionamento dello Stato, affiancando, dunque, beni giuridici di natura privatistica a quelli aventi natura pubblicistica<sup>5</sup>.

Questo crescente interesse circa l'evoluzione eziologica e strutturale del fenomeno ha dato vita a quello che rappresenta attualmente il *framework* normativo deputato alla lotta della corruzione nella sua dimensione transnazionale.

Nelle pagine che seguono si illustreranno le principali fonti normative che intercorrono in materia suddivise per ambito di formazione. Occorre premettere che ad oggi non esiste una definizione precipua ad univoca di corruzione. Invero, ciascuna fonte individua quelle che sono le caratteristiche essenziali del modo di estrinsecarsi del fenomeno. La difficoltà di addivenire ad una *broad definition* deve essere letta in collegamento con quelle peculiarità che finora sono state solo

---

<sup>5</sup> MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, op. cit. p. 13.

superficialmente illustrate ma che si avrà modo di approfondire nel proseguo della trattazione. Il frequente e indiretto coinvolgimento negli schemi corruttivi dei vertici politico-amministrativi del Paese straniero; il fatto che i soggetti che percepiscono il compenso illecito siano spesso dipendenti di società dallo statuto privatistico, possedute o controllate dallo Stato straniero; la frammentazione della condotta criminale che frequentemente si realizza in parte in un paese per poi terminare presso un altro ancora, prevedendo anche il coinvolgimento di diverse figure; la ricorrente presenza di soggetti terzi rispetto al tradizionale schema bilaterale della corruzione, coinvolti nelle inchieste in qualità di intermediari di patti illeciti con agenti stranieri<sup>6</sup>; sono solo alcuni degli elementi che rendono complesso il ruolo degli organismi internazionali e comunitari nel fornire una definizione chiara e adattabile ai mutamenti sociali, economici e politici ai quali si accompagna il fenomeno in esame.

Questo pluralismo delle fonti rende particolarmente complicato il compito del legislatore nazionale di predisporre un sistema organico e interdisciplinare di contrasto alle varie forme di corruzione in ottemperanza agli obblighi convenzionali, oltre a dettare possibili risvolti problematici circa il recepimento di atti normativi sovrastatali negli ordinamenti interni. Si tratta di un aspetto che viene fatto risalire alle diversità culturali esistenti tra i Paesi coinvolti nel processo di armonizzazione giuridica avviato dalle convenzioni e ai rischi di collisione con il principio di sovranità e i principi costituzionali dei vari diritti penali nazionali.

In questo scenario trovano spazio forme di *soft law* che si affiancano al diritto autoritativo tradizionale. Accade, dunque, che strumenti quali le raccomandazioni, sfruttando il meccanismo di *naming and shaming*, affidano

---

<sup>6</sup> F. HEIMANN-G. DELI, *Progress report 2010: enforcement of the OECD anti-bribery-Convention*, Berlin, *Trasparecy International*, July 2010, p. 16.

l'aspettativa della loro osservanza alla prospettazione di sanzioni di natura reputazionale per superare l'ostacolo dell'assenza di coercizione<sup>7</sup>.

Invero, lo stratificarsi di norme internazionali di *hard* e *soft law* fa emergere un modello di prevenzione che, sia da un punto di vista strutturale-istituzionale che organizzativo-funzionale, si offre agli ordinamenti interni come utile e, in certi casi, inevitabile fonte di ispirazione delle politiche nazionali in materia<sup>8</sup>. Ciò accade in quanto sempre più spesso il contesto giuridico internazionale rappresenta la sede in cui si elaborano criteri guida che permettono alle singole politiche nazionali «di convergere verso modelli se non condivisi almeno capaci di dialogare reciprocamente»<sup>9</sup>.

L'assetto normativo sovranazionale rappresenta una parte importante di quell'insieme di strumenti *latu sensu* con i quali si intende affrontare e, finanche, confrontarsi con il fenomeno della corruzione internazionale. L'altra parte, oltre ad essere costituita dall'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro, è composta dai meccanismi di controllo dell'attuazione degli obblighi convenzionali e dagli organi deputati ad esercitare tale attività. Ci si riferisce ad organismi come il GRECO e l'*Implementation Review Group* appartenenti all'ONU, ovvero al *Working group of bribery* (WGB) dell'OECD i quali, ciascuno nel proprio ambito, operano in modo concertativo affinché sia possibile adattarsi alla mutevolezza e alle peculiarità del fenomeno corruttivo.

---

<sup>7</sup> C. ROSE, *International Anti-corruption Norms: Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems*, New York, Oxford University Press 2015, p. 15 ss; V. MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2012, p. 516.

<sup>8</sup> N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in «*federalismi.it. Rivista di diritto italiano, comparato ed europeo*», 9/2019, p. 2.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

## **2. Le fonti in ambito internazionale.**

Si è osservato che l'intensificarsi del processo di globalizzazione a partire dagli anni Novanta ha generato un progressivo mutamento della natura del fenomeno corruttivo. Infatti, lo stesso, oltre ad assumere una nuova veste di sistematicità, ha ridisegnato i propri confini. La condotta criminale cessa di manifestarsi entro gli spazi nazionali che diventano, invece, una parte di uno scenario molto più ampio che coinvolge diversi ordinamenti giuridici.

Attribuire alla globalizzazione la responsabilità di questa mutazione è riduttivo di una questione più complessa che poggia largamente sul problema dell'esistenza di asimmetrie economiche, politiche, sociali, culturali e giuridiche che si manifestano in maniera molto più profonda a livello internazionale rispetto a quello nazionale. Queste asimmetrie, ad esempio, inducono le imprese a preferire alcune nazioni che offrono maggiori opportunità da un punto di vista economico, ma anche uno scudo protettore contro le indagini sulla corruzione<sup>10</sup>, secondo quel meccanismo di scelta conosciuto con il nome di *forum shopping*. Per tale ragione, un diritto penale armonizzato a livello mondiale può risultare un efficace strumento nella misura in cui assuma una crescente dimensione internazionale<sup>11</sup> che risponda a nuove esigenze di contrasto di fenomeni sempre più complessi.

L'opinione condivisa dagli organismi internazionali circa l'indispensabilità di una strategia globale e multidisciplinare ha spostato l'attenzione sull'importanza di affrontare in via prioritaria il tema della lotta alla corruzione. A rappresentazione di ciò, sia l'ONU, con le due Convenzioni contro il crimine organizzato transnazionale e contro la corruzione, che l'OCSE attraverso la

---

<sup>10</sup> J. F. MALEM SEÑA, *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, il Mulino Saggi, Bologna 2004, pp. 14-15;

<sup>11</sup> MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op. cit. p. 513.

Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni internazionali, hanno perseguito l'intento di creare una rete di strumenti, misure, strategie e mobilità ai fini di un'efficace azione di prevenzione del fenomeno.

La mobilitazione delle diverse componenti della comunità tanto internazionale che nazionale si pone come obiettivo la costruzione di «*a coherent and comprehensive public-integrity system*»<sup>12</sup> di cui si darà conto nei paragrafi a seguire.

## **2.1 L'impegno delle Nazioni Unite nella lotta alla corruzione.**

Come è noto, l'ONU è un'organizzazione sorta dopo il secondo conflitto mondiale con il fine di mantenere la pace e la sicurezza mondiale e di garantire la cooperazione internazionale<sup>13</sup>.

Il suo interesse nei confronti delle questioni legate alla corruzione sovranazionale è sorto in tempi relativamente recenti. Come è già stato illustrato, il succedersi di numerosi scandali di corruzione avvenuti agli inizi degli anni Settanta nei

---

<sup>12</sup> Punto II delle *Recommendations* del 26 gennaio 2017 C (2017) 5 on *Public Integrity*, che sostituiscono le Raccomandazioni del 1998 on *Improving Ethical Conduct in the Public Service*.

<sup>13</sup> «*To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;*

*To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;*

*To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion;*

*To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends», art. 1 Charter of United Nation (1945).*

quali erano coinvolti esponenti politici e amministratori di imprese multinazionali di diverse aree del mondo, aveva risvegliato l'attenzione internazionale in materia. Si trattava principalmente di episodi di pagamenti di tangenti legati a transazioni commerciali internazionali.

Le proporzioni che il fenomeno aveva assunto erano la diretta conseguenza del fatto che non esistevano norme penali che prevenissero e punissero la corruzione dei funzionari stranieri, oltre alla circostanza che mancava ancora la piena coscienza dell'importanza di adottare azioni congiunte in tal senso<sup>14</sup>.

Invero, il primo importante passo è stato compiuto con l'adozione dell'*U.S. FCPA* mediante la quale il governo americano ha tentato da una parte di ostacolare le relazioni politiche ed economiche con i Paesi stranieri, in particolare quelli in via di sviluppo, mentre dall'altra di assicurare che la concorrenza tra le imprese non venisse compromessa dal versamento di tangenti a pubblici ufficiali stranieri<sup>15</sup>.

In questa cornice si inserisce la XXX Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU n. 3514 del 15 dicembre 1975 con la quale si censurava «*all corrupt practices, including bribery, by transnational and other corporations, their intermediaries and others involved, in violation of the laws and regulations of the host countries*<sup>16</sup>». Nel testo si sollecitavano gli Stati a predisporre adeguate misure legislative per prevenire tali pratiche invitando i governi nazionali a cooperare con i governi stranieri e a perseguire, all'interno delle loro giurisdizioni, quanti coinvolti nelle attività illecite.

---

<sup>14</sup> Al riguardo, si esprime G. SACERDOTI, *La Convenzione OCSE del 1997 sulla lotta contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali*, in «*Riv. it. dir. proc. pen.*», 1998, p. 1349, «[no]n vi sono argomenti di tipo mercantile (recte utilitaristico) che giustificano una estensione del raggio di azione delle norme contro la corruzione in direzione internazionale».

<sup>15</sup> MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op. cit. p. 357.

<sup>16</sup> Fonte <https://www.refworld.org/docid/3b00f04050.html>

Sebbene fosse chiaro che la corruzione stava diventando un vero e proprio «uso nel commercio internazionale»<sup>17</sup>, l'azione dell'ONU risultava ancora debole e inefficace. L'importanza di un intervento più marcato si dimostrava sempre più evidente tanto che il governo statunitense iniziò a premere affinché l'organizzazione adottasse un accordo internazionale in tema di pagamenti illeciti che avrebbe richiesto agli Stati azioni più significative.

L'esperienza con gli scandali succedutesi in quegli anni aveva dimostrato che la corruzione internazionale non poteva essere controllata dal diritto penale tradizionale. Questo perché ciascun Paese possiede un proprio ordinamento legislativo che persegue diversamente il fenomeno. Era importante, dunque, che non solo si introducesse una nuova figura di reato di corruzione di pubblici ufficiali stranieri, ma che l'ONU predisponesse un accordo mediante il quale ciascun Stato avesse la sicurezza di poter reprimere tali pratiche senza rischiare di compromettere il proprio commercio. Il documento avrebbe dovuto definire le responsabilità dei governi nazionali e stranieri e specificare le misure che ciascuno di essi avrebbe dovuto predisporre anche in merito alla collaborazione con le autorità straniere di *law enforcement*<sup>18</sup>.

L'intento di addivenire a tale accordo è stato compiuto molti anni più tardi con il prodotto più significativo dell'impegno dell'ONU nell'armonizzazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione internazionale, ossia la Convenzione sulla lotta alla corruzione, alla quale si affianca quella contro il crimine transnazionale risalente a qualche anno prima<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> B. OPPETIT, *Le paradoxe de la corruption à l'épreuve du droit du commerce international*, in «*Journ dir. int.*», 1987, p. 5.

<sup>18</sup> *The Department of state bulletin*, volume LXXVI, N. 1971, April 4, 1977, p. 556.

<sup>19</sup> Prima di giungere al documento più importante adottato dall'ONU nella materia in esame, la Risoluzione n. 3514/1975 non è stato l'unico atto che ha rivestito una significativa importanza nel processo che ha condotto all'elaborazione di importanti strumenti. È possibile, infatti, ricordare la Risoluzione 51/191 del 16 dicembre 1996, con cui l'Assemblea generale ha adottato

## **2.2 The United Nation convention against transnational organized crime.**

La *United Nation convention against transnational organized crime*, conosciuta più comunemente con il nome Convenzione di Palermo<sup>20</sup>, è stata adottata in data 15 novembre 2000 con la Risoluzione n. 55/25 dell'Assemblea Generale<sup>21</sup> e ad oggi conta l'adesione di 190 Stati su 193<sup>22</sup>.

La Convenzione e i suoi tre Protocolli rappresentano un evento spartiacque nel rafforzamento della lotta globale al crimine organizzato. Come puntualmente precisato dall'ex Segretario Generale ONU, Kofi A. Annan, i confini nazionali non possono rappresentare più un limite nella repressione di un crimine dal momento che quest'ultimo ha assunto un'estensione tale da minacciare l'equilibrio mondiale. Il documento «[...] gives us a new tool to address the scourge of crime as a global problem»<sup>23</sup>.

La Convenzione, invitando gli Stati parte ad adottare tutte le misure opportune per dare seguito alle disposizioni in essa contenute, si propone di prevenire e

---

la Dichiarazione contro la corruzione e la concussione nelle transazioni commerciali internazionali. Con la Risoluzione 51/59 del 12 dicembre 1996, è stato adottato il Codice internazionale di condotta per i pubblici funzionari. Più recentemente, con la Risoluzione 56/261 del 31 gennaio 2002, l'Assemblea ha invitato i Governi a considerare e utilizzare i piani d'azione per l'attuazione della Dichiarazione di Vienna sul crimine e la giustizia oltre ad aver pubblicato una bozza di manuale sulla politica anti-corruzione. Fonte, *Legislative guide for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, UNODC, New York 2016, p. 76.

<sup>20</sup> La Convenzione con i suoi tre Protocolli è stata ratificata in Italia con legge 16 marzo 2006, n. 146 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001». In argomento, E. ROSI, *Il reato transnazionale*, in E. ROSI (a cura di) *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, IPSOA, Milano 2007, p. 67 ss.

<sup>21</sup> Il testo integrale è disponibile sul sito internet dell'UNODC all'indirizzo [https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED\\_NATIONS\\_CONVENTION\\_AGAINST\\_TRANSNATIONAL\\_ORGANIZED\\_CRIME\\_AND\\_THE\\_PROTOCOLS\\_THERETO.pdf](https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf).

<sup>22</sup>Fonte <https://www.interno.gov.it/it/notizie/convenzione-palermo-venti-anni-lotta-alla-criminalita-internazionale>.

<sup>23</sup> *United Nations Convention against transnational organized crime and the Protocols THERETO*, 2014, p. IV.

contrastare il crimine organizzato transnazionale e le sue forme di manifestazione, rafforzando gli strumenti di cooperazione per fronteggiare il fenomeno dell'internazionalizzazione di precipue forme di reato<sup>24</sup>.

Prima che venisse adottato il documento in esame, l'ONU aveva accolto la locuzione "criminalità transnazionale" nel 1975 per designare «quei fenomeni criminali trascendenti i confini nazionali, che violano le leggi di più Stati o che impattano su un altro Paese»<sup>25</sup>. È interessante notare come l'espressione già allora veniva accostata ai c.d. *business crime*, tra i quali rientra la corruzione, dimostrando la stretta correlazione tra tali forme di criminalità.

Il passaggio da una categoria meramente criminologica, quale era in origine, a quella giuridica si realizza con la Convenzione in esame, che rappresenta il primo trattato in cui la nozione di "reato di natura transnazionale" è assunta proprio a rango di categoria giuridica. Tuttavia, il suo campo di applicazione non riguarda qualunque reato avente tale caratteristica, ma solo i *serious crime*, ossia quei crimini puniti con la reclusione non inferiore a 4 anni, incluse altre ipotesi quali la corruzione e il riciclaggio, e che vedono il coinvolgimento di un *organized criminal group* (art. 3). Da qui la creazione di un'autonoma figura composita di "crimine organizzato transnazionale".

Un altro elemento significativo, di cui il documento è stato pioniere, è costituito dal riconoscimento di un nesso di interdipendenza tra crimine organizzato e corruzione. Il crimine organizzato frequentemente utilizza la corruzione come strumento per creare opportunità per le proprie operazioni criminali e per

---

<sup>24</sup> G. MICHELINI, *La Convenzione di Palermo. Il ruolo dell'Italia nella redazione del testo finale*, in «Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata», vol. 5, n. 2/2019, p. 24

<sup>25</sup> Termine utilizzato durante il *Fifth UN Congress on Crime Prevention and the Treatment of Offenders*, tenutosi a Ginevra nel 1975. MONGILLO, *Crimine organizzato e corruzione: dall'attrazione elettiva alle convergenze repressive*, in «Riv. trim. dir. pen. cont.», 1/2019, p. 169.

proteggere quest'ultime dalle interferenze da parte della giustizia e di altre strutture deputate al controllo. La corruzione, dunque, diventa sia un prodotto del crimine organizzato che una sua forza trainante e, in entrambi i casi, le conseguenze politiche ed economiche non sono limitate al solo ambito nazionale. Vi è più che il fenomeno corruttivo alimenta la domanda di mercati illegali, come la tratta di esseri umani, il contrabbando di migranti e il traffico di armi da fuoco e munizioni. Per tali ragioni, seguendo la pratica diffusa nei trattati di diritto penale universali elaborati dall'ONU di affiancare gli obblighi di criminalizzazione a misure di cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia, all'art. 8 si invitano gli Stati parte ad adottare «[...] *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*».

Posto, dunque, che la norma rimanda alla tradizionale distinzione tra corruzione attiva e corruzione passiva, includendo anche la partecipazione all'atto corruttivo<sup>26</sup>, affinché la condotta assuma il carattere della transnazionalità occorre che venga commessa da un gruppo criminale. Più precipuamente, l'offesa si connota di tale caratteristica se «(a) *It is committed in more than one State; (b) It is committed in one State but a substantial part of its preparation,*

---

<sup>26</sup> «[...] *the Organized Crime Convention covers three types of corruption offence in the public sector: active bribery, which is the giving of bribes; passive bribery, which is the acceptance of bribes; and participation as an accomplice to bribery[...]*», in *Legislative guide for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, UNODC, p. 58.

*planning, direction or control takes place in another State; (c) It is committed in one State but involves an organized criminal group that engages in criminal activities in more than one State; or (d) It is committed in one State but has substantial effects in another State».*

È interessante notare che gli elementi descritti portano a definire una nozione tecnico-giuridica di corruzione transnazionale del tutto estranea alla c.d. corruzione internazionale. Quest'ultima viene impiegata per indicare quelle fattispecie di reato connotate da una componente di soggettività data dalla qualifica di pubblico ufficiale coinvolto nell'atto corruttivo o nell'istigazione, definendo, pertanto, una corruzione "non-nazionale o extra-nazionale"<sup>27</sup>. Le due terminologie possono coesistere nella misura in cui il termine internazionale venga utilizzato come significativo di corruzione transfrontaliera.

Un ulteriore passo importante compiuto dalla Convenzione riguarda il recepimento del principio di responsabilità delle persone giuridiche partecipanti ai *serious crime* che coinvolgono un gruppo criminale organizzato e, in ogni caso, per i reati di partecipazione ad organizzazioni criminali, corruzione, riciclaggio e intralcio alla giustizia. Tale responsabilità può avere natura, civile, penale o amministrativa e non può comportare un pregiudizio alla responsabilità penale della persona fisica che ha commesso uno dei reati sopra menzionati.

La statuizione del principio di responsabilità della persona giuridica segna un passaggio essenziale nella lotta alla corruzione transnazionale. Si prende atto, infatti, della circostanza per cui i crimini compiuti dalle organizzazioni e i *serious crime* frequentemente vengono commessi attraverso enti ovvero sfruttando quest'ultimi come copertura. Da qui l'importanza del riconoscimento del ruolo delle persone giuridiche nel facilitare o nel commettere esse stesse reati

---

<sup>27</sup> MONGILLO, *Crimine organizzato e corruzione*, op. cit. p. 174.

extra-nazionali. Posto che l'ONU era ben consapevole del limite rappresentato dal principio *societas delinquere non potest*, l'elemento centrale è qui costituito dall'importanza che ciascuna legislazione nazionale ridefinisca e regoli tale forma di responsabilità, prevedendo un sistema di repressione che possa anche contemplare e, finanche, incentivare l'applicazione di sanzioni a carattere interdittivo o formulate di modo che il danno reputazionale che deriva dalla loro applicazione costituisca un deterrente nell'ottica general-preventiva<sup>28</sup>.

Sempre nella prospettiva di predisporre un sistema efficace nel campo in esame, il trattato agli articoli 12, 13 e 14 stabilisce che gli Stati parte devono assicurare forti regimi di confisca che contemplino l'identificazione, la rintracciabilità, il congelamento o sequestro di beni nonché la confisca dei proventi di reato nell'ottica della piena collaborazione tra Paesi. A tal fine, «*when acting on the request made by another State Party in accordance with article 13 of this Convention, States Parties shall, to the extent permitted by domestic law and if so requested, give priority consideration to returning the confiscated proceeds of crime or property to the requesting State Party so that it can give compensation to the victims of the crime or return such proceeds of crime or property to their legitimate owners*».

In ultimo, limitatamente all'assistenza e alla tutela delle vittime e dei testimoni, l'art. 24 richiede l'adozione di efficaci misure da attivarsi già dalle prime fasi dell'attività investigativa anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici. Allo stesso modo, occorre che tali misure consentano il pieno coinvolgimento di questi soggetti nel processo di modo che non si verifichino forme di vittimizzazione secondaria.

---

<sup>28</sup> Per approfondimenti, *Legislative Guide*, op. cit. p. 82 e ss.

### **2.3 The United Nation Convention against corruption**

La *United Nation Convention against corruption* (di seguito anche *UNCAC*) è stata adottata dall'Assemblea Generale a Merida il 31 dicembre 2003 con la Risoluzione n. 58/4 e concerne «*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*»<sup>29</sup>.

Si tratta del primo accordo internazionale per il contrasto e la prevenzione della corruzione quale fenomeno avente natura transnazionale attraverso il quale si porta a compimento il processo di negoziazione in materia avviato da tempo dai vari organismi internazionali, sia a livello regionale che sub-regionale<sup>30</sup>. Ad oggi conta l'adesione di 187 Stati di cui 140 ratificanti<sup>31</sup>, rivelandosi così «*the only Convention that is truly global*», come affermato da *Transparency International*. Il valore che riveste la Convenzione è evidente se la si accosta alle altre iniziative di cui sopra si fa menzione. Rispetto agli strumenti di *soft law*, che per loro limite ontologico rimandano la loro adozione alla libera scelta di adesione dei soggetti destinatari, l'atto pattizio possiede una maggiore efficacia in quanto richiede agli Stati aderenti l'impegno a modificare il diritto interno secondo linee comuni. Invero, anche in relazione agli altri strumenti di *international hard law*, quali le convenzioni OCSE o del Consiglio d'Europa, l'*UNCAC* mostra una visione della fenomenologia corruttiva più articolata ed organica. Se è vero che nel testo sono ben esplicitati i danni economici, quali la minaccia alla libera concorrenza o la riduzione degli investimenti, secondo una visione prettamente economicistica

---

<sup>29</sup> *UNCAC*, Preambolo. Fonte <http://www.un-documents.net/a58r4.htm>.

<sup>30</sup> In tal senso si esprime DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, op. cit. p. 68.

<sup>31</sup> Dati risalenti all'ultimo aggiornamento del 6 febbraio 2020 consultabile sul sito internet dell'*UNODC*, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

del fenomeno, non manca di venir l'illustrano l'aspetto disfunzionale che la corruzione provoca nella società e nelle politiche interne. Essa, infatti, costituisce una minaccia per le società, le istituzioni e i valori democratici, oltre a rappresentare un limite allo sviluppo sostenibile e alla corretta somministrazione dei servizi essenziali con grande pregiudizio dei diritti fondamentali<sup>32</sup>. In tal modo, gli effetti prodotti dalla c.d. *grand corruption* vengono presentati come una parte di un fenomeno più complesso che può manifestarsi sotto forme forse meno evidenti, come nel caso dalla *petty corruption*, ma non per questo meno disfunzionali. Pertanto, gli obiettivi fondamentali che l'UNCAC intende perseguire sono tre: «a) *to promote and strengthen measures to prevent and combat corruption more efficiently and effectively*; b) *to promote, facilitate and support international cooperation and technical assistance in the prevention of and fight against corruption, including in asset recovery*; c) *to promote integrity, accountability and proper management of public affairs and public property*».

Il documento pattizio copre un'area particolarmente vasta di tematiche ed è suddiviso in 8 capitoli e 71 articoli. Così strutturato, esso appare molto più simile ad un «mini-codice in materia di contrasto alla corruzione»<sup>33</sup>. È possibile riassumere gli argomenti trattati nel seguente modo: a) misure preventive (cap. II); b) criminalizzazione e *law enforcement* (cap. III); c) cooperazione internazionale (cap. IV); d) *asset recovery* (cap. V).

a) *Misure preventive*.

---

<sup>32</sup> *Legislative Guide to Implementation of UN Convention against Corruption*, New York 2006, pp. IV e V.

<sup>33</sup> MONGILLO, *Corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op.cit. p. 560.

La Convenzione illustra dettagliatamente le diverse misure di prevenzione di cui il settore pubblico è destinatario. In particolare, esaminando le disposizioni è possibile individuare due gruppi di norme.

Il primo è costituito dagli artt. 5, 6, 10 e 13 che fissano i principi generali e gli obiettivi da perseguire in conformità con i principi giuridici fondamentali degli Stati parte. Infatti, il trattato richiede lo sviluppo, l'implementazione o il mantenimento di politiche anticorruzione che «*encourage the participation of society, reflect the rule of law and promote sound and transparent administration of public affairs* (art. 5, par. 1)». Perché queste si rivelino efficaci occorre che vengano istituiti, qualora non fossero già esistenti, degli organismi indipendenti con compiti di prevenzione, vigilanza e investigazione (art. 6)<sup>34</sup>.

La fiducia dei cittadini e *l'accountability* della pubblica amministrazione sono due strumenti fondamentali per prevenire il fenomeno. Pertanto, l'art. 10 chiede agli Stati l'adozione di misure volte a migliorare la trasparenza nella pubblica amministrazione relativamente alla sua organizzazione, funzionamento e ai processi decisionali. Questo sistema, in accordo con l'art. 13, consente la partecipazione della società civile, delle organizzazioni non governative e delle comunità nelle attività di contrasto e l'incremento della consapevolezza pubblica circa le cause, le conseguenze e le minacce della corruzione.

Il secondo gruppo è composto dagli artt. 7, 8 e 9 che si occupano delle misure e dei sistemi strumentali al raggiungimento dell'obiettivo specifico della trasparenza nel settore pubblico.

---

<sup>34</sup> La *Legislative Guide* precisa che tali autorità possono essere le stesse di cui fa menzione l'art. 36 aventi funzioni di *law enforcement*. Costituiscono organismi indipendenti anche quelli competenti a ricevere le richieste di reciproca assistenza legale (art. 46, par. 13) e il *FIU*, cioè il *financial intelligent unit* (art. 58), che si occupa di ricevere, analizzare e diffondere *reports* su sospette transazioni finanziarie.

In breve, l'*UNCAC* richiede che i legislatori nazionali adottino misure, anche di *new legislation*, che promuovano la trasparenza, l'integrità e che prevenano conflitti di interessi in specifici settori più suscettibili alla corruzione, come le procedure di affidamento, il finanziamento dei partiti, le candidature o le elezioni alle cariche pubbliche (artt. 7 e 9). Nel promuovere l'integrità, l'art. 8 prevede l'adozione di codici di comportamento in ciascuna amministrazione per il corretto svolgimento delle funzioni pubbliche e la previsione di un sistema che faciliti la denuncia di atti di corruzione di un pubblico ufficiale presso le autorità competenti in accordo con i principi fondamentali del diritto interno.

Nell'ambito della disciplina in esame, l'atto pattizio non manca di enucleare le misure volte a prevenire la corruzione nel settore privato nella sua duplice articolazione. Rispetto alla componente produttiva, gli Stati parte sono obbligati a rafforzare la disciplina in materia di contabilità e revisione dei conti (art. 12); a promuovere ed elaborare procedure volte a preservare l'integrità degli enti privati, anche mediante l'adozione di codici di condotta, e garantire buone pratiche nei rapporti commerciali; a promuovere la trasparenza includendo, dove opportuno, misure che riguardino l'identità delle persone fisiche e delle persone giuridiche coinvolte nell'*establishment* e nel *management* degli enti; a prevenire abusi nelle procedure che contemplano l'intervento dello Stato, come le licenze e le sovvenzioni; a imporre restrizioni nelle attività in cui presumibilmente possa sorgere un conflitto di interessi; a garantire che le imprese private dispongano di sufficienti controlli di revisione interna per aiutare a prevenire e individuare atti di corruzione, e che i conti e i rendiconti finanziari richiesti da tali imprese siano soggetti ad adeguate procedure di verifica e certificazione.

*b) Criminalizzazione e law enforcement.*

Nel capitolo III della Convenzione sono contenute le prescrizioni vincolanti per gli Stati contraenti, che comportano dei veri e propri obblighi di incriminazione

(artt. 15, 16 par. 1, 17, 23, 25), alle quali si affiancano disposizioni non cogenti il cui recepimento è demandato al loro libero apprezzamento (artt. 16 par. 2 e 24 e dagli articoli 18 a 22).

Occorre premettere che, sebbene l'*UNCAC* utilizzi un linguaggio simile a quello che si riscontra nella Convenzione contro il crimine organizzato che l'ha preceduta, esistono importanti differenze sostanziali. Principalmente, la definizione di pubblico ufficiale è molto più ampia nella Convenzione contro la corruzione e l'incriminazione della corruzione di pubblici ufficiali stranieri e funzionari di organizzazioni internazionali pubbliche è obbligatoria, mentre non lo è ai sensi della Convenzione contro la criminalità organizzata. Ulteriore differenza tra i due documenti è riscontrabile nella disciplina che investe il settore privato che viene affrontata solo nella *UNCAC*. Da ciò ne consegue che il trattato richiede che i legislatori nazionali prestino la massima attenzione a tutte le sue disposizioni anche se il loro attuale ordinamento giuridico presenta una disciplina conforme ad altre convenzioni o strumenti internazionali.

Passando all'analisi delle norme cogenti contenute in questa sezione, gli artt. 15 e 16 disciplinano rispettivamente la corruzione dei pubblici ufficiali nazionali e la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri o di funzionari di organizzazioni pubbliche internazionali. Quanto alla prima fattispecie di reato, essa viene descritta dal lato attivo come «*the promise, offering or giving to a public official of an undue advantage, in order to act or refrain from acting in matters relevant to official duties*»; dal versante passivo, la corruzione consiste nella «*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*»<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Le espressioni corruzione attiva e corruzione passiva non vengono utilizzate nel testo del trattato ma le si ritrovano nella *Legislative Guide* del 2006, nella quale viene sottolineata

La definizione di pubblico ufficiale viene fornita dalla stessa Convenzione (art. 2, lett. a), la quale prevede tre criteri alternativi: 1) il criterio formale-istituzionale, con cui riveste importanza la carica assunta del soggetto («*Any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a State party [...]*»); 2) il criterio sostanziale-funzionale, che guarda alle funzioni in concreto esercitate («*Any other person who performs a public function, including for a public agency or public enterprise, or provides a public service [...]*»); 3) il criterio nominalistico, cioè l'espressa qualificazione del soggetto come pubblico ufficiale («*Any other person defined as a "public official" in the domestic law of a State party*»).

L'art. 16 stabilisce analoghi obblighi di criminalizzazione in relazione a fatti criminali che coinvolgono un pubblico ufficiale straniero o un funzionario di una organizzazione internazionale. Tuttavia, occorre portare all'attenzione alcuni elementi differenziali. Rispetto alla definizione della qualifica rivestita dal soggetto, per descrivere il *foreign public official* vengono utilizzati solamente il criterio formale-istituzionale e il criterio funzionale-sostanziale (art. 2, lett. b). Mentre, nessun rilievo è necessario muovere in merito alla qualifica di *official of a public international organization*, in quanto il documento lo definisce come «*an international civil servant or any person who is authorized by such an organization to act on behalf of that organization*». Sul versante dell'elemento soggettivo, entrambe le fattispecie esaminate richiedono il dolo specifico, con la precisazione che rispetto alla corruzione attiva del pubblico ufficiale straniero o del funzionario di un'organizzazione internazionale, l'elemento psicologico è maggiormente specificato, dovendosi trattare di una condotta finalizzata ad ottenere o un'attività commerciale o un altro indebito vantaggio in relazione ad

---

l'importanza di una tipizzazione separata di entrambe le figure in quanto permette di «perseguire i modo più efficace i tentativi di corruzione e introduce un effetto dissuasivo più forte».

attività di commercio internazionale. Infine, ulteriore distinzione è rinvenibile nella scelta compiuta dall'ONU di omettere di includere la corruzione passiva *ex art. 16* tra le disposizioni vincolante per evitare l'insorgenza di contraddizioni tra il diritto interno e la *lex loci*<sup>36</sup>.

Spostando l'attenzione sulle disposizioni che prevedono l'incriminazione facoltativa di alcune fattispecie di reato, si osserva quanto segue. L'atto pattizio affronta la questione della prevenzione e della repressione del fenomeno corruttivo in modo completo, concentrandosi non solo sui fatti corruttivi in senso stretto, ma includendo anche quelle fattispecie potenzialmente collegate alla corruzione o ad alcune forme di abuso o cattiva gestione dei poteri o dei beni pubblici. Per tale ragione, il capitolo III contiene un elenco di reati, anche coinvolgenti il settore privato, che gli Stati sono invitati a criminalizzare per convergere e potenziare gli sforzi repressivi considerata la loro portata offensiva e il loro rapporto con la corruzione.

In merito a quanto sopra esposto, non sono mancati da parte della dottrina rilievi sulla scelta di non vincolare gli Stati parte a incriminare alcune fattispecie di reato. Tale decisione trasformerebbe la Convenzione in un atto avente più una portata simbolica, pregiudicando, in tal modo, la strategia preventiva perseguita<sup>37</sup>.

La prevenzione e la criminalizzazione delle pratiche di corruzione richiedono l'adozione di misure e di meccanismi che ruotano intorno all'individuazione, all'azione penale, alla punizione e alla riparazione. Per tale ragione, il sistema di

---

<sup>36</sup> Più approfonditamente, MONGILLO, *Corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op. cit. p. 564.

<sup>37</sup> T. BIEGELMAN-D. R. BIEGELMAN, *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*, John Wiley & Sons, New York 2010, p. 68 ss.

*law enforcement* prevede una struttura corposa di disposizioni che possono essere raggruppate nel seguente modo:

- a) cooperazione tra autorità giudiziarie nazionali, agenzie specializzate nell'anticorruzione e il settore privato;
- b) specializzazione delle tecniche investigative;
- c) protezione dei testimoni, delle vittime e dei *whistleblowers*;
- d) procedimenti di congelamento, sequestro e confisca;
- e) misure di compensazione dei danni provocati dalla corruzione;

*c) Cooperazione internazionale.*

La prevenzione, l'investigazione, la repressione e il recupero dei proventi illeciti sono attività che non possono realizzarsi senza un'effettiva cooperazione internazionale. La facilità con la quale è possibile commettere i reati di corruzione superando i confini nazionali richiede l'interazione tra diversi soggetti mediante strumenti quali l'estradizione, l'assistenza reciproca legale, l'uso di speciali tecniche investigative e di *joint investigations*.

Inoltre, il capitolo IV si occupa anche del problema del *ne bis in idem* prevedendo, ad esempio, il divieto di estradizione di soggetti che si presume abbiano commesso crimini all'estero se tali crimini non sono incriminati nel loro stesso territorio. In ogni caso, secondo l'art. 43 par. 2, ogniqualvolta la doppia incriminazione è necessaria per la cooperazione internazionale, gli Stati contraenti devono ritenere questo requisito soddisfatto se la condotta alla base del reato per il quale si richiede assistenza è un reato ai sensi delle leggi di entrambi gli Stati.

*d) Asset recovery.*

Sebbene il tema verrà approfonditamente trattato in un capitolo ad esso dedicato considerata la sua rilevanza nel sistema di tutela delle vittime dei fenomeni di corruzione, è doveroso fornire un breve quadro della disciplina.

L'importanza del recupero dei proventi illeciti è uno degli aspetti centrali del sistema di contrasto alla corruzione transnazionale elaborato dalla Convenzione. L'art. 51 dichiara, infatti, che la restituzione dei beni costituisce un principio fondamentale e gli Stati sono tenuti ad accordarsi sulla più ampia cooperazione ed assistenza, adottando tutte le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi indicati nel capitolo V.

Nel definire le procedure e le condizioni per il recupero dei beni, l'accordo si discosta dei precedenti in quanto richiede agli Stati contraenti di intervenire sugli assetti istituzionali e legislativi, apportando significativi cambiamenti nel diritto interno.

#### **2.4 La Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni internazionali.**

L'impegno nella lotta alla corruzione internazionale ha trovato centralità anche nell'azione dell'OCSE<sup>38</sup> di cui la Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni internazionali è il suo principale strumento di contrasto nonché la prima risposta della Comunità internazionale al fenomeno in esame.

Per comprendere l'iter che ha condotto all'adozione di tale documento occorre richiamare il contesto storico in cui essa si è sviluppata.

---

<sup>38</sup> L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) – in inglese *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* – è un organismo internazionale istituito con la Convenzione di Parigi del 14 dicembre 1960 e conta, ad oggi, 38 Paesi membri. L'Organizzazione riveste un importante ruolo politico e scientifico nella realizzazione dei più alti livelli di crescita economica e di occupazione sostenibile, dell'integrazione dei mercati, degli investimenti, della competitività e del mantenimento della stabilità finanziaria.

Agli inizi degli anni Novanta le pratiche corruttive oltrefrontiera rappresentavano un utile strumento per assicurare la competitività degli investitori o degli esportatori nazionali nei mercati stranieri emergenti e, come tali, venivano tollerate<sup>39</sup>. La maggior parte delle imprese multinazionali aventi sede nei Paesi economicamente più sviluppati erano solite corrompere i funzionari stranieri affinché questi favorissero le transazioni, consapevoli del fatto che sarebbero rimasti impuniti. Tale meccanismo era favorito dell'esistenza della sola rilevanza della qualifica pubblicistica nazionale secondo il diritto penale interno degli Stati di provenienza. A ciò si aggiunge che molti ordinamenti autorizzavano le imprese a dedurre le tangenti corrisposte ai pubblici ufficiali stranieri incentivando inevitabilmente le prassi anticoncorrenziali<sup>40</sup>.

Il quadro che emergeva in quegli anni era di un fenomeno altamente pervasivo specialmente in alcune aree geografiche, in cui la cultura della corruzione era molto presente, e in determinati settori produttivi, come il petrolio, gli armamenti, gli appalti, ecc.<sup>41</sup>.

Per tali motivi, inizialmente l'attenzione dell'OCSE è stata rivolta all'implicazioni fiscali della corruzione portando all'emanazione della *Recommendation of the Council on the tax deductibility of bribes to Foreign*

---

<sup>39</sup> MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op. cit. p. 525.

<sup>40</sup> A. BLUNDELL-WIGNALL, *Foreign Direct Investment, Corruption and the OECD Anti-Bribery Convention*, OECD Publishing, Parigi 2017, p. 89 ss.

<sup>41</sup> Un caso relativamente recente che può fornire la misura e l'intensità del problema è rappresentato dalla vicenda che ha visto coinvolti due manager di Finmeccanica accusati di corruzione internazionale per supposte tangenti di circa 50 milioni di euro pagate a ufficiali indiani al fine di favorire nel 2010 la vendita di dodici elicotteri pesanti AW 101 destinati al trasporto delle autorità. Il caso ha carattere paradigmatico perché consente di individuare due delle principali cause dell'"internazionalizzazione" del fenomeno: da un lato, la progressiva globalizzazione degli scambi commerciali, e, dall'altro, l'affermazione nel panorama internazionale delle imprese multinazionali o nazionali di grandi dimensioni quali nuovi attori economici. Cfr. <https://www.affarinternazionali.it/2013/03/scelta-obbligata-su-finmeccanica/>.

*Public Officials* con la quale si esortavano gli Stati membri a vietare «*the deductibility of bribes to foreign public officials re-examine such treatment with the intention of denying this deductibility*»<sup>42</sup>.

A distanza di un anno, il Consiglio adottò una seconda Raccomandazione in completamento della precedente con la quale, in maniera più incisiva, si invitavano i Paesi a criminalizzare il fatto di corruzione di un pubblico ufficiale straniero<sup>43</sup>.

Con tale atto l'OCSE ha posto le basi per la nascita del suo più significativo documento di politica anticorruzione: la Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (e dei funzionari delle organizzazioni internazionali<sup>44</sup>), firmata a Parigi il 17 dicembre 1997<sup>45</sup>.

L'atto pattizio, attraverso una clausola di apertura, vincola gli Stati aderenti, membri e non-membri dell'OCSE, ad adempiere agli obblighi di prevenzione e contrasto della corruzione (art. 13) nei mercati internazionali in base ad una concezione economico-commerciale del fenomeno. A tal fine, la Convenzione adotta un approccio interdisciplinare (*rectius* integrato) per cui le disposizioni di natura penale convivono con disposizioni consistenti essenzialmente in misure

---

<sup>42</sup> *Recommendation of the Council on the tax deductibility of bribes to foreign public official*, 11 aprile 1996, sessione n. 873M (96)8/PROV].

<sup>43</sup> *Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery in international business transactions*, 23 maggio 1997, sessione n. 901 [C/M(97)12/PROV].

<sup>44</sup> La parentesi si giustifica in quanto, sebbene nel titolo della Convenzione è fatto esplicito riferimento ai soli pubblici ufficiali stranieri, ai sensi dell'art 4, lett. a) nella nozione deve essere ricompreso qualsiasi funzionario o agente di un'organizzazione internazionale.

<sup>45</sup> L'entrata in vigore, avvenuta il 15 febbraio 1999, è stata condizionata, ai sensi dell'art. 15, par. 1, al deposito degli strumenti di ratifica da parte di cinque dei Paesi che detengono le dieci maggiori quote di esportazione e che rappresentano tra di loro almeno il 60 % del totale delle esportazioni dei detti dieci Paesi.

relative alla contabilità aziendale, a loro volta teleologicamente collegate alle norme in tema di riciclaggio<sup>46</sup>.

I lavori dell'Organizzazione *in subiecta materia* sono stati avviati su iniziativa degli Stati Uniti che, come è stato sottolineato in precedenza, hanno avuto un ruolo determinante nella presa d'atto da parte della comunità internazionale degli effetti disfunzionali del fenomeno e, dunque, della necessità di prendere provvedimenti in merito. Escludendo il continente nordamericano, nessun Paese prevedeva la punibilità dei fatti di corruzione coinvolgenti pubblici ufficiali stranieri, sicché si rivelava cruciale assicurare che gli autori di atti illeciti in operazioni internazionali fossero chiamati a risponderne penalmente in modo da garantire la libera concorrenza nei mercati esteri.

L'OCSE ha ritenuto di poter raggiungere tale obiettivo con uno strumento internazionale di *hard law*, quale appunto la Convenzione di Parigi, e mediante la previsione di un meccanismo di "equivalenza funzionale" tra le disposizioni nazionali di attuazione in esso contemplate. Quest'ultimo prevede che ciascuno Stato aderente, per adempiere agli obblighi e svolgere la funzione integratrice richiesta delle norme non *self-executing* dell'atto pattizio, possa adottare misure diverse senza che sia necessaria l'uniformità o la modifica dei principi fondamentali del sistema giuridico di un Paese<sup>47</sup>. Nell'intento iniziale del legislatore pattizio, ciò consentirebbe di realizzare una base comune così da garantire al contempo l'esecuzione del Trattato e l'impedire del generarsi di

---

<sup>46</sup> L. BORLINI-P. MAGRINI, *La lotta alla corruzione internazionale. Dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in «Dir. comm. internaz.», n. 1, 2007, p. 28.

<sup>47</sup> «Recognizing that achieving equivalence among the measures to be taken by the Parties is an essential object and purpose of the Convention, which requires that the Convention be ratified without derogations affecting this equivalence», *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Preamble*.

eventuali attriti con le tradizioni giuridiche di ciascun ordinamento<sup>48</sup>, nel senso di una maggiore armonizzazione nei risultati e non nelle modalità.

Mettendo da parte l'esame del meccanismo di monitoraggio (c.d. *peer review*) introdotto dall'accordo e di cui si tratterà ampiamente in un paragrafo ad esso dedicato, si osserva quanto segue.

Come detto, la Convenzione OCSE risulta influenzata da una visione economico-commerciale del fenomeno in esame tale per cui la volontà di prevenire e contrastare le pratiche corruttive risponde principalmente ed esigenze di efficienza economica. Sicché, sul piano del bene giuridico, la concorrenza nei mercati e la correttezza delle transazioni internazionali prendono il posto dell'integrità e del corretto funzionamento della pubblica amministrazione.

La filosofia economicistica di cui è impregnato il Trattato emerge già nell'art. 1, par.1, il quale dispone che gli Stati «*shall take such measures as may be necessary to establish that it is a criminal offence under its law for any person intentionally to offer, promise or give any undue pecuniary or other advantage, whether directly or through intermediaries, to a foreign public official, for that official or for a third party, in order that the official act or refrain from acting in relation to the performance of official duties, in order to obtain or retain business or other improper advantage in the conduct of international business*». Pertanto, tratto peculiare della Convenzione è l'individuazione della fattispecie

---

<sup>48</sup> Un esempio dell'operatività di tale meccanismo può essere rappresentato dalla disposizione contenuta nell'art. 2, in accordo con la successiva, la quale richiede che le persone giuridiche vengano annoverate tra i soggetti attivi delle fattispecie contemplate nella Convenzione, senza imporre che tale responsabilità sia necessariamente di tipo penale. Infatti, ciò che rileva è il grado di efficienza, proporzionalità e dissuasione della sanzione, indipendentemente dalla natura della stessa. Si evidenzia, dunque, che l'intento perseguito è una maggiore efficacia delle soluzioni adottate anche a discapito di una più stretta armonizzazione tra sistemi giuridici.

penale di corruzione (attiva) transnazionale (o internazionale) nell'ambito di transazioni economiche.

Si osserva, inoltre che la disposizione richiama gli Stati alla criminalizzazione del fatto di corruzione internazionale c.d pubblica, ove l'elemento distintivo è rappresentato dal fatto che il *briber* è un privato mentre il *bribed* è un pubblico ufficiale straniero (o un funzionario di un'organizzazione internazionale), senza nulla rilevare il *locus commissi delicti*, cioè la circostanza per la quale la condotta sia stata realizzata in tutto o in parte nel Paese di nazionalità del corruttore o del corrotto, ovvero in un Paese terzo. L'effetto di tale previsione è quello di consentire che le imprese o i gruppi di imprese degli Stati firmatari possano essere indagati e puniti nel proprio Paese qualora siano stati dichiarati responsabili di tale reato ovunque esse operino.

La scelta di obbligare la criminalizzazione della sola corruzione attiva crea una potenziale asimmetria sotto il profilo della disciplina penale applicabile. Si evidenzia, infatti, che la mancata previsione dell'obbligo di incriminazione della corruzione passiva, cioè «*the offence committed by the official who receives the bribe*»<sup>49</sup>, creerebbe il seguente scenario: da un lato, il corruttore verrebbe sottoposto alle norme di attuazione della Convenzione da parte dello Stato di cui ha la nazionalità, mentre, dall'altro, il corrotto si troverebbe esente dalle norme pattizie in quanto la corruzione passiva non rientra nell'ambito di intervento del Trattato<sup>50</sup>.

La scelta di prevedere tale asimmetria poggia su una serie di fattori. In primo luogo, perseguendo i pubblici ufficiali stranieri si sarebbero verificati dei

---

<sup>49</sup> *Commentaries* § 1.

<sup>50</sup> D. GALLO, *La corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari delle organizzazioni internazionali: considerazioni critiche sulla convenzione OCSE del 1997*, in A. DEL VECCHIO-P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova 2014, p. 382.

conflitti di giurisdizione. Secondariamente, è stato superato il problema che investe l'immunità degli agenti stranieri e dei funzionari internazionali che inevitabilmente si sarebbe posto qualora la Convenzione avesse previsto la penalizzazione della corruzione passiva.

Ulteriori rilievi possono essere mossi in relazione al modo con cui il legislatore pattizio ha costruito la fattispecie di corruzione. Innanzitutto, la norma *de qua* contempla esclusivamente il fatto del privato. Si tratta di una precisa scelta di politica criminale per la quale la corruzione viene configurata come condotta unilaterale di offerta, promessa, o dazione di un vantaggio indebito, in tal modo eliminando l'elemento della bilateralità del reato. Inoltre, l'illecito-tipo descritto nella Convenzione oltre a non prevedere la realizzazione plurisoggettiva della fattispecie, secondo il modello di reato-contratto, supera la bipartizione tra corruzione propria e impropria. È sufficiente, infatti, che il pubblico ufficiale agisca «*in relation to the performance of official duties*». Ciò comporta che anche forme di favoritismo non sfocianti nella violazione di uno specifico dovere d'ufficio possano far ottenere un vantaggio «*improper*» alla controparte compromettendo la libera e leale competizione<sup>51</sup>.

Va, altresì, sottolineato che le istanze di penalizzazione provenienti dall'OCSE non coinvolgono i c.d. *small facilitation payments*<sup>52</sup> (piccoli pagamenti di

---

<sup>51</sup> Un esempio chiarificatore riportato nei *Commentaries*, § 4, è il caso di un permesso di esercizio per una fabbrica che non soddisfa i requisiti legali requisiti.

<sup>52</sup> La questione dei *facilitation payments* è stata nuovamente affrontata dall'OCSE con la Raccomandazione per contrastare ulteriormente la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali adottata dal Consiglio il 26 novembre 2009. Trattasi di uno strumento che fornisce delle nuove indicazioni volte ad incrementare il quadro normativo al fine di un maggiore rafforzamento dall'attività di contrasto al fenomeno. In particolare, in relazione all'argomento *de quo*, l'Organizzazione sollecita un maggiore impegno degli Stati parte nello scoraggiare i pagamenti di facilitazione in ragione del loro effetto corrosivo, in particolare sullo sviluppo economico sostenibile e sullo stato di diritto. Per tale ragione, si raccomanda agli Stati di «i) *undertake to periodically review their policies and approach on small facilitation payments in order to effectively combat the phenomenon*; ii) *encourage companies to prohibit or discourage the use of small facilitation payments in internal company*

facilitazione), in ragione della primaria importanza di assicurare la repressione della corruzione più rilevante da un punto di vista economico che coinvolge somme cospicue. I *facilitation payments* o *small bribe* consistono in dazioni a favore di funzionari per ottenere o accelerare i servizi routinari che questi sono tenuti a fornire. Come tali, essi non comprendono i pagamenti effettuati direttamente per ottenere o mantenere affari. Tuttavia, considerata la loro natura incerta, essi possono rappresentare una minaccia all'economia e al mercato internazionale<sup>53</sup>.

L'esclusione dei pagamenti c.d. di *routine* dal campo *ratione materiae* della Convenzione è stato uno dei punti maggiormente criticati dall'organizzazioni che si occupano di contrastare la corruzione a livello internazionale. È stato osservato, infatti, che se in riferimento ai c.d. *munuscula*, cioè ad utilità di valore puramente simbolico, è possibile che l'entità di tali esborsi sia insuscettibile «*to obtain or retain business or other improper advantage*», lo stesso non può dirsi per i “pagamenti per oliare”. Questi potenzialmente possono indurre un'amministrazione a ritardare qualsiasi pratica burocratica, ovvero, ad incentivare trattamenti di favore, sicché tali pratiche – o analoghe – rientrerebbero in una più ampia strategia generalizzata attuata dall'ente<sup>54</sup>.

Il successivo paragrafo 2 della norma *de qua* aggiunge ulteriori elementi che delineano le differenti forme di manifestazione del reato di corruzione di

---

*controls, ethics and compliance programmes or measures, recognising that such payments are generally illegal in the countries where they are made, and must in all cases be accurately accounted for in such companies' books and financial records».*

<sup>53</sup> È interessante notare che i pagamenti di facilitazioni sono consentiti eccezionalmente in soli quattro paesi: Australia, Nuova Zelanda, Corea del Sud e Stati Uniti. Le leggi anticorruzione di questi Paesi che vietano tali pagamenti si applicano solo quando vengono effettuati all'estero, mentre, paradossalmente, rimangono illegali secondo leggi nazionali nell'ipotesi inversa. Fonte *Countering Small Bribes: Principles and good practice guidance for dealing with small bribes including facilitation payments*, Transparency International UK, 2014, p. 4.

<sup>54</sup> SEÑA MALEM, *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, op. cit. p.159.

pubblici ufficiali stranieri, quali la complicità, l'istigazione, il favoreggiamento o l'autorizzazione al compimento dell'atto illecito, anche nella loro forma tentata o nei termini di una «*conspiracy to bribe*».

Un aspetto innovativo ma che ha fatto molto discutere riguarda la scelta del legislatore convenzionale di lasciare che gli Stati adottino una definizione autonoma di *public foreign official* che tenga però conto dei criteri complementari da esso fissati. Il primo riguarda la veste formale-istituzionale, cioè la titolarità di un *office* presso uno Stato straniero o il legame con una organizzazione internazionale; il secondo criterio è di tipo oggettivo-funzionale e guarda all'esercizio effettivo di una funzione pubblica<sup>55</sup>.

Il carattere espansivo della nozione di pubblico ufficiale straniero così come tracciata dal Trattato viene tradito sotto un duplice punto di vista. Il primo aspetto riguarda la nozione di funzione pubblica in relazione a quei soggetti non istituzionalmente incardinati nella pubblica amministrazione. Dalla lettura dei *Commentaries*<sup>56</sup> si evince che per il possesso della qualifica soggettiva in base alla Convenzione è sufficiente avere una delega da parte del Paese straniero allo svolgimento di una attività che sia di interesse pubblico. Ne consegue che, considerata l'estrema ampiezza, «il concetto di interesse pubblico risult[erebbe] inesauribile»<sup>57</sup>.

Dal secondo punto di vista, lo svolgimento di funzioni pubbliche per conto di una *public enterprise* rimane un elemento non chiarito nel testo convenzionale. Anche in tale circostanza vengono in soccorso i *Commentaries*, che chiariscono

---

<sup>55</sup> MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op. cit. p. 533.

<sup>56</sup> *Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business*, 21 November 1997, § 11.

<sup>57</sup> A. N. MARTÍN, *La corrupción en el comercio internacional (o de cómo la americanización del derecho penal puede tener de vez en cuando efectos positivos)*, in «*Revista Penal*», n. 12 2013 p. 15.

che per pubblica debba intendersi quella impresa sulla quale, a prescindere dalla sua forma giuridica, lo Stato può, direttamente o indirettamente, esercitare un'influenza dominante<sup>58</sup>. In tal caso, si potrebbero avere situazioni in cui il governo possiede la maggioranza del capitale sottoscritto dalla società, ovvero eserciti dei *golden power*<sup>59</sup>, come la nomina dei membri degli organi amministrativi, gestionali o di sorveglianza dell'ente.

In definitiva, l'operazione che è stata compiuta dal legislatore convenzionale consentirebbe di catalogare come pubbliche anche quelle imprese che operano secondo modelli organizzativi privatistici e senza essere controllate direttamente o formalmente dello Stato<sup>60</sup>. Sul punto, l'intento che si raggiungerebbe sarebbe quello di "adattare" l'assetto normativo della Convenzione alla tendenza sempre più frequente di trasferire, mediante procedimenti di privatizzazione, funzioni o servizi di rilievo pubblicistico al settore privato. Pertanto, anziché prevedere un catalogo ricco di fattispecie penali corruttive – come avviene ad esempio della Convenzione ONU –, tra cui la figura della corruzione tra privati, si sceglie di dilatare quanto possibile la qualifica pubblicistica.

Un ulteriore aspetto peculiare della *OECD Convention* è costituito dall'importanza del ruolo svolto da una maggiore trasparenza in materia contabile e dall'effettiva collaborazione tra le autorità giudiziarie dei Paesi contraenti nel contrasto alla corruzione internazionale. Sotto il primo profilo, l'art. 8, par. 1, impone l'adozione di misure volte al rafforzamento degli strumenti di *disclosure* a disposizione degli Stati e delle imprese prevedendo

---

<sup>58</sup> *Commentaries on the Convention on Combating Bribery*, cit. § 13.

<sup>59</sup> Sul tema dei *golden powers*, D. GALLO, *Le golden shares e la trasformazione del public/private divide: criticità, sviluppi e prospettive del diritto dell'Unione europea tra mercato interno e investimenti extra-UE*, in S. M. CARBONE (a cura di), *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht: verso nuove regole. XVII Convegno SIDI*, 31 maggio-1 giugno 2012, Editoriale Scientifica, Napoli 2013.

<sup>60</sup> MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op. cit. p. 535.

azioni civili, amministrative o penali efficaci, proporzionate e dissuasive «*for such omissions and falsifications in respect of the books, records, accounts and financial statements of such companies*». Per quanto concerne il tema della collaborazione tra Stati, il trattato impone la mutua assistenza giudiziaria ai fini di indagini e procedimenti penali e non penali. Tuttavia, la norma consente ad uno Stato parte di subordinare la mutua assistenza giudiziaria al requisito della doppia incriminazione, con la conseguenza che, se un Paese non prevede un determinato reato, l'obbligo di collaborazione non troverà applicazione.

In definitiva, la disciplina delineata nella Convenzione, muovendo da una concezione economicistica della corruzione si configura quale strumento normativo che tiene conto delle esigenze di una fetta di mercato di cui i protagonisti sono determinati operatori economici e Stati, mettendo in secondo piano quelle esigenze di rilevanza pubblicistica, quali il ripristino della legalità, la tutela dei diritti fondamentali e il recupero della legittimità delle istituzioni democratiche, messe in discussione dall'ingresso di *sovereign private entities* nel tessuto economico e sociale dei Paesi in via di sviluppo. Attraverso la Convenzione gli Stati parte con medesimi interessi economici possono mirare a stabilire un *level playing field* uniforme nel quale permettere all'impresе operanti su scala transnazionale di muoversi in condizioni di parità<sup>61</sup>.

### **3. Le fonti in ambito regionale.**

---

<sup>61</sup> In tal senso, D. WINDSOR-K. A. GETZ, *Multilateral Cooperation to Combat Corruption: Normative Regimes Despite Mixed Motives and Diverse Values*, in «*Cornell International Law Journal*», 2000, p. 731 ss.; MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op. cit. p. 529; GALLO, *Le golden shares e la trasformazione del public/private divide: criticità, sviluppi e prospettive del diritto dell'Unione europea tra mercato interno e investimenti extra-UE*, op. cit. p. 380 ss.

Come è stato più volte evidenziato, per via dell'aumento preoccupante dei fenomeni di corruzione internazionale, durante gli anni Novanta del secolo scorso hanno visto la luce i maggiori strumenti giuridici di contrasto elaborati dalle principali istituzioni sovranazionali attraverso l'utilizzo indifferente di forme di *soft law* o di "diritto cogente" (*hard law*). Proprio quest'ultima manifestazione ha ottenuto una grande diffusione nell'ambito regionale europeo. A tal proposito, si osserva che, a livello regionale, l'obiettivo di plasmare un sistema giuridico efficace e coordinato nonché l'esigenza di una risposta unitaria ad una criminalità economica che aveva trasceso i confini nazionali dei singoli Stati hanno avuto un ruolo determinante nell'avviamento di processi c.d. di "regionalizzazione". Essi consistono nella creazione in una determinata area geografica di spazi giuridici omogenei, i quali, talvolta, possono prevedere anche delle forme di giurisdizione sovranazionale<sup>62</sup>.

L'esempio più riuscito di tale fenomeno sia in termini di estensione territoriale che di organizzazione delle strutture e di intensità dei vincoli istituzionali è rappresentato dall'Unione Europea.

In particolare, in relazione alla tematica in esame, l'evoluzione delle competenze dell'UE in materia penale hanno condotto all'elaborazione di quel fenomeno noto come "europeizzazione del diritto penale"<sup>63</sup>. Si evidenzia, infatti, che l'armonizzazione dello *ius criminale* e il coordinamento delle legislazioni penali nazionali sono state progressivamente assunte al rango di fondamentali strumenti di realizzazione degli scopi dell'Unione in particolare in relazione alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e di giustizia così come evocato dall'art. 2 del TUE. Tuttavia, è rimasta ancora radicata l'idea che il diritto penale, costituendo

---

<sup>62</sup> MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op. cit. p. 463.

<sup>63</sup> Sul punto, T. WEIGEND, *Verso un diritto penale europeo unitario*, in «*Crit. dir.*», nn. 1-2, 2011; G. SALCUNI, *L'europeizzazione del diritto penale: problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano 2011.

un ramo del diritto di matrice più tipicamente “autarchica”, nel quale si manifestano le scelte di valore espressive dell’identità culturale di un Paese, debba essere libero da vincoli esterni di natura sovra- o inter-nazionale<sup>64</sup>.

Sebbene l’impronta “autarchico-statalista” del diritto penale abbia nel tempo posto un freno all’idea di poter ipotizzare una parziale unificazione di tale branca, essa non ha precluso la possibilità di riconoscere l’importanza della cooperazione e dell’armonizzazione dei diritti penali nazionali che, come si vedrà in seguito, si è rivelata determinante nel contrasto alla corruzione internazionale.

Inizialmente, l’intento di tutelare i beni e gli interessi della Comunità e di combattere la criminalità transnazionale è stato posto a fondamento del c.d. “terzo pilastro” dell’Unione Europea, istituito dal Trattato di Maastricht del 1992<sup>65</sup>, che aveva dato vita ad una vera politica “continentale” di cui le decisioni quadro erano il principale strumento di realizzazione. Si trattava di atti normativi adottati dal Consiglio privi di efficacia diretta ma vincolanti quanto al risultato da ottenere specialmente in merito alla concreta conformazione della fattispecie nonché al livello minimo della pena da comminare.

Il passaggio successivo che ha reso possibile una maggiore armonizzazione del diritto penale all’interno dell’Unione Europea è stato raggiunto con il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007. La più evidente innovazione apportata da tale accordo riguarda l’abolizione dei tre pilastri che, per effetto, ha portato

---

<sup>64</sup> A. BERNARDI, *L’Europeizzazione del diritto e della scienza penale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno XXXI*, Giuffrè, Milano 2002, p. 463.

<sup>65</sup> A partire dal Trattato di Maastricht sono stati istituiti, accanto al pilastro comunitario (CE, CECA, Euratom), due ulteriori pilastri. Secondo pilastro (previsto dal titolo V del Trattato sull’unione europea) istituisce una politica estera e di sicurezza comune, fissandone gli obiettivi ed indicandone le modalità di perseguimento. Il terzo pilastro, conosciuto con l’acronimo GAI, (previsto dal titolo VI del Trattato sull’unione europea e riplasmato dal Trattato di Amsterdam del 1997) disciplina la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

all'utilizzo dei regolamenti e delle direttive quali atti normativi tipici dell'Unione.

In particolare, sotto il profilo del diritto penale sostanziale, l'art. 83 TFUE attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di stabilire «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni» mediante l'adozione di direttive. Tra i reati indicati come particolarmente gravi e aventi natura transnazionale figura la corruzione (par. 2).

La scelta di sostituire le decisioni quadro con le direttive non ha un risvolto di poco conto. Si osserva, infatti, che la vincolatività più stringente delle direttive, stante la capacità delle disposizioni contenute al loro interno di imporsi sotto la minaccia di una procedura di infrazione, garantisce un più efficace coordinamento tra sistemi legislativi e una maggiore armonizzazione degli stessi.

Invero, anche dopo l'entrata in vigore del Tratto di Lisbona, il diritto dell'Unione Europea non è tale da poter assurgere a fonte immediata di disposizioni incriminatrici negli Stati membri per via non solo dei rilievi mossi in precedenza in relazione alla natura "autarchica" del diritto penale, ma anche del timore di creare un insanabile contrasto con il principio di legalità-riserva di legge in materia. I dubbi concernenti la legittimità di una competenza penale dell'Unione europea possono essere sollevati in ragione della mancanza di un «contesto costituzionale forte»<sup>66</sup> oltre che nella carenza di una base giuridica idonea ad

---

<sup>66</sup> R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea. Linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici sovranazionali e dei beni giuridici d'interesse comune*, Giuffrè, Milano 2005, p. 458.

assicurare un sufficiente livello di democraticità nella formulazione e nell'approvazione degli atti normativi<sup>67</sup>.

Pur con le carenze in ordine all'*an* e al *quomodo* dell'intervento penale<sup>68</sup>, la politica criminale dell'Unione Europea in tema di corruzione ha finora partorito tre strumenti normativi. Il primo è la Convenzione relativa agli interessi finanziari delle Comunità europee ed annessi protocolli che prodromico all'adozione del secondo strumento, cioè la Convenzione contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione Europea; in fine, l'ultimo è una decisione quadro emanata nell'ambito del "terzo pilastro" GAI.

### **3.1 La Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e il Protocollo di Dublino.**

Con atto del Consiglio del 26 luglio 1995 è stata adottata la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (c.d. Convenzione PIF) e i suoi tre Protocolli.

Il documento non riveste particolare interesse ai fini della trattazione in tema di corruzione internazionale, tuttavia, ha costituito il presupposto per la formazione del Protocollo di Dublino che, come si dirà in seguito, ha assunto un ruolo centrale in materia.

La Convenzione PIF poggia sull'assunto che per combattere differenti fenomeni criminali (nel caso da essa trattato, la frode) occorre fornire una risposta internazionale mediante la cooperazione tra le Comunità europee.

---

<sup>67</sup> V. MASARONE, *Il diritto penale europeo al vaglio dell'offensività: fondamento ed esiti*, in «Arch. pen.», n. 1, 2019, p. 8.

<sup>68</sup> Sul tema, H. SATZGER, *Prospettive di un diritto penale europeo basato su una politica criminale europea*, in «Crit. dir.», 2012.

Già in tale accordo si affaccia la convinzione dell'assoluta indispensabilità di una reciproca collaborazione – ad esempio «per mezzo dell'assistenza giudiziaria, dell'extradizione, del trasferimento dei procedimenti o dell'esecuzione delle sentenze pronunciate all'estero in un altro Stato membro» (art.5) – al fine di assicurare la tutela degli interessi comunitari. Pertanto, la Convenzione obbliga i Paesi aderenti a criminalizzare le condotte fraudolente in esse descritte, prevedendo l'adozione di «sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno, nei casi di frode grave, pene privative della libertà che possono comportare l'extradizione» (art. 2).

È interessante rilevare che, nella sua versione preliminare e poi non confermata nel testo finale, l'atto prevedeva la corruzione del funzionario come circostanza aggravante del delitto di frode<sup>69</sup>.

Le finalità previste dalla Convenzione PIF sfoceranno nel già citato Protocollo di Dublino, stipulato il 27 settembre 1996.

Il documento nasce con l'intento di perseguire l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in relazione ai reati di corruzione. Esso può essere definito il primo documento di politica criminale europea che criminalizza il reato di corruzione extra-nazionale. A tal proposito, il Protocollo si fonda su due presupposti: a) gli interessi finanziari delle Comunità europee possono essere lesi o minacciati da illeciti quali quelli di corruzione in cui risultano coinvolti funzionari sia nazionali sia comunitari; b) all'interno del diritto penale dei vari Stati membri, in materia di reati connessi all'esercizio di funzioni pubbliche, si puniscono unicamente gli atti commessi da funzionari nazionali e non sono

---

<sup>69</sup> *Proposta di convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle comunità europee*, 6 agosto 1994.

previste fattispecie riguardanti la condotta di funzionari comunitari o di altri Stati membri, salvo casi eccezionali<sup>70</sup>.

La definizione di funzionario comunitario è contenuta nell'art 1, a tenore del quale «[si intende] qualsiasi persona che rivesta la qualifica di funzionario o di agente assunto per contratto ai sensi dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee o dal regime applicabile agli altri agenti delle comunità europee [...] qualsiasi persona comandata dagli Stati membri o da qualsiasi ente pubblico o organismo privato presso le Comunità europee, che vi eserciti funzioni corrispondenti a quelle esercitate dai funzionari o dagli altri agenti delle Comunità europee; sono assimilati ai funzionari comunitari i membri e il personale degli organismi costituiti secondo i trattati che istituiscono le Comunità europee cui non si applica lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee o il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee». Invece, per la definizione di funzionario nazionale, l'atto rimanda alla disciplina dei singoli ordinamenti interni.

Quanto alla descrizione della fattispecie di corruzione, l'atto distingue tra corruzione attiva e corruzione passiva, definendo la prima come la condotta di chi deliberatamente, direttamente o tramite un terzo, dà o promette un vantaggio di qualunque natura al funzionario al fine di commettere o omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio delle stesse, in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio. Al contrario, si intende per corruzione passiva il fatto del funzionario che sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura, per sé stesso o per altri, o ne accetta la promessa, al fine di compiere un atto o di omettere un atto proprio delle sue funzioni o del relativo esercizio, venendo quindi meno ai suoi doveri. In entrambe le fattispecie è possibile notare il limite assiologico genetico

---

<sup>70</sup> Cfr., *infra* Allegato II.

del “diritto penale europeo” formatosi all’interno dell’area disegnata dal “terzo pilastro” del Trattato<sup>71</sup>.

Ai sensi dell’art. 5 gli Stati sono tenuti a conferire rilevanza penale, oltre che ai fatti sopra descritti, anche alle condotte e ai meccanismi criminosi instauratisi nel loro complesso. Le sanzioni da comminare dovranno essere effettive, proporzionali e possedere capacità dissuasiva.

Il Protocollo di Dublino<sup>72</sup> costituisce il primo embrione normativo che pone le basi a quella che sarà la disciplina in tema di corruzione transnazionale delineata dalla Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea. Invero, il limite principale che presenta il documento *de quo* è rappresentato dall’obbligatorietà dell’incriminazione solo nei casi in cui i fatti di corruzione siano lesivi degli interessi finanziari delle Comunità europee, attraverso un meccanismo di assimilazione degli interessi comunitari a quelli nazionali, già penalmente tutelati. Questo limite di incriminazione verrà poi superato dalla Convenzione sopra menzionata.

### **3.2 La Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea.**

---

<sup>71</sup> L. SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in «Cass. pen.», 1992, p. 1658.

<sup>72</sup> Per completezza si rende noto che la Convenzione sugli interessi finanziari delle Comunità europee possiede un secondo Protocollo firmato il 19 giugno 1997. In relazione alla tematica in oggetto, riveste particolare rilievo l’art. 3. La norma richiede l’introduzione della responsabilità – anche di natura non penale – delle persone giuridiche per fatti di frode, corruzione attiva e riciclaggio quando siano stati commessi nell’interesse dell’ente da parte di soggetti in posizione apicale, ovvero ad opera di persone sottoposte alla loro sorveglianza e controllo.

Si è osservato che il principale limite del Protocollo di Dublino consiste nell'obbligo di penalizzazione dei fatti di corruzione nella sola ipotesi in cui essi siano lesivi degli interessi finanziari delle Comunità europee.

Questo elemento restringe notevolmente il campo di tutela dei beni giuridici che potenzialmente possono venire sacrificati, ai quali è possibile accordare una tutela solo nel caso in cui venga soddisfatto il requisito *de quo*.

Come accennato, il superamento di tale limitazione avviene con la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale siano coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione Europea, adottata sulla base dell'articolo. K.3, par, 2, lett. c) TUE e stipulata a Bruxelles il 26 maggio 1997<sup>73</sup>.

La base politico-criminale dell'atto è rappresentata dalla volontà, da un lato, di andare oltre al primo Protocollo, mentre, dall'altro, di colmare la principale lacuna esistente sul fronte della lotta alla corruzione transnazionale consistente nel mancato interesse che il diritto penale interno degli Stati parte per la corruzione dei funzionari comunitari od appartenenti ad organizzazioni internazionali<sup>74</sup>. A tale rilievo si aggiunge l'ulteriore intento di superare la difficoltà di estendere la definizione stessa di *public official* rilevante ai fini dell'applicazione del diritto penale interno di molti Stati anche alle ipotesi in cui i fatti di reato siano commessi da soggetti qualificati delle Comunità europee o di altri Stati membri e non solo nel caso di coinvolgimento di funzionari nazionali.

Le disposizioni convenzionali ricalcano sostanzialmente quelle contenute nel Protocollo di Dublino con la sola accezione riguardante la circostanza per cui l'obbligo di criminalizzazione della condotta corruttiva dei soggetti qualificati

---

<sup>73</sup> Per comodità espositiva, da ora in avanti Convenzione di Bruxelles.

<sup>74</sup> *Relazione esplicativa della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale siano coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione Europea*, 26 giugno 1997.

non è condizionato dall'incidenza negativa della stessa sugli interessi finanziari comunitari. Ne deriva, pertanto, un'espansione della categoria dei beni giuridici tutelati tale da ricomprendere anche il regolare funzionamento dell'apparato amministrativo europeo, sia sotto il profilo dell'imparzialità che del buon andamento.

L'atto convenzionale descrive il reato di corruzione distinguendolo sia dal lato attivo che dal lato passivo. La prima fattispecie viene descritta dall'art. 3 come la condotta di «una persona [che] deliberatamente promette o dà, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsivoglia natura ad 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 d'ufficio». Al contrario, si realizza il reato di corruzione passiva qualora «il funzionario deliberatamente, direttamente o tramite un intermediario, 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 violazione dei suoi doveri di ufficio» (art. 2).

La sua struttura dei tipi di illecito presenta alcuni connotati. In particolare, le condotte corruttive sopra descritte hanno natura unilaterale sicché possono ricomprendere anche i casi di mera sollecitazione o offerta di una tangente non accettate dalla controparte. Inoltre, viene in rilievo la sola corruzione c.d. propria antecedente, cioè la condotta del funzionario consistente nel compiere o omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, violando i suoi doveri d'ufficio, seguendo il modello tradizionale della corruzione quale scambio tra un atto d'ufficio e la dazione o promessa di un'utilità indebita.

Un ulteriore rilievo può essere mosso in relazione alla definizione di pubblico ufficiale. Il legislatore comunitario ha scelto di non adottare il criterio "autonomistico" dalla Convenzione OCSE e dalla Convenzione di Merida, ma,

al pari – come si vedrà – della Convenzione CDE, rimanda alla normativa del Paese di appartenenza del soggetto qualificato coinvolto (art. 1).

In merito alla disciplina della responsabilità penale delle persone fisiche si osserva che, mutuando dall'art. 3 della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, l'accordo di Bruxelles prevede che «ciascuno Stato membro [adotti] le misure necessarie per consentire che i dirigenti delle imprese ovvero qualsiasi persona che esercitino poteri decisionali o di controllo in seno ad un'impresa possano rispondere penalmente, secondo i principi stabiliti dal diritto nazionale, per gli atti di corruzione [...], commessi da persona soggetta alla loro autorità e per conto dell'impresa».

Ne deriva che, l'obiettivo principale della disposizione è consentire che i soggetti in posizione apicale all'interno di un ente siano chiamati a rispondere qualora una persona sottoposta alla loro vigilanza e autorità sia direttamente coinvolta in un reato di corruzione. In altri termini, la persona in posizione di comando risponderà personalmente della mancata sorveglianza, secondo un modello di responsabilità penale di tradizione continentale fortemente limitato nelle sue potenzialità operative a causa dell'impossibilità di prescindere dall'effettiva consapevolezza della condotta corruttiva del sottoposto, secondo i canoni della responsabilità dolosa<sup>75</sup>.

Va in ultimo evidenziato che l'ambito applicativo della Convenzione non si estende anche alle condotte criminose strumentali a quelle corruttive in senso stretto, come ad esempio le false comunicazioni sociali, il traffico di influenza e il riciclaggio di capitali, in evidente controtendenza con gli altri strumenti di contrasto sopra esaminati. Pertanto, manca nel legislatore comunitario sia l'ambizione di affrontare il fenomeno corruttivo in tutte le sue sfaccettature ed

---

<sup>75</sup> MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op. cit. p. 480.

articolazioni che la previsione di un sistema di misure preventive che si affianchi a quelle di natura repressiva già in esso contemplate.

### **3.3 L' Azione Comune 98/742/GAI, sulla corruzione nel settore privato e la Decisione quadro 2003/568/GAI, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato.**

Accanto agli strumenti di diritto convenzionale europeo già esaminati e rientranti nel c.d. "terzo pilastro", si inserisce a completamento dal quadro di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri l'Azione Comune 98/742/GAI.

Adottata il 22 dicembre 1998, l'Azione Comune rappresenta il prodotto dell'attività di collaborazione tra gli Stati parte per l'elaborazione all'unanimità di misure valide per tutto il territorio europeo. Tramite l'utilizzo di tale strumento si è cercato di «attenuare gli inconvenienti propri delle tradizionali fonti del diritto internazionale»<sup>76</sup>.

L'atto in esame è stato successivamente sostituito dalla Decisione quadro 2003/568/GAI del 22 luglio 2003, avente un contenuto sotto alcuni profili analogo. Con entrambi gli strumenti si è inteso coprire anche un ambito che era rimasto a lungo ignorato: la corruzione nel settore privato. Infatti, si prende atto che l'aumento degli scambi transfrontalieri di merci e servizi ha prodotto un mutamento dei fenomeni criminali. «Di conseguenza, i casi di corruzione nel settore privato all'interno di uno Stato membro non sono più soltanto un problema nazionale, ma anche un problema transnazionale [...]»<sup>77</sup> che richiede una più efficace azione comune a livello dell'Unione europea.

---

<sup>76</sup> BERNARDI, *L'europizzazione del diritto e della scienza penale*, op. cit. p. 38.

<sup>77</sup> *Considerando § 1, Decisione quadro 2003/568/GAI.*

Prima di passare all'analisi di entrambi i documenti, è necessario osservare quanto segue.

Gli atti normativi *de quibus* possiedono un'efficacia cogente limitata per effetto della quale discendono solo «*obligationes imperfectae*»<sup>78</sup>. Si tratta di strumenti che fissano gli obiettivi e i termini vincolanti quanto al risultato da ottenere ma che non prevedono alcun meccanismo sanzionatorio in caso di loro mancata attuazione. Tali limiti risultano certamente attenuati nella Decisione quadro del 2003 stante il grado di minuziosità delle sue disposizioni che la rendono più ontologicamente vicina ad una direttiva dettagliata. Con questa scelta il legislatore europeo ha inteso assumere una linea politica più ferma che prevede il sacrificio dell'apprezzamento discrezionale degli Stati nelle scelte di criminalizzazione mediante l'imposizione di vincoli stringenti.

Anche in relazione all'ambito di applicazione si è assistito ad un ampliamento rispetto all'Azione comune – la quale faceva esclusivo riferimento «all'esercizio di attività imprenditoriali – ricomprendendo tutte «le attività senza scopo di lucro» (art. 2).

Invero, la più significativa differenza tra i due atti comunitari riguarda l'allargamento della categoria dei beni giuridici. Si osserva, infatti, che, mentre nell'Azione comune il legislatore europeo rimane ancorato ad una concezione economicistica dei beni giuridici potenzialmente danneggiati dalla corruzione<sup>79</sup> – quali la leale concorrenza e la libertà dei mercati –, nel documento del 2003 si richiama anche la tutela dello stato di diritto come categoria minacciata dalla

---

<sup>78</sup> F. VIGANÒ, *Norme comunitarie e riserva di legge statale in materia penale: i termini di una relazione sempre più problematica*, in «*Quad. cost.*», 2006, 367.

<sup>79</sup> «[...] considerando che la corruzione falsa la concorrenza leale e compromette i principi di apertura e di libertà dei mercati, in particolare il buon funzionamento del mercato interno, ed è contraria alla trasparenza e all'apertura del commercio internazionale».

corruzione sia pubblica che privata<sup>80</sup>, dando in tal modo segnali di un mutamento di sensibilità<sup>81</sup>.

Passando ad esaminare i contorni strutturali della fattispecie di corruzione, rimandando fedeli alla tradizionale bipartizione, sia l'Azione Comune che la Decisione quadro distinguono tra corruzione attiva e corruzione passiva. Entrambe le condotte sono inquadrare come autonome fattispecie unilaterali, caratterizzate dai seguenti elementi: i) l'intenzionalità della condotta; ii) dal suo compimento nell'ambito di attività professionali.

La corruzione attiva viene descritta come il fatto di «promettere, offrire o concedere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura ad una persona, per essa stessa o per un terzo, che svolge funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato, affinché essa compia o ometta un atto in violazione di un dovere». Correlativamente, il fatto di «sollecitare o ricevere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura, oppure accettare la promessa di tale vantaggio, per sé o per un terzo, nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato, per compiere o per omettere un atto, in violazione di un dovere» costituirà corruzione passiva.

---

<sup>80</sup> «Gli Stati membri annettono particolare importanza alla lotta contro la corruzione sia nel settore pubblico che in quello privato, poiché ritengono che la corruzione in entrambi tali settori costituisca una minaccia allo stato di diritto e inoltre generi distorsioni di concorrenza riguardo all'acquisizione di beni o servizi commerciali e ostacoli un corretto sviluppo economico [...]».

<sup>81</sup> È stato osservato da alcuni Autori che le pluralità degli interessi in gioco possa determinare una espansione incontrollata dell'area del penalmente rilevante con conseguente minaccia del sistema democratico e dei valori di razionalizzazione del sistema criminale. Parrebbe, infatti, che i *Considerando* di entrambi i documenti debbano essere intesi più come un "proclama", sicché si impone agli interpreti e ai legislatori nazionali il compito di razionalizzare e delimitare gli obiettivi di tutela. In questi termini, E. MUSCO, *L'illusione penalistica*, Giuffrè, Milano 2004, p. 7 ss; E. LA ROSA, *Corruzione privata e diritto penale. Uno studio sulla concorrenza come bene giuridico*, Giappichelli, Torino 2018, p. 28.

Il concetto di “violazione di dovere” rappresenta l’elemento cardine dei fatti di corruzione sopra descritti. Esso va inteso in linea con il diritto nazionale di ciascuno Stato membro ma deve coprire almeno «qualsiasi comportamento sleale che costituisca una violazione di un'obbligazione legale o, se del caso, una violazione di normative professionali o di istruzioni professionali applicabili nell'ambito dell'attività di una "persona" che svolge funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato» (art. 1). Si tratta di una definizione estremamente ampia che presenta connotati di indeterminatezza tali da sollevare dubbi circa un potenziale contrasto con il principio di legalità.

Un ulteriore elemento centrale nelle due fattispecie che ha sollevato interrogativi è la connotazione della violazione del dovere in termini di “slealtà”. Sebbene la Decisione quadro non fornisca alcuna precisazione in merito al suo significato, sembrerebbe legittimo interpretarla come un requisito aggiuntivo, di guisa che la condotta dell’agente, oltre a costituire violazione di un proprio dovere, sia caratterizzata da infedeltà, scorrettezza, fraudolenza, ecc. In tal modo si eviterebbero di sollevare dubbi ermeneutici.

Proseguendo nell’analisi, è interessante notare che in tema di sanzioni, entrambi gli atti in esame ribadiscono il principio già in precedenza incontrato dell’effettività, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni penali, ma solo della Decisione quadro viene fissata una cornice edittale entro la quale ciascuno Stato membro debba stabilire la dosimetria della pena (art. 4).

Una specifica disposizione richiede l’introduzione della responsabilità delle persone giuridiche, ad esclusione di quelle appartenenti al settore pubblico, in sintonia con le previsioni convenzionali già analizzate (art. 5). Una precisazione è d’obbligo e riguarda il fatto che mentre nell’Azione comune si fa riferimento alla responsabilità dell’ente rispetto ai soli fatti di corruzione attiva, nella

Decisione quadro del 2003 si richiamano tutte le condotte descritte negli artt. 2 e 3.

In ultimo, quanto ai criteri di competenza, l'art. 7 di entrambi gli atti comunitari contempla quelli di territorialità e di nazionalità: rispettivamente, la commissione del reato interamente o in parte nel territorio di uno Stato (lett. a), e la commissione del reato da parte di un cittadino o a vantaggio di una persona giuridica la cui sede principale è situata nel territorio di detto Stato membro (lett. b e c). Rispetto a quest'ultimo criterio, lo Stato parte può decidere di non applicare o di applicare solo in particolari casi o circostanze tali norme di competenza, allorché l'illecito è stato commesso al di fuori del suo territorio (co. 2).

### **3.4 Il Consiglio d'Europa e i suoi strumenti convenzionali: *Criminal Law Convention on corruption*.**

Restando nel contesto europeo è necessario fare menzione degli strumenti convenzionali di contrasto al fenomeno corruttivo adottati dal Consiglio d'Europa (CDE)<sup>82</sup>.

Prima di passare alla trattazione di tali strumenti occorre illustrare brevemente il processo formativo che ha condotto alla loro adozione.

---

<sup>82</sup> Il CDE è la più antica organizzazione intergovernativa europea fondata il 5 maggio 1949 con il Trattato di Londra. La sua missione è quella di promuovere la democrazia, i diritti umani, l'identità culturale e la ricerca di soluzioni alle problematiche che investono l'ambito europeo. Tale organismo conta l'adesione di 47 Stati membri, un numero di gran lunga superiore a quello dell'Unione Europea, per questo motivo ci si riferisce, al riguardo, con l'espressione di "grande Europa".

Per poter perseguire i suoi obiettivi, il Consiglio d'Europa si serve dell'stipula di accordi e di convenzioni tra gli Stati membri, cui a volte accedono anche Stati terzi. Tali atti necessitano di essere ratificati al fine di acquisire capacità giuridica vincolante negli ordinamenti interni.

La necessità di contrastare la corruzione mediante strategie coordinante a livello europeo in quanto fenomeno avente connotati di transnazionalità era stata avanzata dai Ministri della Giustizia degli Stati membri del CDE nel corso di una conferenza tenutasi del 1994 a Valletta<sup>83</sup>. Nello stesso anno, il Comitato dei Ministri aveva raccolto le sollecitazioni emerse nel corso della citata conferenza istituendo un Gruppo Multidisciplinare sulla Corruzione (GMC), il quale predispose un Programma d’Azione comune contro la corruzione<sup>84</sup>. Si tratta di un documento particolarmente denso di contenuti, in cui, dopo un’analisi politico-criminale della corruzione, si illustrano gli obiettivi – suddivisi in base al livello di priorità, che può essere *high* o *medium* – del GMC distinguendoli in relazione all’area di trattazione, ossia rispetto al diritto penale, al diritto amministrativo e al diritto civile.

Gli sforzi profusi nel Programma contro la corruzione hanno rappresentato il punto di partenza per l’elaborazione di uno dei più importanti testi del Consiglio d’Europa: la Convenzione penale sulla corruzione.

Firmata a Strasburgo il 27 gennaio 1999, la Convenzione penale può essere considerata cronologicamente il secondo più grande strumento internazionale predisposto *in subjecta materia* dopo la Convenzione OCSE<sup>85</sup>.

Il testo persegue il duplice scopo di sviluppare standard comuni in relazione a determinati reati di corruzione, occupandosi anche dell’aspetto sostanziale e

---

<sup>83</sup> Per approfondimenti sulle tappe dei lavori preparatori, *Explanatory Report in the Criminal Law Convention on Corruption*, Consiglio d’Europa, Strasburgo 27 gennaio 1999 consultabile al seguente link <https://rm.coe.int/16800cce441999>.

<sup>84</sup> Consultabile all’indirizzo web <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ccfb6>.

<sup>85</sup> Successivamente, in data 15 maggio 2003, è stato aggiunto alla Convenzione penale contro la corruzione un Protocollo addizionale che, essenzialmente, estende il campo applicativo dell’atto convenzionale anche ai fatti di corruzione coinvolgenti i giurati e gli arbitri in questioni commerciali, civili o di altra natura.

procedurale, e di migliorare la cooperazione internazionale<sup>86</sup>. Per tale ragione, la nozione di corruzione che fa da sfondo è molto più ampia ed inclusiva, anche rispetto a quella elaborata dal GMC. Infatti, in base all'accezione adottata da quest'ultimo, la corruzione consisterebbe nella *«bribery and any other behaviour in relation to persons entrusted with responsibilities in the public or private sector, which violates their duties that follow from their status as a public official, private employee, independent agent or other relationship of that kind and is aimed at obtaining undue advantages of any kind for themselves or for others»*. La ragione di siffatta nozione era quella di permettere che la discussione in seno al GMC non si svolgesse in un ambito troppo ristretto<sup>87</sup>.

Se non che, la Convenzione non solo contiene una definizione comunemente accettata di corruzione, sia dal lato passivo che attivo, che funge da base per varie forme di criminalizzazione, ma definisce anche altre forme di comportamento corruttivo, come la corruzione del settore privato, il traffico di influenza e reati contabili, strettamente collegati al fenomeno e comunemente intesi come forme specifiche di corruzione. Pertanto, il documento *de quo* possiede una caratteristica essenziale che lo contraddistingue: l'ampiezza del campo di applicazione, che *«reflects the Council of Europe's comprehensive approach to the fight against corruption as a threat to democratic values, the rule of law, human rights and social and economic progress»*.

Considerate tali premesse, si osserva che, come già sottolineato, il campo applicativo della Convenzione è molto esteso e comprende una vasta gamma di condotte illecite. Senza alcuna pretesa di completezza, si intendono esaminare le disposizioni più pregnanti.

---

<sup>86</sup> *Explanatory Report*, cit. § 21.

<sup>87</sup> *Explanatory Report*, cit. § 25.

In primo luogo, la corruzione nella forma attiva viene descritta come «il fatto di promettere, di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito a un suo pubblico ufficiale, per sé o per terzi, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni» (art. 2). Specularmente, la corruzione passiva è definita come «il fatto di sollecitare o di ricevere, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l'offerta o la promessa, allo scopo di compiere o astenersi dal compiere un atto nell'esercizio delle proprie funzioni» (art. 3).

Dal punto di vista della prima fattispecie, ciò che emerge *ictu oculi* è che la sua definizione trae ispirazione dalle nozioni nazionali e internazionali di *bribery* e *corruption*. Inoltre, in entrambe le condotte corruttive, che costituiscono «*two side of the same phenomenon*», a rilevare è sia la corruzione propria che quella impropria, accumulate dalla formulazione della fattispecie in termini di corruzione antecedente<sup>88</sup> e dell'elemento psicologico dell'intenzionalità. La scelta di siffatta morfologia è coerente con lo scopo a cui mira la Convenzione penale, ossia la «*safeguarding the confidence of citizens in the fairness of Public Administration which would be severely undermined, even if the official would have acted in the same way without the bribe*».

Quando alla nozione di pubblico ufficiale, l'atto convenzionale non adotta una definizione autonoma ma va intesa in riferimento a quella dell'ordinamento di appartenenza del soggetto medesimo (art. 1, lett. a). È prevista, tuttavia, una

---

<sup>88</sup> «[...] if an official receives a benefit in return for acting in accordance with his duties, this would already constitute a criminal offence. Should the official act in a manner, which is prohibited or arbitrary, he would be liable for a more serious offence. If he should not have handled the case at all, for instance a license should not have been given, the official would be liable to having committed a more serious form of bribery which usually carries a heavier penalty... the decisive element of the offence was not whether the official had any discretion to act as requested by the briber, but whether he had been offered, given or promised a bribe in order to obtain something from him [...]», *Explanatory Report*, cit. § 39.

“clausola di salvaguardia” che prevede che nel caso di procedimenti penali che coinvolgono un soggetto qualificato di un altro Stato, lo Stato procedente può applicare la definizione di pubblico ufficiale soltanto nella misura in cui essa è compatibile con il proprio diritto interno (lett. c). Ciò significa che la definizione dell’ordinamento dello Stato di appartenenza del soggetto qualificato non è decisiva qualora quest’ultimo non possieda lo status di pubblico ufficiale in base alla legge dello Stato in cui si instaura il procedimento<sup>89</sup>.

La Convenzione penale non si limita a fissare obblighi di criminalizzazione rispetto alle sole condotte di corruzione pubblica domestica, ma estende la portata degli artt. 2 e 3 anche ai fatti che coinvolgono pubblici ufficiali stranieri (art. 5), funzionari internazionali (art. 9), membri di assemblee parlamentari internazionali (art. 10) e giudici e agenti di corti internazionali (art. 11). L’assunto di partenza è che tali soggetti sono particolarmente esposti a dinamiche corruttive, pertanto, al fine di non creare un vuoto di tutela, si rende necessario prevedere la loro incriminazione per i fatti di corruzione.

È interessante notare che, in relazione a tali fattispecie, l’approccio del legislatore rispetto alla categoria dei beni giuridici cambia radicalmente. Se nel caso della corruzione attiva rimangono fermi i tradizionali beni giuridici di natura pubblicistica, dal lato passivo fanno ingresso la trasparenza e la lealtà del processo decisionale delle pubbliche amministrazioni europee e la protezione della concorrenza leale tra le imprese. La scelta di criminalizzazione delle condotte corruttive sia attive ma, specialmente, passive, riguardanti soggetti qualificati stranieri muove dal «*common interest of States to protect these interests*»<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> *Explanatory Report*, cit. § 30.

<sup>90</sup> *Explanatory Report*, cit. § 48.

Meritano menzione gli artt. 7 e 8 in materia di corruzione nel settore privato. Come nel caso della corruzione pubblica, vengono in rilievo la corruzione attiva e la corruzione passiva riguardante soggetti che dirigono un ente privato o che vi lavorino<sup>91</sup>. Dal punto di vista dell'oggettività giuridica, la fattispecie di corruzione tra privati richiede come elementi differenziali il criterio della violazione dei doveri, sicché solo le forme di corruzione c.d. propria assumono rilievo. Ad ogni modo, l'espressione *breach of duty* «non mira solo ad assicurare il rispetto di specifiche obbligazioni contrattuali, ma piuttosto a garantire che non vi sarà alcuna violazione del dovere generale di lealtà rispetto agli affari del *principal*. L'impiegato, il *partner*, l'amministratore delegato che accetta una tangente per agire o astenersi dall'agire in modo contrario agli interessi del *principal*, tradisce la fiducia riposta in lui, la lealtà cui è tenuto verso il suo dante causa. Ciò giustifica la previsione della corruzione privata come reato»<sup>92</sup>.

Sotto il profilo dell'analisi dei beni giuridici aventi rilevanza penale, posto che tale forma di corruzione lede valori quali la lealtà e la fiducia necessari per lo sviluppo e il mantenimento di relazioni economiche e sociali, si è inteso criminalizzare la corruzione nel settore privato con il precipuo scopo di proteggere e garantire il rispetto della leale concorrenza, in particolare nei settori dei servizi pubblici investiti da sempre più frequenti processi di privatizzazione (ad esempio, istruzione, sanità, trasporti, ecc.) e che prevedono il coinvolgimento di ingenti trasferimenti di dotazioni di bilancio e di poteri regolamentari. Coerente con tale idea è l'ulteriore requisito delle fattispecie

---

<sup>91</sup> La nozione va interpretata in senso ampio, comprendendo non solo i rapporti di lavoro dipendente, ma anche i rapporti tra cliente e avvocato; mentre, nelle imprese private, dovrebbe essere estesa anche ai soggetti che non lavorano stabilmente per l'azienda ma che possono impegnare la responsabilità della società, ai dipendenti e alla dirigenza dal vertice alla base, esclusi i soci o azionisti.

<sup>92</sup> *Explanatory Report*, cit. § 55.

secondo cui i fatti devono essere commessi «*in the course of business activity*». L'espressione ingloba qualsiasi tipo di attività commerciale, in particolare il commercio di beni e la fornitura di servizi, compresi i servizi al pubblico, escludendo, per contro, quelle attività senza scopo di lucro. Trattasi di una scelta volutamente compiuta dal legislatore comunitario che ha inteso focalizzarsi sul settore più vulnerabile, cioè il settore delle imprese<sup>93</sup>.

Concludono, il Capitolo II della Convenzione penale una serie di disposizioni, tra le quali meritano interesse l'art. 17, che in tema di competenza giurisdizionale degli Stati, indica i criteri di territorialità, nazionalità e difesa degli interessi nazionali; l'art. 18 sulla responsabilità delle persone giuridiche, la cui natura può essere penale, civile o amministrativa, purché sia assicurata l'introduzione nei sistemi penali interni di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive; gli artt. 19 e 23 che si occupano di fissare i principi in tema di confisca.

In ultimo, il Capitolo IV contiene una consistente normativa sulla cooperazione internazionale. In sostanza, gli strumenti da utilizzare al fine di «*develop to the widest extent possible international cooperation in all areas of the fight against corruption*<sup>94</sup>» sono l'assistenza giudiziaria, l'estradizione, lo scambio di informazioni "spontanee" e la costanza corrispondenza diretta tra Autorità (artt. 25-31).

### **3.5 Segue: *Civil Law Convention on corruption.***

L'azione politica del Consiglio d'Europa sul tema della corruzione internazionale si è mossa anche sul versante della tutela privatistica dei diritti lesi dal fenomeno.

---

<sup>93</sup> *Explanatory Report*, cit. § 53.

<sup>94</sup> *Explanatory Report*, cit. § 119.

Ci si riferisce allo strumento convenzionale della *Civil Law Convention* sulla corruzione. Firmata a Strasburgo nel 1999, essa rappresenta il primo tentativo di sviluppare delle norme comuni internazionali nel campo del diritto civile in relazione alla corruzione. In particolare, il testo obbliga gli Stati parte a predisporre delle misure adeguate al fine di assicurare che i soggetti che hanno subito un danno a causa di condotte corruttive possano difendere i loro diritti e interessi, anche prevedendo meccanismi che consentano loro di ottenere un risarcimento per i danni subiti (art. 1).

Per la prima volta un testo di portata internazionale statuisce il diritto riservato ai soggetti vittime di *acts of corruption* «*to initiate an action in order to obtain full compensation for such damage*» (art. 3) che copra il danno materiale, il lucro cessante e, finanche, il danno non patrimoniale. Qualora, poi, la condotta criminale sia stata commessa da un pubblico ufficiale, il diritto al risarcimento integrale del danno deve essere esercitato nei confronti dello Stato, ovvero, nel caso non si tratti di uno Stato parte, delle autorità competenti (art. 5).

Affinchè tale diritto possa essere garantito è opportuno che la disciplina interna degli Stati membri soddisfi tre condizioni: «*i) the defendant has committed or authorised the act of corruption or failed to take reasonable steps to prevent the act of corruption; ii) the plaintiff has suffered damage; and iii) there is a causal link between the act of corruption and the damage*» (art. 4).

Accanto alle misure *de quibus*, la Convenzione civile del Consiglio d'Europa prevede che gli Stati parte, in caso di contratti o di clausole contrattuali che presentano elementi che facciano presumere l'esistenza di situazioni di corruzione, debbano garantire a tutte le parti contraenti il diritto di rivolgersi alle sedi giudiziarie competenti per chiederne la nullità, fermo restando il diritto «*to claim for damages*» (art. 8).

Ulteriori forme di protezione devono essere garantite anche nei confronti degli impiegati che, rivolgendosi alle autorità competenti, denunciino atti di corruzione (art. 9).

In ultimo, le rimanenti disposizioni convenzionali coprono la cooperazione internazionale e il controllo dell'applicazione (cap. II) e le clausole finali (cap. III).

## **CAPITOLO 2**

### **Gli organi e i meccanismi di controllo dell'attuazione degli obblighi internazionali.**

#### **1. Premessa**

In molte delle fonti internazionali e comunitarie che sono state analizzate nel precedente capitolo sono contenute delle disposizioni che illustrano i principi e le modalità attraverso le quali gli Stati aderenti sono tenuti a modificare e, ove occorre, predisporre *ex novo* l'impianto giuridico interno per potersi adeguare agli *standards* elaborati dagli organismi sovranazionali.

In alcuni casi, il compito di controllare l'evolversi di questo processo di adeguamento viene affidato ad appositi organi che operano attraverso dei meccanismi di controllo delle politiche di lotta alla corruzione. A tal proposito, si evidenzia che non esiste ad oggi alcun sistema che permetta di verificare l'esistenza e di valutare l'efficacia di politiche anticorruzione a livello dell'UE e degli Stati membri. Mentre, a livello internazionale, i principali meccanismi di monitoraggio e valutazione sono il Gruppo degli Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), il Gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione (WGB) e il meccanismo di revisione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC).

Tali meccanismi rivestono un ruolo essenziale nel sistema di contrasto al fenomeno in esame in quanto invitano gli Stati contraenti ad applicare e far rispettare le norme anticorruzione.

#### **2. I meccanismi di controllo in ambito UE.**

Da una prospettiva generale, la mancata attuazione degli obblighi derivanti delle fonti convenzionali dell'UE comporta l'instaurazione di una procedura di infrazione ai sensi degli artt. 258, 259 e 260 TFUE<sup>95</sup>. Essa può essere avviata dalla Commissione oppure da un altro Paese dell'UE quando si ritiene che uno Stato membro non stia rispettando i propri obblighi.

La procedura in esame prevede la fase di pre-contenzioso e la fase di contenzioso dinnanzi alla Corte di Giustizia per l'accertamento formale, mediante sentenza, della violazione del diritto UE da parte dello Stato. Nel caso in cui quest'ultimo venga riconosciuto inadempiente, l'organo giudiziario potrà intimarlo di adeguarsi agli obblighi violati, ovvero, nei casi più gravi, irrogare anche una sanzione pecuniaria.

Qualora la violazione del diritto UE riguardi le decisioni quadro, il Trattato di Lisbona non prevede che queste possano essere oggetto di una procedura di infrazione. Tale disposizione è contenuta nell'art. 10, par. 2 Protocollo n. 36, il quale, tuttavia, stabilisce che al termine della fase transitoria di cinque anni, cioè dal 1° dicembre 2014, vengano eliminate le restrizioni al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea e ai poteri di esecuzione della Commissione nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Sicché, nel caso della Decisione quadro 2003/568/GAI – che si ricorda ha sostituito l'Azione comune 98/742/GAI – il mancato adeguamento degli Stati membri comporterà l'avviamento della già menzionata procedura di infrazione<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Cfr. R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino 2019; M. CONDINANZI-C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione 10 anni dopo Lisbona*, in «federalismi.it», 10 giugno 2020.

<sup>96</sup> In tema, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio intesa a valutare l'adozione, da parte degli Stati membri, delle misure necessarie a garantire la conformità alla decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato*, Bruxelles 26 luglio 2019.

Entrando più nel dettaglio, come è stato osservato in precedenza, nel sistema UE manca un organo preposto al controllo e alla valutazione delle politiche anticorruzione dei Paesi parte<sup>97</sup>. Infatti, lo strumento più completo esistente per l'UE è il GRECO, proprio in virtù del fatto che in quest'ultimo vi partecipano tutti gli Stati membri dell'Unione. Con il suo processo di monitoraggio il GRECO ha sollecitato interventi negli Stati membri dell'UE. Tuttavia, il meccanismo del Gruppo presenta alcuni limiti. In primo luogo, il sistema controlla il rispetto di una serie di normative anticorruzione stabilite dal Consiglio d'Europa, e di conseguenza si concentra meno su specifici settori della legislazione dell'Unione, come ad esempio gli appalti pubblici. Secondariamente, il sistema dell'organo *de quo*, non consentendo analisi comparative, non permette di individuare le tendenze della corruzione in atto nell'Unione europea e non promuove attivamente lo scambio di migliori prassi e l'apprendimento fra pari<sup>98</sup>.

In virtù dei citati limiti e con lo scopo di promuovere la volontà politica degli Stati membri e di rafforzare gli strumenti giuridici e istituzionali già esistenti in seno all'UE è stato istituito un meccanismo di valutazione e di monitoraggio consistente nella relazione UE sulla lotta alla corruzione che, a partire dal 2013, viene pubblicata dalla Commissione ogni due anni<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Dal 2006 esiste uno specifico sistema di monitoraggio – il meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) - applicabile a due Stati membri, la Romania e la Bulgaria. L'MCV è stato creato come una soluzione ad hoc per le carenze riscontrate a ridosso della procedura di adesione all'UE: la Commissione effettua una serie di verifiche di parametri di riferimento prestabiliti in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione, così come, nel caso della Bulgaria, in materia di lotta contro la criminalità organizzata.

<sup>98</sup> *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. La lotta contro la corruzione nell'UE*, Bruxelles 6 giugno 2011, p. 2.

<sup>99</sup> Si osserva che ad oggi la Commissione UE ha pubblicato una sola Relazione. Per consultarla, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_it.pdf).

L'introduzione di tale strumento è la risposta della Commissione alla richiesta degli Stati membri, formulata nel programma di Stoccolma<sup>100</sup>, di «sviluppare, in base ai sistemi esistenti e a criteri comuni, indicatori per misurare gli sforzi nella lotta alla corruzione nell'Unione», così come alla sollecitazione del Parlamento europeo di monitorare regolarmente gli sforzi anticorruzione negli Stati UE<sup>101</sup>. Ogni relazione dovrà vertere su questioni di rilevanza sia a livello UE che di ciascuno Stato membro, che saranno valutate mediante comparazione con degli indicatori<sup>102</sup>. Le relazioni, inoltre, includeranno anche una valutazione quantitativa di tali indicatori e un'analisi qualitativa dei risultati in materia di corruzione.

La relazione sulla lotta alla corruzione deve contenere una sezione tematica, l'analisi per paese, che potrà essere accompagnata anche da raccomandazioni sulle azioni necessarie che realizzare, e le tendenze a livello dell'UE, in cui si rendono noti i risultati dell'Eurobarometro in merito alla percezione che i cittadini UE hanno del fenomeno della corruzione in vari settori.

In definitiva, ricalcando le osservazioni mosse dalla Commissione, la relazione sulla lotta alla corruzione, operando in sinergia con il GRECO, attuerebbe un meccanismo di monitoraggio e valutazione che da nuovo slancio agli Stati membri per affrontare in maniera efficace il problema della corruzione, in

---

<sup>100</sup> *Documento del Consiglio n. 17024/09*, adottato dal Consiglio europeo del 10/11 dicembre 2009 (GU C 115, pag. 1). Si veda anche la *risoluzione del Consiglio n. 6902/05*, nella quale si invita la Commissione a soppesare anche l'elaborazione di un meccanismo di valutazione e monitoraggio reciproci.

<sup>101</sup> *Dichiarazione n. 2/2010* sugli sforzi dell'Unione nella lotta alla corruzione, adottata dal Parlamento europeo, 18 maggio 2010.

<sup>102</sup> Gli indicatori possono consistere nella percezione della corruzione, nel comportamento delle persone intervistate in relazione alle attività di corruzione, e nelle statistiche penali, anche sui sequestri e nelle confische dei proventi di reati connessi alla corruzione.

particolare tramite l'attuazione e l'applicazione di norme anticorruzione convenute a livello internazionale<sup>103</sup>.

All'interno del sistema di valutazione e monitoraggio del fenomeno corruttivo si inserisce, inoltre, la *European contact-point network against corruption (EACN)*<sup>104</sup>. Istituita con la Decisione 2008/852/GAI, la *EACN* consiste in una rete di punti di contatto contro la corruzione che si basa sulla collaborazione tra gli *European Partners against Corruption (EPAC)*. Lo scopo della rete è quello di migliorare la cooperazione tra le autorità e le agenzie degli Stati membri mediante lo scambio di informazioni in tutta l'UE sulle misure efficaci e sulle esperienze nella prevenzione e nella repressione della corruzione, e attraverso la creazione e il mantenimento attivo di contatti tra i suoi membri (art. 3).

Tra i vari compiti che la rete svolge assieme all'*EPAC* meritano menzione: supporto ad altri paesi e organizzazioni che tentano di istituire o sviluppare meccanismi di supervisione e autorità anticorruzione; cooperazione con altre organizzazioni, autorità, reti e parti interessate in conformità con gli obiettivi precedenti; fornire una piattaforma per lo scambio di informazioni e competenze sugli sviluppi in materia di sorveglianza della polizia e in materia di lotta alla corruzione.

---

<sup>103</sup> Risoluzione (99) 5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla costituzione del "Gruppo di Stati contro la corruzione – GRECO", 1 maggio 1999. Per completezza espositiva si rende noto che nella *Comunicazione COM (2011) 308* la Commissione europea aveva avanzato la richiesta di una adesione dell'Unione Europea al GRECO sulla base dell'osservazione che la sua partecipazione, nei limiti della competenza dell'Unione, potrebbe rappresentare un elemento determinante per la corretta individuazione delle debolezze e delle insufficienze nel settore dell'applicazione della legislazione anticorruzione al fine di garantire norme minime in uno spazio giuridico pan-europeo. In attesa che tale situazione si realizzi, il Consiglio dei Ministri del CDE ha adottato in data 10 luglio 2019 una decisione con la quale è stata accettata la richiesta dell'UE di diventare un osservatore per il GRECO per potenziare gli sforzi dell'UE e dal Consiglio d'Europa volti al rafforzamento dello Stato di diritto e della lotta contro la corruzione nel contesto europeo; fonte <https://www.coe.int/it/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>.

<sup>104</sup> Di seguito anche "rete".

La rete conta più di cinquanta autorità proveniente da ciascun Stato membro, incluso l'*European Anti-Fraud Office (OLAF)*.

### **3. *Group d'Estats contre la Corruption***

Il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO)<sup>105</sup> è stato istituito dal Consiglio d'Europa a Strasburgo nel 1999 per «migliorare la capacità dei suoi membri di contrastare la corruzione monitorando, attraverso un processo dinamico di valutazione reciproca (*peer review*) e di pressioni tra pari (*peer pressure*), la conformità agli impegni assunti in questo campo<sup>106</sup>».

Si tratta di un organismo di monitoraggio dell'anticorruzione che si occupa anche di verificare l'attuazione della Convenzione penale e della Convenzione civile da parte dei Paesi aderenti e di ogni altro strumento di diritto internazionale adottato dal CDE. Il Gruppo è aperto all'adesione di Stati terzi che intendono partecipare appieno ai suoi procedimenti di valutazione reciproci. Ad oggi comprende 47 Stati facenti parte del Consiglio d'Europa, più gli Stati Uniti d'America, la Bielorussia e il Kazakistan.

Il GRECO opera attraverso cicli, chiamati *Evaluation Round*, ciascuno relativo ad uno o più temi specifici. Per ciascun *Round* di valutazione si attua una procedura composta da due fasi: la valutazione reciproca e la procedura di conformità. La prima prevede la raccolta di informazioni tramite questionari e visite presso i Paesi membri che consentano ai *team* di valutazione di interagire con i principali attori nazionali per ottenere maggiori informazioni e di procedere alla stesura di rapporti di valutazione (*evaluation reports*). Tali rapporti determinano se la legge e la sua applicazione siano o meno conformi alle

---

<sup>105</sup> Di seguito anche il “gruppo”.

<sup>106</sup> *Risoluzione (99) 5*.

previsioni in esame e possono contenere raccomandazioni ai Paesi valutati per migliorare il loro livello di conformità alle disposizioni in tema di corruzione. Le misure adottate per attuare le raccomandazioni sono successivamente valutate dal GRECO nell'ambito di una procedura di conformità separata. Infatti, nella seconda fase si elaborano dei rapporti di conformità (*compliance reports*) che contengono delle conclusioni generali circa l'attuazione di tutte le suddette raccomandazioni, allo scopo di decidere se terminare o meno la procedura nei confronti dello Stato in esame. Infine, è anche prevista una procedura speciale basata su un approccio graduale per le relazioni con quei membri la cui risposta alle raccomandazioni è stata ritenuta insoddisfacente.

Finora il GRECO ha avviato cinque cicli di valutazione<sup>107</sup> riguardanti differenti tematiche, come: l'indipendenza, la specializzazione e i mezzi a disposizione degli organismi nazionali impegnati nella prevenzione e nella lotta alla corruzione; l'efficienza e la trasparenza in materia di corruzione; la legislazione fiscale e finanziaria per contrastare il fenomeno; i collegamenti tra corruzione, criminalità organizzata e riciclaggio di denaro, ecc.

In definitiva, il GRECO rappresenta uno strumento significativo attraverso il quale si contribuisce a promuovere un processo dinamico per prevenire e combattere efficacemente la corruzione.

#### **4. Working group of bribery (WGB).**

Istituito nel 1994, il *Working group of bribery*<sup>108</sup> è un organismo responsabile del monitoraggio dell'attuazione e dell'applicazione della Convenzione sulla

---

<sup>107</sup> Per approfondimenti, consultare il sito internet <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/about>.

<sup>108</sup> In italiano, Gruppo di lavoro sulla corruzione.

lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali dell'OCSE<sup>109</sup>. Il mandato si estende anche alla Raccomandazione per ulteriori strategie di lotta contro la corruzione degli impiegati pubblici nelle transazioni economiche internazionali del 2009<sup>110</sup> e ai relativi strumenti.

Il meccanismo di monitoraggio continuo con *follow-up* è particolarmente rigido ed è informato ai criteri del *peer review* e del contraddittorio delle parti sottoposte ad esame<sup>111</sup>. Tale sistema è obbligatorio per tutti gli Stati membri e comprende incontri con attori non governativi. Il Paese sottoposto a valutazione non ha diritto di veto sulla relazione finale e sulle raccomandazioni che il *WGB* adotta al termine della procedura.

Entrando più nel dettaglio, il monitoraggio si sviluppa in quattro fasi: la fase 1 valuta l'adeguatezza del quadro giuridico di un Paese per combattere la corruzione straniera e gli strumenti di adeguamento alla Convenzione; la fase 2 verifica se lo Stato sta applicando la legislazione in materia; la fase 3 si concentra sull'applicazione, sulle questioni trasversali e sulle raccomandazioni che non sono state attuate nella fase precedente; infine, la fase 4 ha la funzione di fornire

---

<sup>109</sup> Art. 12 «Le Parti coopereranno nell'attuazione di un programma di seguiti sistematici 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, conformemente al mandato ricevuto [...]».

<sup>110</sup> XIV «[...] i) continuation of the program of rigorous and systematic monitoring of Member countries' implementation of the OECD Anti-Bribery Convention and this Recommendation to promote the full implementation of these instruments, including through an ongoing system of mutual evaluation, where each Member country is examined in turn by the Working Group on Bribery, on the basis of a report which will provide an objective assessment of the progress of the Member country in implementing the OECD Anti-Bribery Convention and this Recommendation, and which will be made publicly available [...]». La Raccomandazione del 2009 include, inoltre, diverse misure volte a rafforzare la capacità degli Stati di prevenire, di individuare e di perseguire i fatti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri, nonché 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 e di controlli all'interno delle aziende.

<sup>111</sup> Come si è visto, un sistema analogo è quello che compete al GRECO.

un controllo aggiornato sul livello di attuazione della Convenzione e della Raccomandazione OCSE, focalizzandosi sui progressi realizzati dal singolo Stato rispetto alla fase 3.

L'intera procedura, che termina con l'elaborazione di un *evaluation report*, si basa su un meccanismo di controllo reciproco tra Stati. Il *WGB* nomina due Stati (*lead examiners*) che, mediante conferimento dell'incarico a degli esperti nazionali, hanno il compito di guidare il procedimento di valutazione al quale dovrà essere sottoposto il Paese esaminato. I risultati della verifica vengono presentati al collegio del *WGB* e pubblicati sul sito internet dell'OCSE.

Dopo l'adozione del rapporto di valutazione, si procede con il monitoraggio del Paese esaminato. Infatti, il meccanismo di *follow-up* prevede che gli Stati membri presentino al *WGB* le misure adottate in ottemperanza alle raccomandazioni. Nel caso in cui il Paese non sia riuscito a intraprendere azioni per attuare efficacemente tali raccomandazioni, l'organismo di controllo può impiegare misure aggiuntive per affrontare l'inadeguata o la continua mancata attuazione della Convenzione e dalle Raccomandazione<sup>112</sup>.

## **5. I meccanismi di controllo in ambito ONU: dall'*Implementation Review Group* al nuovo meccanismo di revisione.**

Il sistema dei meccanismi di controllo di attuazione delle fonti elaborato dall'ONU non presenta lo stesso grado di effettività e la stessa articolazione che,

---

<sup>112</sup> Le richieste che il *WGB* rivolge agli Stati sottoposti a scrutinio non possiedono natura imperativa. In quanto raccomandazioni, si tratta atti dal valore essenzialmente esortativo, la cui mancata attuazione determina delle conseguenze negative di tipo reputazionale e non sanzionatorio. Tale elemento, coniugato con la genericità, accompagnata spesso anche da una certa ambiguità, dei *Commentaries* posti in calce alla Convenzione, costituiscono i punti di maggiore debolezza del sistema. Per approfondimenti sul tema, BORLINI-MAGRINI, *La lotta alla corruzione*, op. cit.

come si è visto, caratterizza in particolar modo i meccanismi rinvenibili in seno al Consiglio d'Europa e all'OCSE, pur con i loro limiti.

Per valutare il livello di implementazione della Convenzione di Merida viene messo a punto un *review mechanism*, che consiste in un *peer review process* che supporta gli Stati parte nel percorso di effettiva attuazione della Convenzione e dei relativi Protocolli e, allo stesso modo, aiuta ad identificare gli specifici strumenti di assistenza tecnica e a promuovere la cooperazione internazionale.

In particolar modo, l'atto convenzionale obbliga ciascuno Stato ad adottare le misure necessarie «*in accordance with fundamental principles of its domestic law, to ensure the implementation of its obligations under this Convention [...]*» e misure più severe di quelle previste dalla Convenzione per prevenire e combattere la corruzione (art. 65). Tuttavia, la disposizione più importante sul tema è l'art. 63 che istituisce la Conferenza degli Stati parte alla Convenzione (CoSP), avente lo scopo di «*improve the capacity of and cooperation between States Parties to achieve the objectives set forth in this Convention and to promote and review its implementation*». Per perseguire tali finalità, la Conferenza degli Stati parte, in ottemperanza al par. 7<sup>113</sup> della norma in esame, ha elaborato uno specifico meccanismo di controllo: l'*Implementation Review Mechanism* (IRM).

L'IRM è stato istituito con la Risoluzione n. 03/01, intitolata *Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, allo scopo di assistere gli Stati parte nell'efficace attuazione della UNCAC<sup>114</sup>. Il

---

<sup>113</sup> Art. 63, par. 7 «*[...] pursuant to paragraphs 4 to 6 of this article, the Conference of the States Parties shall establish, if it deems it necessary, any appropriate mechanism or body to assist in the effective implementation of the Convention*».

<sup>114</sup> Sec. IV, art. 11 «*Consistent with the Convention, in particular article 63, the purpose of the review process shall be to assist States parties in their implementation of the Convention. In this regard, the review process, inter alia, shall:*

processo di *peer review* prevede che ogni Stato parte venga esaminato da due pari – uno dello stesso gruppo regionale – selezionati mediante un'estrazione a sorte all'inizio di ogni anno del ciclo di revisione<sup>115</sup>. Il funzionamento e le prestazioni dell'IRM sono guidati e supervisionati dall'*Implementation Review Group* (IRG), un gruppo intergovernativo aperto di Stati parte nonché organo sussidiario del Conferenza degli Stati parte (COSP), anche esso istituito con la Risoluzione 3/1. Tale organo è responsabile della valutazione complessiva del processo di revisione ed ha il potere di formulare conclusioni e raccomandazioni che devono essere approvate dalla COSP. Infatti, al termine della revisione, gli Stati esaminatori redigono un *report* contenente i successi, le buone pratiche, le sfide e le eventuali osservazioni in merito all'attuazione della Convenzione, che viene poi sottoposto all'IRG. Le raccomandazioni e le conclusioni elaborate da quest'ultimo vengono presentate alla COSP, la quale, al termine di ciascun ciclo di revisione, valuterà le prestazioni del meccanismo di implementazione.

---

*(a) Promote the purposes of the Convention as set out in its article 1; (b) Provide the Conference with information on the measures taken by States parties in implementing the Convention and the difficulties encountered by them in doing so; (c) Help States parties to identify and substantiate specific needs for technical assistance and to promote and facilitate the provision of technical assistance; (d) Promote and facilitate international cooperation in the prevention of and the fight against corruption, including in the area of asset recovery; (e) Provide the Conference with information on successes, good practices and challenges of States parties in implementing and using the Convention; (f) Promote and facilitate the exchange of information, practices and experiences gained in the implementation of the Convention».*

<sup>115</sup> Il primo ciclo del meccanismo di revisione è stato avviato nel 2010 e copre i capitoli della Convenzione sulla criminalizzazione e l'applicazione della legge e sulla cooperazione internazionale. Il secondo ciclo, iniziato nel novembre 2015, comprende i capitoli sulle misure preventive e sul recupero dei beni.

Con l'obiettivo di rendere il meccanismo di verifica sempre più efficace ed efficiente, nel 2016 l'*Implementation Review Group* ha adottato per gli anni 2017-2019 un piano di lavoro pluriennale che prevede che ciascuna sessione dell'*IRG* si occupi di un particolare argomento. Durante le sessioni, che si svolgono massimo due all'anno, i partecipanti hanno la possibilità di condividere informazioni sulle revisioni nazionali e di discutere su questioni relative alle revisioni e all'assistenza tecnica. Fonte, <https://www.unodc.org/>.

Inoltre, compete alla Conferenza degli Stati parte stabilire le fasi dei cicli del processo di revisione, nonché l'ambito, la sequenza tematica e i dettagli della revisione. La Conferenza ha la possibilità di fissare la durata di ciascun ciclo e di decidere il numero di Stati parte che annualmente vi parteciperanno<sup>116</sup>.

Al termine del processo di verifica fa seguito una fase di *follow-up* in cui «*each State party shall submit information in its responses to the comprehensive self-assessment checklist on progress achieved in connection with the observations contained in its previous country review reports*» (art. 40). Anche in tal caso è previsto l'intervento della COSP che, attraverso l'*Implementation Review Group*, dovrà valutare e adattare, ove necessario, le procedure e i requisiti del procedimento di *follow-up* alle conclusioni e alle osservazioni emerse nel corso del processo di revisione.

Restando in tema, recentemente la Conferenza delle Parti dell'UNTOC (COP) contro la criminalità organizzata transnazionale ha intrapreso un importante passo rivolto alla formazione di un meccanismo di revisione per l'attuazione del documento convenzionale e dei suoi Protocolli. Nella fase preliminare di preparazione, con la Risoluzione 9/1<sup>117</sup> adottata nel corso della sessione del 15-19 ottobre 2018 sono state fissate le procedure e le regole di funzionamento del meccanismo. Successivamente, nella sua decima sessione tenutasi a Vienna dal 12 al 16 ottobre 2020, la COP ha adottato la Risoluzione 10/1, Avvio del processo di revisione del meccanismo per la revisione dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata

---

<sup>116</sup> Per ciascun ciclo di revisione ogni Stato parte deve essere sottoposto a revisione una volta e deve eseguire da una a tre revisioni di altri Stati. Il momento in cui ciascuno Stato è sottoposto a revisione, o agisce in qualità di Stato revisore, è determinato mediante sorteggio.

<sup>117</sup> Per consultare il testo completo, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Review%20Mechanism/Resolution/English.pdf>.

transnazionale e i relativi protocolli<sup>118</sup>, mediante la quale è stata avviata la prima fase di revisione del processo in accordo con quanto fissato nel precedente documento. Inoltre, in tale risoluzione sono stati predisposti i questionari di autovalutazione per la verifica dell'attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli, le linee guida per lo svolgimento delle revisioni nazionali e i progetti per gli elenchi di osservazioni e le loro sintesi.

Entrambi i documenti menzionati rivestono una estrema importanza non solo in quanto strumenti che impegnano a dare concreta attuazione all'art. 32 della Convenzione di Palermo<sup>119</sup>, ma quali prodotti di un intenso confronto diplomatico avviato con l'intento comune di rafforzare la cooperazione internazionale mediante una graduale estensione del riconoscimento e della protezione dei diritti fondamentali.

Il meccanismo di revisione elaborato dalla Conferenza delle Parti consiste in un processo di revisione paritaria che si prefigge lo scopo di supportare gli Stati parti della Convenzione e dei Protocolli nel processo di effettiva attuazione di tali strumenti. Inoltre, permette di aiutare gli Stati ad identificare e corroborare le esigenze specifiche di assistenza tecnica, nonché a promuovere la cooperazione internazionale.

Secondo quanto fissato nella risoluzione, l'avvio del processo di revisione prevede la suddivisione degli Stati in tre gruppi. Ciascun gruppo viene sottoposto alla prima fase di revisione con il seguente ordine di date: 1 dicembre 2020 per

---

<sup>118</sup> Per consultare il testo completo, [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/COP/SESSION\\_10/Resolutions/Resoluzioni\\_10\\_1\\_-\\_English.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/COP/SESSION_10/Resolutions/Resoluzioni_10_1_-_English.pdf).

<sup>119</sup> «[...] Ai fini di quanto previsto dai commi 3 (d) e (e) di questo articolo, la Conferenza delle Parti acquisisce la necessaria conoscenza delle misure adottate dagli Stati Parte nell'attuazione della presente Convenzione e delle difficoltà da essi incontrate, sia tramite le informazioni fornite dagli Stati stessi che tramite i meccanismi supplementari di revisione, secondo quanto stabilito dalla Conferenza delle Parti», art. 32, par. 4 Convenzione di Palermo.

il primo gruppo, 1 novembre 2021 per il secondo gruppo e 1 novembre 2022 per il terzo gruppo. Per garantire il corretto svolgimento della procedura, è richiesta la nomina per ogni singolo Stato di esperti che si occupino di analizzare le fonti convenzionali e nazionali.

L'intero meccanismo è basato sul sistema del *peer review* articolato in quattro fasi ciascuna delle quali riguardate una specifica tematica<sup>120</sup>. In ognuna di esse lo Stato esaminato deve fornire le risposte alla parte del questionario di autovalutazione relativa al *cluster* oggetto di revisione in quella specifica fase. Al termine della procedura vengono formulate delle osservazioni e suggerimenti che devono essere sintetizzati previo accordo tra lo Stato che effettua la revisione e lo Stato esaminato. Per poter meglio garantire il successo del meccanismo in esame, la fase di *follow-up* prevede che lo Stato parte revisionato possa richiedere assistenza tecnica sulla base delle esigenze specifiche individuate nel corso del processo di riesame al fine di garantire una migliore attuazione della Convenzione e i suoi Protocolli. Inoltre, lo stesso può interagire con la COP e i relativi gruppi di lavoro informandoli dei progressi conseguiti in relazione ai suggerimenti e alle osservazioni ricevute e alle eventuali misure intraprese.

Come da previsione, l'intera procedura deve terminare entro dodici anni a partire dal 1 dicembre 2020. Considerata la novità e lo stadio iniziale di avvio in cui si trova attualmente il processo, occorrerà attendere per poter conoscere i risultati e poter muovere un giudizio di efficienza ed efficacia del meccanismo.

---

<sup>120</sup> I *cluster* sui quali gli Stati devono rispondere sono: 1° *cluster*, criminalizzazione e giurisdizione; 2° *cluster*, prevenzione, assistenza tecnica, misure di protezione e altre misure; 3° *cluster*, *law enforcement* e sistema giudiziario; 4° *cluster*, cooperazione internazionale, assistenza legale reciproca e confisca.

## CAPITOLO 3

### La dimensione nazionale della corruzione

#### **1. La politica italiana anticorruzione: dagli anni di “Mani pulite” fino alla “Spazzacorrotti”.**

La disciplina italiana anticorruzione ha conosciuto negli ultimi trent'anni il succedersi di numerose riforme attraverso le quali si è tentato di costruire un sistema normativo quanto più efficace sotto il duplice profilo preventivo e repressivo. Al contempo, la ratifica di molte delle convenzioni in tema di contrasto al fenomeno ha richiesto l'impegno da parte del legislatore nazionale a dare concreta attuazione agli obblighi assunti, a volte con interventi che, come si rileverà nel proseguo della trattazione, si sono dimostrati “incompleti” ovvero prestano il fianco a rilievi critici.

Prima di rivolgere l'attenzione all'impianto normativo italiano, è opportuno illustrare brevemente il panorama politico e sociale che ha fatto da sfondo alle novelle e che ha contribuito nel tempo al passaggio da una visione del diritto penale di tipo repressivo all'adozione di una politica preventiva.

La vicenda che certamente ha scosso maggiormente l'opinione pubblica e sollecitato a più riprese un intervento legislativo èosciuta con il nome di “Mani pulite”<sup>121</sup>. Le inchieste giudiziarie dell'epoca aveva messo in luce un sistema di pagamenti di tangenti nel quale erano coinvolti alcuni soggetti politici, istituzionali e importanti imprenditori. Si assisteva alla rivelazione di una

---

<sup>121</sup> Come è noto, l'inchiesta giudiziaria e giornalistica “Mani pulite” si sviluppa in un arco temporale che va dal 1992, anno in cui fu arrestato con l'accusa di concussione il presidente e amministratore della casa di cura “Pio Albergo Trivulzio”, Mario Chiesa, fino al 1994. Quegli anni, noti anche come “periodo di tangentopoli”, hanno portato allo smantellamento di un sistema politico in vigore da un cinquantennio e, dunque, al crollo della “prima Repubblica”.

corruzione dilagante che mostrava quanto questa fosse, invero, una pratica comune e capillarmente diffusa in alcuni settori d'attività politico-amministrativa<sup>122</sup>. Veniva, altresì, in rilievo la circostanza per la quale non solo la corruzione era quantitativamente superiore al passato, ma anche qualitativamente diversa. Le inchieste avevano rivelato, infatti, che in molti casi la tangente non era finalizzata all'ottenimento di una contropartita – come nella classica ipotesi di scambio tra tangente e appalto – ma serviva ad acquistare una specie di “polizza assicurativa”, cioè una generica protezione politico-burocratica nei confronti di eventuali problemi, ritardi ovvero di trattamenti sfavorevoli rispetto agli altri concorrenti<sup>123</sup>.

La risonanza mediatica che ha avuto la vicenda, complice un clima già particolarmente teso sul fronte della lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso, aveva reso necessaria la risposta delle istituzioni. Il processo riformatore avviato nell'onda della stagione di “Mani pulite” volgeva l'attenzione a smantellare la crescente sfiducia e la diffidenza generalizzata della società civile nei confronti della classe politica e della magistratura, quest'ultima sospettata di un uso strumentalizzato e politicamente orientato delle inchieste. Tuttavia, la “seconda Repubblica”, che doveva nascere dalle ceneri di un sistema corrotto e mal funzionante, in cui si riscopriva una maggiore attenzione all'etica pubblica, si era rivelata incapace di far fede alle sue promesse. Dopo una prima spinta riformista – basti ricordare la famosa “proposta di Cernobbio”<sup>124</sup> – si è

---

<sup>122</sup> D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *Mani impunito. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Editori Laterza, Roma 2007, p.4 ss. Per approfondimenti, A. VANNUCCI, *Il mercato della corruzione. I meccanismi degli scambi occulti in Italia*, Società Aperta, Milano 1997; G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da “mani pulite”*, Vita e Pensiero, Milano 2003.

<sup>123</sup> FORTI, *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da “mani pulite”*, op. cit. p. 33.

<sup>124</sup> La proposta fu presentata ufficialmente il 14 settembre 1994 da un gruppo composto dal *pool* dei magistrati di “Mani pulite”, professori universitari e avvocati del foro milanese. I promotori

assistito ad una fase nella quale la maggioranza parlamentare di quegli anni aveva completamente ignorato il tema della lotta alla corruzione spostando l'attenzione sull'esigenza di ridurre le competenze della magistratura ritenuta politicizzata, ridefinendo i rapporti tra lo stesso potere giudiziario e il governo. Le misure legislative intraprese nei primi anni duemila, si pensi alla parziale depenalizzazione del falso di bilancio o alla normativa sulle grandi opere e infrastrutture, sacrificando la trasparenza e il controllo a favore di una presunta efficienza e rapidità hanno, invero, rivelato la debolezza dell'intero sistema normativo offrendo maggiori occasioni di corruzione.

L'affievolirsi dell'attenzione verso il tema della corruzione non va interpretata come la fine di un'emergenza e, dunque, la vittoria della politica italiana. Negli anni che seguirono il caso "Mani pulite" non erano mancate le denunce di una lunga serie di microcorruzioni e di scandali che riguardavano personaggi della politica e della finanza<sup>125</sup> e che denotavano una certa somiglianza con la vicenda

---

invitavano a rivedere l'intero apparato penale, proponendo l'abrogazione dell'allora vigente fattispecie di concussione, facendo confluire la concussione mediante minaccia e violenza nel reato di estorsione aggravata e istituendo una nuova figura di concussione induttiva comprensiva della fattispecie di corruzione. Quest'ultima, dunque, doveva costituire una figura *passé-partout* nelle quale riversare non solo le forme di corruzione che all'epoca risultavano già regolate dalla legge ma anche quelle inedite, come ad esempio il traffico di influenze illecite oppure la semplice dazione ed accettazione di doni. Tale progetto, alla luce dei fatti accorsi durante la stagione di "Tangentopoli", abbandonando una concezione "mercantilistica" della corruzione, propendeva verso l'inasprimento punitivo, mentre sul piano processuale, per una maggiore semplificazione probatoria. A controbilanciare, la "Proposta di Cernobbio" offriva, quale soluzione anche l'enorme "cifra nera" che investiva il reato di corruzione, un sistema premiale, ad esempio prevedendo l'introduzione di una causa di non punibilità per colui che avesse denunciato spontaneamente e per primo un episodio di corruzione entro tre mesi dalla sua realizzazione e prima della sua iscrizione nel registro degli indagati. In seguito, il progetto venne recepito, pur se con alcune modifiche, dallo "Schema delle misure-proposte dal governo in tema di giustizia" (1998) e da successive iniziative parlamentari che, invero, vennero abbandonate. Per approfondimenti, MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op. cit; G. INSOLERA, *Le proposte per uscire da tangentopoli*, in «*Rivista Critica del Diritto*», 1/1995; F. CINGARI, *La corruzione pubblica: trasformazioni fenomenologiche ed esigenze di riforma*, in «*Dir. pen. cont.*», 1/2012.

<sup>125</sup> Non può non essere citato il famoso caso "Parmalat" scoppiato nel 2003, uno dei più grandi scandali di bancarotta fraudolenta e aggrataggio che ha riguardato l'azienda fondata

*de qua*, sintomo dell'esistenza di una linea di continuità che non era stata spezzata ma che, anzi, proseguiva indifferente. Le statistiche ufficiali nazionali e i sondaggi curati da *Transparency International*<sup>126</sup> avevano evidenziato una progressiva crescita del livello di corruzione. Questa tendenza confermava empiricamente quanto sopra evidenziato e mostrava in maniera chiara quanto fosse pressante e vitale invertire la rotta seguita dalle istituzioni.

Ciò che è accaduto nell'arco di questi quasi vent'anni, non senza una pressione esterna derivante dalle istanze degli organismi internazionali e regionali, è stato l'innescarsi di una tendenza nella politica italiana alla strumentalizzazione del diritto penale con l'intento di «“depurare” la comunità dalle persone moralmente corrotte che la contaminano, turbando l'equilibrio collettivo, danneggiando l'economia e provocando l'indebolimento progressivo dell'organismo sociale»<sup>127</sup>. Questo fenomeno, noto come “populismo penale”<sup>128</sup>, porta ad una pericolosa commistione tra diritto e morale che rischia di avere ricadute negative

---

dall'imprenditore Callisto Tanzi, per l'appunto, “Parmalat”. Ma, allo stesso modo, si può ricordare la vicenda ‘Fininvest’ che prende le mosse nei primi anni '90 del secolo scorso. Senza entrare nel dettaglio della storia giudiziaria che risulta particolarmente complessa, si ricorda solo che i legali della *holding* Fininvest furono condannati per corruzione giudiziaria.

<sup>126</sup> Il livello di percezione della corruzione negli anni 2003-2004-2005 per il 50% dei soggetti intervistati era cresciuto, mentre per il 38% era rimasto invariato. Il 41% prevedeva un ulteriore peggioramento nel futuro, contro il 38% dei cittadini secondo i quali la situazione rimaneva invariata. Inoltre, dopo un sensibile miglioramento avvenuto tra gli anni 2000-2001, sia il punteggio dell'Italia che la sua posizione avevano avuto un progressivo peggioramento negli anni successivi. Fonte *Transparency International* (2006).

<sup>127</sup> V. MONGILLO, *Il contrasto alla corruzione. Tra suggestioni del “tipo d'autore” e derive emergenziali*, in «*Riv. it. dir. proc. Pen.*», n. 2, 2020, p. 11.

<sup>128</sup> La letteratura sul tema è molto vasta; per citare solo alcuni contributi più recenti, si veda, R. CORNELLI, *Contro il panpopulismo. Una proposta di definizione del populismo penale*, in «*Dir. pen. cont. Riv. trim.*», n. 4, 2019; R. CORNELLI-A. CERETTI, *Il diritto a non avere paura. sicurezza, populismo penale e questione democratica*, in «*Dir. pen. proc.*», 2019; M. L. FERRANTE, *Il pericolo del populismo penale nelle sue varie forme*, in «*Dirittifondamentali.it*», n. 1, 2017; G. INSOLERA, *Il populismo penale*, in «*disCrimen*», 13 giugno 2019; E. AMATI, *Insorgenze populiste e produzione del penale*, in «*disCrimen*», 3 giugno 2019; ID., *L'enigma penale. L'affermazione politica dei populismi nelle democrazie liberali*, Giappichelli, Torino 2020.

sull'effettività e la legalità degli interventi legislativi, trasformando il diritto penale ad uno strumento – inefficace – per “purificare” la classe dirigente corrotta. Si tratta, invero, di un fenomeno non estraneo alla politica italiana passata in quanto nasce durante l'epoca di “Tangentopoli” in cui si sviluppa l'idea di un diritto penale che funge da strumento punitivo-vendicativo per rispondere alle pressioni provenienti dalla società civile<sup>129</sup>. Pertanto, questa connessione tra il movimento *de quo* e la corruzione è sempre stata particolarmente forte. La corruzione, infatti, «è settore elettivo del populismo penale<sup>130</sup>» e le tre novelle che si sono succedute dal 2012 al 2019 documentano questa frenesia legislativa. Specialmente la legge c.d. “Spazzacorrotti” è frutto di questa tendenza alla repressione del fenomeno criminale mediaticamente enfatizzata, sfociante nello slogan “tolleranza zero”. Le connotazioni populiste, infatti, sono visibili in diversi aspetti critici della novella. In primo luogo, la riforma vuole essere la risposta al livello allarmante di corruzione percepito dalla società e, per tale motivo, interviene sulla pena edittale delle fattispecie aggravandola. Questo intento nel voler “spazzare” spietatamente la criminalità corruttiva si traduce, inoltre, nella somministrazione del regime di cui all'art. 4-bis, comma 1, della l. n. 354/1975 anche ai principali reati contro la pubblica amministrazione.

Al tempo stesso, però, si deve dare atto di un cambiamento di rotta nella politica italiana anticorruzione innestato principalmente dall'approccio al fenomeno da parte della comunità internazionale improntato sulla prevenzione. La Convenzione ONU di Merida del 2003 è senza dubbio il documento in cui questo approccio trova maggiore evidenza, ma anche gli accordi precedenti (ad esempio

---

<sup>129</sup> M. DONINI, *Populismo penale e ruolo del giurista*, in «Sist. pen.», 7.9.2020, p. 4.

<sup>130</sup> L. ORSI, *Istantanee del populismo penale in Italia, oggi. Note a margine di un recente saggio sul giustizialismo morale*, in «QuestioneGiustizia.it», 31.12.2020, p. 6.

la Convenzione OCSE del 1997) si erano mostrati inclini a voler presidiare l'integrità dell'ordinamento e della società civile attraverso l'impiego di strumenti di prevenzione<sup>131</sup>. Lo stesso rilievo è possibile sollevare se si osservano anche i meccanismi di controllo. Sia il GRECO in ambito del Consiglio d'Europa che il WGB in seno all'OCSE valutano l'adempimento dello Stato considerando anche le normative che si concentrano sulla prevenzione non solo sulla repressione. Pertanto, nella dimensione nazionale questo approccio alla corruzione si è tradotto nel passaggio ad un sistema normativo che vede anche nella prevenzione del fenomeno uno strumento efficace di contrasto e sul quale investire. Di questo la "riforma Severino" ha certamente il merito di aver avviato una stagione caratterizzata dall'affiancamento allo strumento repressivo penale dei meccanismi preventivi.

In definitiva, al netto delle proposte di riforma del sistema normativo penale riguardante la corruzione *latu senso*, in parte accumulate dall'idea di una necessaria abrogazione della fattispecie di concussione – anche sulla scorta delle riserve avanzate dalle istituzioni internazionali – ovvero della formazione di una fattispecie intermedia tra corruzione e concussione, l'apparato repressivo è, allo stato, il frutto di recenti interventi riformatori e dell'attuazione degli obblighi derivanti dalle ratifiche di alcune delle convenzioni illustrate nel primo capitolo. Nel proseguo della trattazione si cercherà di esaminare gli aspetti più significativi di tali interventi, senza tralasciare, tuttavia, le criticità.

## **2. L'evoluzione normativa alla luce, anche, degli obblighi convenzionali. La l. n. 190/2012 e gli "aggiustamenti" realizzati dalla l. n. 69/2015.**

---

<sup>131</sup> PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, op. cit. p. 7.

I delitti di corruzione *latu sensu* sono contenuti nel Codice penale nel Libro II, Titolo II, Capo I che disciplina i reati commessi dai pubblici ufficiali ai danni della Pubblica Amministrazione. L'impianto codicistico prima degli "aggiustamenti" che si sono succeduti distingueva in maniera netta tra casi di concussione e di corruzione, rispettivamente, le vicende in cui il privato fosse vittima della condotta criminosa del pubblico ufficiale che abusi della sua posizione funzionale, e quelle in cui vi sia un libero accordo tra le parti per ottenere reciproci vantaggi, secondo lo schema del reato-contratto. In assenza di sicuri criteri distintivi di carattere sostanziale, la struttura di entrambe le fattispecie rendeva difficoltoso, sia sul piano sostanziale sia su quello processuale di ricerca della prova, individuare il *discrimen* tra le diverse condotte. Pressante era, dunque, l'esigenza di una riforma del sistema che, in diverse occasioni, aveva rivelato la sua debolezza.

Il primo sistemico intervento di aggiustamento è avvenuto con la legge n. 86/1990<sup>132</sup>. L'obiettivo del legislatore era quello, da un lato, di riscrivere l'aria della rilevanza penale rispetto alle condotte dei pubblici ufficiali e, dall'altro, di realizzare un maggiore potenziamento dell'azione repressiva. Senonché, la riforma *de qua* non aveva auspicato gli effetti desiderati considerando la stagione di indagini per corruzione che era stata aperta con lo scandalo "Tangentopoli".

---

<sup>132</sup> Rilevanti sono stati gli interventi con i quali si è inteso estendere la punibilità anche all'incaricato di pubblico servizio rispetto alle fattispecie di abuso d'ufficio e concussione, ovvero l'introduzione di nuovi reati quali il peculato d'uso, la corruzione in atti giudiziari o l'istigazione alla corruzione e la riscrittura del reato di abuso d'ufficio. Per approfondimenti in merito agli aspetti novellati dalla legge si veda, G. IADECOLA, *La riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Note di commento alla legge 26 aprile 1990 n. 86*, Giappichelli, Torino 1991.

Sicché, sempre nel tentativo di rendere più efficace l'azione penale, viene emanata la legge n. 300/2000<sup>133</sup>. L'obiettivo precipuo dell'atto legislativo era di rafforzare la tutela di beni giuridici di diretta ed immediata rilevanza comunitaria o internazionale, dando attuazione agli obblighi discendenti dalla Convenzione OCSE relativa alla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali. Le principali novità hanno riguardato l'introduzione dell'art. 322 *bis* c.p., che disciplina una serie di delitti contro la pubblica amministrazione, nelle ipotesi in cui i soggetti attivi siano pubblici agenti della Comunità europea, di Stati esteri o di altre istituzioni internazionali; la previsione, attraverso l'art. 322 *ter* c.p., dell'obbligatorietà della confisca del profitto o del prezzo, sia nel caso di condanna che di applicazione della pena su richiesta delle parti (art. 444 ss. c.p.p.), per i delitti dagli articoli 314 al 320 – inclusa la possibilità di procedere con la confisca per equivalente qualora non sia possibile la confisca del profitto –; la creazione della nuova fattispecie di malversazione a danno dello Stato *ex* art. 316 *bis* c.p. al fine di tutelare il bilancio comunitario da condotte fraudolente. Tuttavia, il “rimestamento” più significativo che ha condotto ad una vera riscrittura di alcune delle principali figure delittuose è avvenuto ad opera della legge n. 190/2012, nota anche come “legge Severino” dal nome dell'allora Ministra della Giustizia, Paola Severino<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> La legge prevedeva, inoltre, una delega al governo per disciplinare la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità. Si ritornerà sul punto successivamente nell'ambito di un paragrafo dedicato al d.lgs. n. 231/2001.

<sup>134</sup> Lo stimolo nasce in particolar modo dai risultati dei rapporti del GRECO elaborati in seguito all'attività di monitoraggio condotta dall'organismo. L'Italia, infatti, ben prima di ratificare la Convenzione penale e civile con le leggi nn. 110 e 112/2012, aveva aderito al GRECO fin dal 2007, sottoponendosi quindi alle valutazioni dell'organismo già prima del recepimento degli atti convenzionali.

La legge si è mossa sul duplice intento di attuare una strategia integrata di contrasto alla corruzione che combini tanto i profili repressivi quanto quelli preventivi. Gli aspetti critici evidenziati dagli organismi sovranazionali, specialmente rispetto alla fattispecie di concussione, e i mutamenti giurisprudenziali avvenuti a seguito delle prassi applicative che si scontravano con nuove forme di corruzione<sup>135</sup>, suggerivano l'elaborazione di una politica di contrasto che operasse in una triplice direzione: a) il rafforzamento dei rimedi di tipo repressivo; b) l'introduzione o il potenziamento di strumenti di prevenzione; c) la promozione di una diffusa cultura della legalità e del rispetto delle regole<sup>136</sup>. La "legge Severino" ha operato quello che per molti autori viene definito uno "spacchettamento" del delitto di corruzione<sup>137</sup>. La qualità posseduta dal fenomeno di essere capace di adattarsi ai cambiamenti sociali ed economici, associata alla sua pervasività, aveva richiesto un maggior sforzo di "riscrittura" delle fattispecie di modo da ampliare l'area del penalmente rilevante e, al contempo, offrire ai giudici strumenti più chiari ed efficaci. Ciò si è tradotto nell'introduzione del nuovo reato *ex art. 318* di corruzione per l'esercizio della funzione. La disposizione doveva costituire una "norma generale" di repressione degli accordi corruttivi da applicare qualora la dazione o la promessa dell'utilità fosse genericamente collegata all'esercizio della funzione o se il *pactum sceleris* avesse ad oggetto il compimento da parte dell'*intraneus* di uno specifico atto conforme ai doveri d'ufficio. Contemporaneamente, si è cercato di sciogliere il

---

<sup>135</sup> M. PELISSERO, *Il volto repressivo della disciplina anticorruzione. Il follow up della riforma Severino e tendenze emergenti della prassi applicativa*, in *Crimine organizzato e criminalità economica. Tendenze empirico-criminologiche e strumenti normativi di contrasto nella prospettiva del diritto dell'Unione Europea*, a cura di A. M. MAUGERI-V. SCALIA-G. M. VAGLIASINDI, IUS PISA University Press 2021, p. 17.

<sup>136</sup> R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la L. 6 novembre 2012, e le politiche ancora necessarie*, in «Dir. pen. cont.», 2012, p. 4.

<sup>137</sup> PELISSERO, *Ibidem*.

nodo controverso riguardante il rapporto tra concussione e corruzione. Il campo di applicazione del “vecchio” delitto di concussione (art. 317) è stato ristretto alle sole condotte costrittive, spostando nella nuova fattispecie di induzione indebita a dare o promettere (art. 319 *quater*) la condotta induttiva del pubblico ufficiale, prevedendo, altresì, la punibilità dello stesso e del soggetto privato che è stato indotto. In tal modo, si è inteso distinguere tra quelle situazioni nelle quali il comportamento dell'*intraeus* è tale da generare un condizionamento dell'altrui volontà a fronte del quale l'indotto «conserva, rispetto alla costrizione, più ampi margini decisionali [...]»<sup>138</sup> tale da giustificare la risposta punitiva dell'ordinamento anche nei suoi confronti. Da questa nuova struttura ne è derivato un restringimento dell'ambito di applicazione dell'art. 319 (corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio). La norma, che regola la corruzione c.d. propria, si è distanziata dal reato di concussione, limitato alla sola condotta di costrizione, ma si posiziona ai limiti del delitto di induzione indebita. Il limite è rappresentato, oltre che dalla struttura stessa delle fattispecie, dal differente rapporto che intercorre tra i soggetti. Lo squilibrio che caratterizza il delitto di cui all'art. 319 *quater*, tale da generare uno stato di soggezione del privato, il cui sviluppo volitivo è viziato dall'abuso del funzionario, non è rinvenibile nella corruzione propria. In quest'ultima, l'accordo tra i due soggetti, che mirano ad un comune obiettivo illecito, è «[...] liberamente e consapevolmente concluso, su un piano di sostanziale parità sinallagmatica [...]»<sup>139</sup>. Nella nuova fattispecie, pertanto, si può rinvenire l'intreccio di due visioni: quella economicistica e quella moralistica.

In ultimo, nell'ottica di un'anticipazione dell'intervento penale, la riforma ha introdotto il reato di traffico di influenze illecite *ex art. 346 bis*, funzionale a

---

<sup>138</sup> Cass. pen., S.U. n. 12228 del 24.10.2013, sent. “Madera”, punto 14.4 motivazione.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

perseguire condotte prodromiche a successivi accordi corruttivi. Anche tale intervento nasce dalle sollecitazioni delle fonti sovranazionali, in particolar modo dall'obbligo statuito dall'art. 12 della Convenzione penale del Consiglio d'Europa (1999) e dall'art. 18 della Convenzione di Merida<sup>140</sup>. Infatti, la figura del *trading in influence* era ben nota nel contesto internazionale ma mancava nell'impianto normativo nazionale. Una lacuna che si rimproverava all'ordinamento italiano di non poter sopperire mediante l'attività di interpretazione giurisprudenziale – ai limiti della legalità atteggiandosi più come un procedimento analogico *in malam partem* – che estendeva l'ambito di punibilità del reato di millantato credito<sup>141</sup>.

Sempre nella prospettiva di dare attuazione agli obblighi internazionali e di fornire una risposta alle raccomandazioni della Commissione europea e del GRECO – che avevano rilevato una inadeguatezza della normativa nazionale rispetto alle indicazioni sovranazionali –, la novella del 2012 introduce la fattispecie di corruzione tra privati attraverso l'integrale sostituzione dell'art. 2635 c.c. ("Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità"). La legge, infatti, agendo sull'assetto strutturale del precedente articolo, inserisce alcune innovazioni riassumibile nell'ampliamento dei soggetti attivi; nell'estensione della punibilità anche per fatti compiuti in violazione degli obblighi di fedeltà (non solo più degli «[...] obblighi inerenti al loro ufficio»); nell'inclusione della

---

<sup>140</sup> Si ricorda che l'Italia in quegli anni aveva già ratificato la Convenzione ONU la legge 3 agosto 2009, n. 116, mentre la Convenzione penale del Consiglio d'Europa è stata ratificata con la legge n. 110 del 28 giugno 2012.

<sup>141</sup> E. DOLCINI-F. VIGANÒ, *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, in «Dir. Pen. Cont.», n. 1, 2012, p. 238 ss. Sul punto, si veda anche I. MERENDA, *Il traffico di influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in «Dir. Pen. Cont.», n. 2, 2013; G. BALBI, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in «Dir. Pen. Cont.», nn. 1-2, 2012.

fattispecie nel novero dei reati presupposto della responsabilità dell'ente; nell'introduzione di una deroga alla procedibilità per querela.

Sul versante degli strumenti di prevenzione del fenomeno corruttivo, aspetto che costituisce uno dei tratti distintivi della riforma, il sistema costruito dalla legge "Severino" poggia essenzialmente su due documenti: il Piano Nazionale anticorruzione adottato dall'ANAC (Agenzia Nazionale Anticorruzione), i Piani triennali di prevenzione della corruzione adottati da ciascuna amministrazione. Il Piano Nazionale delinea gli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce gli indirizzi e il supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del loro Piano triennale. A livello delle singole amministrazioni, invece, il documento deve individuare le attività a maggior rischio corruttivo e gli interventi di formazione e controllo utili a prevenire il fenomeno.

Poco dopo tre anni dall'emanazione della "legge 190" il legislatore ritorna a modificare la disciplina penale della corruzione pubblica con la legge 27 maggio 2015, n. 69, contenente "Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilanci".

Come era accaduto in passato, le vicende giudiziarie scoppiate in quegli anni – si pensi ai casi Expo e Mafia capitale – avevano ancora una volta mostrato nuove patologie del fenomeno, più pervasive, rivelando, inoltre, l'esistenza di nessi criminologici con le organizzazioni mafiose. Tale ricognizione si è tradotta nell'innovazione del quadro normativo delineato dalla precedente riforma nell'ottica, da un lato, di un inasprimento delle fattispecie di concussione, corruzione e induzione indebita, sino a toccare figure di reato complementari a quelle di corruzione, come le false comunicazioni sociali, nonché il delitto di

associazione di tipo mafioso, dall'altro, di una incentivazione a denunciare prevedendo una circostanza attenuante della collaborazione *post delictum*.

Nel dettaglio, sotto il profilo del reato di concussione, la legge del 2015 ha inserito nuovamente tra i soggetti attivi la figura dell'incaricato di pubblico servizio che la riforma "Severino" aveva estromesso sulla base della motivazione che solo il pubblico ufficiale sarebbe in grado, grazie ai poteri autoritativi propri della "pubblica funzione", di prevaricare così incisivamente i suoi interlocutori di modo da generare un *metus publicae potestatis*<sup>142</sup>. Tuttavia, nella prassi applicativa si era rilevato uno squilibrio sanzionatorio in contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto la condotta costringitiva dell'incaricato di un pubblico servizio, riportandola nell'alveo dei reati di estorsione o violenza privata, aggravati dalla qualità ai sensi dell'art. 61 n. 9 c.p., sarebbe sanzionabile con una pena maggiore rispetto a quella che subirebbe il pubblico ufficiale concussore, che per di più potrebbe beneficiare anche dell'attenuante di cui all'art. 323 *bis* c.p. Sicché, per superare tale criticità si è proceduto ad una estensione della punibilità.

La novella, inoltre, ha realizzato un aggravamento della cornice edittale di molti dei principali delitti contro la pubblica amministrazione, tra cui, per l'appunto, le diverse fattispecie di corruzione. Operando un aumento dei minimi edittali, il legislatore si è proposto una maggiore effettività della pena detentiva, mentre attraverso un innalzamento dei limiti massimi di pena ha inteso produrre un effetto indiretto sui termini di prescrizione che, a seguito della l. n. 251/2005 (c.d. Cirielli), vengono ragguagliati proprio al massimo della pena detentiva edittale<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in «Dir. pen. proc.», 2013.

<sup>143</sup> V. MONGILLO, *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015*, in «Dir. Pen. cont.», 2015, p. 6.

Rispetto al reato di induzione *ex art. 319 quater*, la legge *de qua* si è limitata, invero, a consolidare la disciplina che era stata introdotta nel 2012 accogliendo anche nella dosimetria sanzionatoria la posizione intermedia rivestita della fattispecie. La norma in esame, così come era stata congeniata, si atteggia come figura “ibrida” tra corruzione (*rectius* corruzione per atto contrario ai doveri d’ufficio) e concussione. Tuttavia, senza tenere conto del maggiore disvalore insito nella condotta induttiva del soggetto *intraneus* e dal diverso rapporto intercorrente tra i soggetti coinvolti, la pena prevista per il reato di induzione indebita era nel minimo meno grave (3 anni) rispetto a quella per il reato di cui all’art. 319 (4 anni). Sicché, intervenendo sulla cornice edittale di entrambe le figure, si è posto rimedio alla irragionevolezza del precedente quadro sanzionatorio<sup>144</sup>.

Un’altra interessante novità riguarda l’introduzione della disciplina del “recupero” del vantaggio illecito. Il legislatore mostra un cambio della direzione politico-criminale, non più solo incentrata sull’aspetto repressivo, ma rivolta anche ad una maggiore tutela degli interessi della pubblica amministrazione. Infatti, operando da questa prospettiva, appare immediatamente evidente l’importanza del recupero coattivo dei proventi illecitamente conseguiti dai soggetti qualificati. Gli interventi che si sono mossi in tal senso consistono nel novello art. 323 *quater* che prevede l’obbligo di riparazione pecuniaria consistente nel «[...] pagamento di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o dall’incaricato di un pubblico servizio» attraverso il compimento dei reati tassativamente indicati dalla norma, fatto salvo il risarcimento del danno.

---

<sup>144</sup> A seguito dell’intervento realizzato dalla l. n. 69/2015 sull’impianto sanzionatorio delineato dalla precedente riforma, la forbice edittale si presenta nel seguente modo: per la corruzione c.d. propria, art. 319, la reclusione da 6 a 10 anni; per il delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità, la reclusione da 6 anni a 10 anni e sei mesi; per la fattispecie di concussione *ex art. 317*, la pena è tra i 6 e i 12 anni.

Analogamente, l'art. 165, c. 4 c.p. ha previsto che per i reati di cui agli articoli 314, 317, 318, 319, 319 *ter*, 319 *quater*, 320 e 322 *bis*, la sospensione condizionale della pena sia subordinata «[...] al pagamento di una somma equivalente al profitto del reato ovvero all'ammontare di quanto indebitamente percepito dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di un pubblico servizio, a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, ovvero, nel caso di cui all'articolo 319 *ter*, in favore dell'amministrazione della giustizia, fermo restando il diritto all'ulteriore eventuale risarcimento del danno»<sup>145</sup>. Sotto il profilo processuale, completa il catalogo l'art. 444, c. 1 *ter* c.p.p. che condiziona la richiesta del rito speciale alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato.

Tuttavia, la novità più significativa introdotta dalla legge *de qua* è rappresentata dall'attenuante ad effetto speciale della collaborazione *post delictum*. Sebbene il dibattito intorno alla sua natura rimanga ancora aperto, è certa, sul piano probatorio, la logica sottesa alla novella consistente nell'incentivare le denunce e, al contempo, fornire più elementi investigativi e di accertamento dei fatti in sede giudiziaria<sup>146</sup>. Le esperienze di scandali di corruzione, a partire da “Mani pulite”, avevano evidenziato la presenza di una forte “cifra nera” che si

---

<sup>145</sup> Al momento dell'adozione della legge vi era chi aveva sollevato dubbi di legittimità in merito alla contestuale operatività dell'istituto della restituzione dell'indebitato e la confisca ex art. 322 *ter* sulla base dell'assunto che un a loro applicazione cumulativa porterebbe alla violazione del *ne bis in idem* sanzionatorio e del principio di proporzionalità. La somma derivante dalla loro esecuzione darebbe luogo ad una pena patrimoniale pari al doppio del vantaggio illecito. Tuttavia, era stato osservato che tali istituti avrebbero potuto riacquistare un ambito di autonomia se si fosse considerata la misura nominalmente riparatoria avente natura più marcatamente punitiva, lasciando, invece, alla confisca – anche per equivalente – di esplicare una funzione di tipo riequilibratrice. Sul punto, V. MONGILLO, sub *art. 322-ter c.p.*, in G. LATTANZI-E. LUPO (a cura di), *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2015.

<sup>146</sup> MONGILLO, *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015*, op. cit. p. 9.

giustificava, anche, con il reciproco interesse delle parti coinvolte nel mercimonio della funzione pubblica a nascondere il patto corruttivo. I sistemi giuridici di matrice anglo-americani avevano dimostrato l'efficacia del *self-reporting* nel favorire l'emersione degli accordi corruttivi<sup>147</sup>. A fronte della perplessità rilevata dalla “legge Severino” sulla reale efficacia di qualsiasi incentivo normativo volto alla rottura del patto omertoso, la legge n. 69/2015 non si è spinta fino ad introdurre una vera causa di non punibilità, ma ha previsto una circostanza attenuante<sup>148</sup>. La norma (art. 323 *bis*) premia quelle condotte positive sul piano materiale («[l'adoperarsi] per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori») o probatorio-processuale («[l'assicurare che] le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite»). Si introduce, pertanto, la logica del “bastone e della carota” nel sistema di contrasto della corruzione.

## 2.1 La legge “Spazzacorrotti” e la retorica della “tolleranza zero”.

---

<sup>147</sup> Per approfondimenti, *cf.* K. ABBINK-K. WU, *Reward self-reporting to deter corruption: An experiment on mitigating collusive bribery*, in «*Journal of Economic Behavior & Organization*», January 2017; L. A. LOW-B. PRELOGAR, *Incentives for self-reporting and cooperation*, in T. SØREIDE-A. MAKINWA (a cura di), *Negotiated Settlements in Bribery Cases. A Principled Approach*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2020.

<sup>148</sup> Occorre evidenziare che le perplessità sull'introduzione di misure premiali *strictu sensu* sono state sollevate anche dalle istituzioni internazionali, come ad esempio il *Working Group on Bribery in International Business Transactions*. Quest'ultimo aveva rilevato un potenziale conflitto con la Convenzione OCSE del'97 nascente dal fatto che le politiche di contrasto alla corruzione internazionale dell'organismo sono concentrate sulle condotte del privato corruttore. Pertanto, nessun vantaggio probatorio-processuale deriverebbe dalla cooperazione dell'*extraneus* con le autorità inquirenti in quanto non vi sarebbe alcuna garanzia che il pubblico agente straniero – contro il quale neanche lo Stato di provenienza del privato può procedere penalmente – possa essere perseguito dalle autorità locali, soprattutto nei contesti in cui la fenomenologia corruttiva presenta caratteri di endemicità e siano implicate alte sfere amministrative o persino Capi di Stato e di Governo. Sul punto, *cf.* MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, op. cit.

Nonostante le modifiche di cui si è dato conto, la riforma del 2015 non è stata in grado di perseguire pienamente i suoi obiettivi e, parimenti, di delineare una disciplina anticorruzione in linea con gli obblighi assunti dall'Italia con le convenzioni regionali e internazionali ratificate<sup>149</sup>. La risposta politico-criminale giunge con la legge n. 3/2019. Incentrata sulla retorica della “tolleranza zero” – da qui anche la locuzione mediatica “legge Spazzacorrotti” a sottolinearne la sua natura prettamente punitiva – la novella è uno degli esiti della politica italiana degli ultimi dieci anni improntata sull’idea di un diritto penale “dell’emergenza” che dia risposta alle istanze sovranazionali e provenienti della società di certezza ed efficacia del diritto per contrastare quei fenomeni di rilevante pericolosità e pervasività, come appunto la corruzione. Il documento si compone di un solo articolo ripartito in trenta commi e distinto in due parti: la prima parte (commi da 1 a 10) reca misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione nonché in materia di prescrizione del reato; la seconda parte (commi da 11 a 30) prevede norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici. Limitandoci a prestare attenzione alle novità che maggiormente interessano la materia trattata, si osserva quanto segue.

La struttura delle principali figure di reati contro la pubblica amministrazione non è stata investita dall’ondata riformatrice, salvo, però, coinvolgere la fattispecie di traffico di influenze. La riformulazione del delitto è frutto dell’adeguamento alle fonti sovranazionali sollecitato a più riprese dal GRECO. L’intervento ha portato ad una dilatazione della fattispecie in quanto la descrizione del tipo è stata rimodellata procedendo con l’assorbimento del millantato credito nel delitto *ex art. 346 bis c.p.*, mentre il raggio operativo

---

<sup>149</sup> Ad esempio, rispetto allo stato di esecuzione delle Convenzioni civile e penale del Consiglio d’Europa, sia nel Rapporto di valutazione dell’ottobre 2016 sia nell’*Addendum to the Second Compliance Report* del giugno 2018 il GRECO aveva sollevato alcune riserve, formulando raccomandazione per una corretta esecuzione degli strumenti convenzionali.

dell'incriminazione è stato esteso anche agli accordi finalizzati ad influire su un pubblico ufficiale straniero o altro soggetto menzionato nell'art. 322 *bis* c.p.<sup>150</sup> (c.d. traffico di influenze internazionale).

Le modifiche hanno riguardato, altresì, l'aggravamento della cornice edittale del reato di corruzione c.d. impropria di cui all'art. 318. L'incremento di per sé significativo risponde all'esigenza di avvicinare la corruzione per l'esercizio della funzione alla più grave fattispecie della corruzione propria per contrastare una tendenza avvalsa dalla giurisprudenza di ampliare l'ambito applicativo di quest'ultima con conseguente riduzione dell'operatività del reato di corruzione impropria<sup>151</sup>. Agendo sulla dosimetria della pena, sarebbe possibile attrarre nell'alveo della corruzione *ex art.* 318 tutte quelle condotte nelle quali non si ravvisi la commissione di specifici atti contrari ai doveri d'ufficio senza rischiare di arrecare pregiudizio ai principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena. Sempre nell'ottica di dare esecuzione alle indicazioni sovranazionali, la riforma *de qua* ha attuato un adeguamento della disciplina interna relativa alla punibilità dei delitti commessi all'estero eliminando il requisito della richiesta del Ministro della Giustizia (o dell'istanza o querela della persona offesa) come condizione di procedibilità dell'azione penale qualora i fatti di corruzione e altri delitti contro la pubblica amministrazione vengano commessi all'estero (artt. 9 e 10 c.p.) dal cittadino italiano ovvero da uno straniero in danno dello Stato o di un

---

<sup>150</sup> In merito all'art. 322 *bis* occorre sottolineare che a seguito della richiesta del GRECO formulata dell'Addenda del secondo report del 2018 la norma è stata modificata. Il legislatore ha proceduto ad attuare, da un lato, una estensione soggettiva di alcune fattispecie di reati contro la p.a (comma 1) al fine di fornire maggiore tutela agli interessi finanziari internazionali e dell'UE, dall'altro, rispetto ai casi di corruzione c.d. passiva, ha eliminato l'interesse finalistico sotteso alla condotta del privato (comma 2). *Cfr.*, M. BRANCACCIO, *Le modifiche all'art. 322 bis c.p. e alle riserve alla convenzione anticorruzione*, in M. DEL TUFO (a cura di), *La legge anticorruzione 9 gennaio 2019*, Giappichelli, Torino 2019, p. 51 ss.

<sup>151</sup> P. DI GERONIMO, *Scelte repressive e modifiche periferiche*, in *La legge anticorruzione*, op. cit. p. 6 ss.

cittadino italiano. In tal modo si è realizzata una dilatazione della giurisdizione extraterritoriale che permetterebbe, da un lato, una maggiore efficacia dell'azione penale, dall'altro, l'adattamento del sistema repressivo alle diverse conformazioni del fenomeno, tenuto conto che l'esperienza aveva rivelato che frequentemente gli atti corruttivi non erano circoscritti ai soli confini nazionali. L'obiettivo di una maggiore repressione del fenomeno viene perseguito anche attraverso la modifica della disciplina delle pene accessorie prevista degli artt. 32 *quater* e 317 *bis* c.p. con la quale si è ampliato il loro ambito applicativo e inasprito le stesse. Tale severità esplica i suoi effetti anche in relazione alla sospensione condizionale della pena, e, sul piano processuale, dell'applicazione della pena su richiesta delle parti. La nuova disciplina sottrae la sorte della pena accessoria a qualsiasi automatismo, affidando all'apprezzamento giudiziale la scelta se disporre o meno l'interdizione dai pubblici uffici e l'incapacità a contrarre con la p.a anche in presenza di una sospensione della pena principale o di condanna a seguito di patteggiamento<sup>152</sup>. La stessa logica è sottesa anche alla modifica apportata alla normativa in tema di misure cautelari interdittive mediante l'introduzione dell'art. 289 *bis* c.p.p. La nuova cautela priva in via temporanea il destinatario della capacità di stipulare accordi con enti pubblici, anche economici. Le novità richiamate seguono la tendenza manifestata dalle fonti sovranazionali alla promozione degli strumenti punitivi a carattere interdittivo nel settore dei reati contro la pubblica amministrazione ovvero dei reati di criminalità professionale/imprenditoriale<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> A. ESPOSITO, *La sospensione condizionale della pena tra passato e presente*, in *La legge anticorruzione*, op. cit., p. 45; V. MONGILLO, *La legge Spazzacorrotti: l'ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in «Dir. pen. cont.», n. 5, 2019, p. 272 ss.

<sup>153</sup> La scelta politico-criminale di incentivare le misure a carattere interdittivo viene principalmente manifestata nelle due Convenzioni delle Nazioni Unite: la Convenzione di Strasburgo del 1999 e la Convenzione di Merida.

Occorre, poi, fare menzione della nuova causa di non punibilità *ex art. 323 ter* c.p. prevista per colui che collabora con la giustizia, a patto che vi sia una confessione spontanea che intervenga prima che l'interessato abbia notizia di una indagine a suo carico e comunque entro quattro mesi dalla commissione del reato. La norma, che può essere applicata solo ad un nutrito elenco di specifiche incriminazioni, prevede un meccanismo “premiale” in presenza di una effettiva collaborazione da parte del colpevole che va a controbilanciare l'inasprimento del sistema sanzionatore di cui si è dato atto sopra, secondo la tecnica, invero già sperimentata in molti settori emergenziali, del “bastone e della carota”.

In fine, il carattere punitivo che percorre la novella è apprezzabile anche nella modifica apportata al regime dell'accesso ai benefici penitenziari attraverso l'ampliamento del catalogo dei reati c.d. ostativi con l'inserimento inserendo al comma 1 dell'art. 4 *bis* della legge n. 354/1975 i delitti di cui agli artt. 314, comma 1, 317, 318, 319, 319 *bis*, 319 *ter*, 319 *quater*, comma 1, 320, 321, 322, 322 *bis* c.p.

### **3. La responsabilità amministrativa degli enti alla luce della d.lgs. n. 231/2001 e successivi interventi.**

In ultimo, occorre concludere l'analisi del quadro normativo anticorruzione italiano richiamando la disciplina contenuta nel d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231.

La genesi dell'atto va individuata nella legge di ratifica alla Convenzione OCSE sulla corruzione nelle transazioni internazionali n. 300/2000 recante la delega dell'organo legiferante al Governo ad introdurre un modello di responsabilità amministrativa dell'enti giuridici per i reati commessi, nel loro interesse o vantaggio, da soggetti che rivestono al loro interno una posizione “apicale” ovvero che siano a quest'ultimi subordinati. Le istanze di adeguamento alle

Convenzioni provenienti dagli organismi sovranazionali si erano fatte sempre più pressanti e richiedevano la previsione di specifiche norme punitive degli enti in relazione alla commissione di illeciti penali. Ciò si giustificava anche col fatto che le proporzioni assunte dal fenomeno corruttivo, le modalità sistemiche che lo caratterizzano e le difficoltà di applicare gli schemi della responsabilità penale personale rendevano necessario un intervento normativo che fosse in grado di rispondere ad una nuova criminalità caratterizzata da una stretta interconnessione tra corruzione ed attività imprenditoriale.

Tralasciando in questa sede il richiamo alla diatriba sorta in merito alla natura giuridica della *corporate criminal liability*<sup>154</sup>, ciò che assume grande rilievo è la circostanza per la quale il decreto legislativo *de quo* segna il definitivo superamento del tradizionale dogma *societas delinquere non potest*, riconoscendo in capo alla persona giuridica un autonomo centro di imputazione penale.

I destinatari della normativa sono le persone giuridiche, forniti di personalità giuridica e le società e associazioni, anche prive di personalità giuridica. Rimangono, invece, esclusi dal catalogo lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici nonché gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale (art. 1). Tali soggetti, in base al quadro normativo, potranno essere ritenuti responsabili qualora la persona fisica, legata all'ente da un rapporto funzionale, commetta uno dei reati c.d. presupposto specificatamente elencati

---

<sup>154</sup> Su tale *querelle*, si vedano V. MAIELLO, *La natura (formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale) della responsabilità degli enti nel d.lgs. n. 231/2001: una «truffa delle etichette» davvero innocua?*, in «*Riv. trim. dir. pen. econ.*», 2001, p. 879 ss.; L. STORTONI-D. TASSINARI, *La responsabilità degli enti: quale natura? Quali soggetti?*, in «*Ind. pen.*», 2006, p. 7 ss.; G. AMARELLI, *Profili pratici della questione sulla natura giuridica della responsabilità degli enti*, in «*Riv. it. dir. proc. pen.*», 2006, p. 151 ss.; M. M. SCOLETTA, *La responsabilità da reato delle società: principi generali e criteri imputativi nel d.lgs. n. 231/2001*, in G. CANZIO-L. D. CERQUA-L. LUPARIA (a cura di), *Diritto penale delle società. 1, I profili sostanziali*, CEDAM Padova 2014, p. 867 ss.

nel decreto. Si tratta di un *numerus clausus* di ipotesi criminose che nel corso degli anni ha subito significati incrementi nell’ottica di reprimere e, al contempo, prevenire la criminalità d’impresa che comprende sia forme di *corporate crime* – tra cui rientra la *corporate bribery* – sia tutte quelle fattispecie di reato che rivelano un’organizzazione collettiva essenzialmente dedita all’agire criminoso, tipica del diverso paradigma delle c.d. “imprese criminali”<sup>155</sup>.

L’imputazione della responsabilità alla persona giuridica richiede il realizzarsi in alcuni elementi di cui si illustreranno in breve i profili. In primo luogo, oltre al legame funzionale che deve intercorrere tra l’ente e la persona fisica – nella duplice prospettiva del soggetto “apicale” o “subordinato” –, occorre che il reato-presupposto venga commesso “nell’interesse o a vantaggio dell’ente” (art. 5). È necessario, dunque, che sussista un legame che giustifichi l’ascrivibilità della responsabilità alla *societas*<sup>156</sup>. A ciò si aggiunge l’ulteriore elemento rappresentato dall’adozione di un efficace modello di organizzazione, gestione e controllo (c.d. modello 231 o *compliance program*) che elimini il rischio di commissione dei reati-presupposto. Pertanto, qualora il modello 231 sia stato predisposto dall’ente e risulti adeguato, cioè efficace rispetto allo scopo per il quale è stato elaborato in base ad un giudizio prognostico, il soggetto giuridico

---

<sup>155</sup> SCOLETTA, *La responsabilità da reato delle società: principi generali e criteri imputativi nel d.lgs. n. 231/2001*, op. cit., pp. 885-887.

<sup>156</sup> La natura del legame tra reato-presupposto e persona giuridica non trova ad oggi una risposta univoca. Secondo i teorici della responsabilità di tipo “oggettivo”, il criterio di imputazione richiamerebbe il modello vicariale (o inglese) nella sua versione meno rigida rispetto al paradigma “puro” espresso dalla *identification theory*. Infatti, quest’ultima ascrive il fatto criminoso commesso dalla persona fisica all’ente in base ad un meccanismo di identificazione tale per cui il reato ritenuto in via presuntiva commesso dagli organi rappresentativi e attuativi della politica aziendale. L’art. 6 del decreto, invero, tempera gli effetti della teoria *de qua* introducendo il correttivo costruito attorno alla funzionalità dei “modelli di organizzazione e gestione”, alla cui efficacia è in sostanza legata la sussistenza o meno della colpa organizzativa. Sul punto, A. FIORELLA-N. SELVAGGI, *Compliance programs e dominabilità “aggregata” del fatto. Verso una responsabilità da reato dell’ente compiutamente personale*, in «Dir. Pen. cont.», nn. 3-4, 2014.

potrà essere sollevato da responsabilità in relazione al reato commesso dall'agente. In definitiva, perché si realizzi l'elisione della responsabilità colpevole dell'ente, l'impianto normativo richiede che debba muoversi un giudizio di rimproverabilità da cogliersi nel difetto di organizzazione sulla base dell'assunto che un modello organizzativo e gestionale coerente con l'esigenza di controllare i comportamenti posti in essere nelle aree valutate a rischio di reato importa una riduzione dello stesso.

Un altro aspetto significativo della disciplina riguarda l'impianto sanzionatorio incentrato, in particolare, sulle misure a carattere interdittivo. Il regime previsto per le sanzioni interdittive, alla luce anche della recente modifica avvenuta con la "legge spazzacorrotti", prevede la loro applicabilità ai soli reati previsti dagli artt. 317, 319 (anche nelle forme aggravate), 322 e 322 *bis* c.p., sia commessi da un pubblico ufficiale ovvero da un incaricato di pubblico servizio. Inoltre, la risposta sanzionatoria risulta graduata a seconda della posizione assunta all'interno dell'ente dal soggetto agente (art. 25, c. 5): per cui sarà più grave nel caso in cui l'illecito sia commesso dall'"apicale", mentre, nell'ipotesi di fatto commesso dal soggetto "subordinato" il grado di colpevolezza dall'ente sarebbe inferiore stante il minore coinvolgimento dello stesso. Tuttavia, la novella del 2019 ha previsto la possibilità di applicare le sanzioni interdittive per la loro durata ordinaria, anziché quella introdotta con l'art. 25, c. 5, nell'ipotesi di adozione di una condotta "collaborativa" da parte dell'ente, fermo restando la sottoposizione alle sanzioni pecuniarie. La condotta *post factum*, da compiersi prima della sentenza di primo grado e che permetterebbe all'ente di accedere al trattamento più favorevole, consiste essenzialmente nel risarcimento del danno e nella messa a disposizione del profitto, oltre alla eliminazione delle carenze organizzative che hanno permesso la commissione del reato. Diversamente, sarebbe possibile ottenere l'esclusione dalle sanzioni *de qua* se la collaborazione

avvenga prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado (art. 17)<sup>157</sup>. Siffatta previsione “premiale” contribuisce a incrinare il legame fra posizione di controllo dell’ente, i vertici gestionali e le strutture subordinate da un lato e l’ente dall’altro, inducendo comportamenti trasparenti talvolta inibiti dal timore delle conseguenze sanzionatorie che la società medesima sarebbe destinata a subire.

Appare, dunque, evidente che la *ratio* sottesa alla disciplina consiste, da un lato, nell’esclusione dal circuito dei rapporti con la pubblica amministrazione delle società responsabili per le condotte corruttive, neutralizzando l’attività del destinatario della misura nel settore ove l’illecito è stato realizzato<sup>158</sup>, dall’altro, sotto il profilo generale e special-preventivo, nell’effetto deterrente ottenibile dalla stigmatizzazione dell’ente “deviato” a seguito dalla condanna interdittiva e dal conseguente obbligo di pubblicazione della sentenza (art. 18), tale da compromettere al contempo la sua reputazione ed immagine.

In ultimo, a concludere il trittico di questo meccanismo punitivo-premiale, il “decreto 231” contempla la misura della confisca del prezzo o del profitto del reato – anche per equivalente – previo accertamento della responsabilità dell’ente (art. 19). Ecco che, dunque, si pone l’esigenza di colpire il soggetto giuridico che, deviando la destinazione della sua attività, consegue vantaggi dalla commissione dell’illecito.

In definitiva, al netto dei limiti e dei dubbi che ancora vengono sollevati, l’impianto normativo costruito con il d.lgs. n. 231/2001 consente di coprire una vasta area di ipotesi criminose che mostrano strette connessioni con il fenomeno corruttivo, anche di estensione extraterritoriale. Le multiformi vesti della

---

<sup>157</sup> P. DI GERONIMO, *Modifiche in tema di responsabilità amministrativa degli enti*, in *La legge anticorruzione*, op. cit. pp. 237-242.

<sup>158</sup> F. MUCCIARELLI, *La responsabilità degli enti nel contrasto alla corruzione: repressione e prevenzione*, in «*Discrimen*», 2019, p. 19.

corruzione sistemica ben si adattano – e si infiltrano – nelle strutture corporative che, spesso, rischiano anche di trasformarsi in centri operativi delle organizzazioni criminali. Per tali motivi, si rende opportuno creare un sistema che, prima di essere repressivo, prevenga l'insorgere di aree di rischio in cui la corruzione possa annidarsi, incentivando, al contempo, una cultura della trasparenza e della legalità.

#### **4. Che quadro emerge della disciplina italiana rispetto agli obblighi internazionali ed europei? Alcune considerazioni.**

La risposta del legislatore nazionale di adeguamento della disciplina agli obblighi nascenti dalla ratifica di alcune delle convenzioni in tema di corruzione e alle pressanti istanze di riforma provenienti dagli organi di controllo e monitoraggio, a ben vedere, offre il fianco a critiche. L'attuale quadro normativo si dimostra, infatti, a parti incompleto e inadeguato. Certamente, va osservato che, le esperienze e le tradizioni culturali e giuridiche del Paese hanno rappresentato un ostacolo nella scelta politico-criminale di incriminare o meno una determinata condotta o di costruire la fattispecie penale in un determinato modo, allontanandosi dal modello o dalle indicazioni riportate nelle fonti internazionali o regionali. Tuttavia, tale aspetto non può essere utilizzato in via esclusiva per giustificare delle scelte che rischiano di creare vuoti di tutela ovvero ampliare quelli già esistenti, specialmente se si considera la natura multiforme e camaleontica del fenomeno da trattare.

In primo luogo, si osserva che la novella del 2012, per quanto abbia cercato di intervenire con adattamenti significativi rispetto alla precedente disciplina, non si esime dal rimprovero di non aver saputo soddisfare a pieno gli impegni assunti dall'Italia, richiedendo successivi interventi riformatori.

I punti sui quali occorre che la riforma si soffermasse erano essenzialmente<sup>159</sup>: a) la corruzione nel settore privato; b) la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri o internazionali; c) il traffico di influenze; d) la distinzione tra corruzione e concussione; e) la repressione della corruzione susseguente. Inoltre, le critiche mosse in passato alla disciplina nazionale avevano investito anche il trattamento sanzionatorio dei reati di corruzione ritenuto sproporzionato e non dissuasivo, e il regime della prescrizione che, così come costruito, rischiava di compromettere i procedimenti penali per corruzione.

Rispetto ai temi evidenziati sui quali era necessario intervenire, alcuni sono stati efficacemente trattati dalla riforma “Severino”. Si pensi, ad esempio, all’inasprimento sanzionatorio e al riequilibrio, pur non integrale, del trattamento sanzionatorio dei reati di corruzione e alla questione relativa ai tempi di prescrizione. Tuttavia, vi sono aspetti che hanno suscitato particolare perplessità, primo fra tutti il tentativo, mal riuscito, di distinguere le fattispecie di concussione e di corruzione “salvando” la prima ma scomponendola, al contempo, in due distinte figure criminali: concussione (art. 317) e induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 *quater*). L’esito di tale scelta è stato la creazione di una nuova area di incertezza che si sommava a quella esistente riguardo ai rapporti tra corruzione e concussione che aveva, già in passato, stimolato l’idea di una abrogazione di quest’ultimo reato. Inoltre, alcune riserve sono state mosse alla logica sottostante al regime sanzionatorio previsto per l’induzione indebita e per la corruzione per atto contrario ai doveri d’ufficio (art. 319), che incomprensibilmente puniva meno severamente la condotta del pubblico ufficiale che, abusando delle sue qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere un’utilità per il compimento di atti contrari ai doveri

---

<sup>159</sup> *Rapporto GRECO di valutazione sull’Italia, Tema I Incriminazioni, Terzo ciclo di valutazione*, Strasburgo, 20-23 marzo 2012.

d'ufficio, rispetto all'ipotesi di mera ricezione della dazione o della promessa non sollecitata.

Anche sul piano probatorio la scelta del legislatore si è rivelata dubbia in quanto la punibilità del privato "indotto" rende più complessa l'emersione dei fenomeni di malaffare poiché riduce le *chances* di acquisire importanti dati da una delle fonti di prova principali che, invece, sarà portata a mantenere il silenzio.

Tali rilievi problematici hanno richiesto, inseguito, degli "aggiustamenti" realizzati con l. n. 69/2015 che, invero, non hanno stravolto il quadro normativo costruito con la riforma "Severino". Tralasciando quelle che sono state le modifiche più significative apportate dalla riforma – ampiamente discusse in precedenza –, ciò che rileva richiamare è la scelta, da valutare positivamente, di introdurre la circostanza attenuante *ex art. 323 bis c.p.* in tendenza con la dimensione giuridica internazionale contraria alla previsione di strategie premiali nel campo della repressione del fenomeno corruttivo internazionale<sup>160</sup>. La rottura del patto tra corruttore e corrotto attraverso la previsione di un incentivo è stato un aspetto che la novella del 2012 aveva tralasciato, sebbene affrontato in precedenza nel dibattito politico, specialmente per quanto concerne la sua reale efficacia preventiva. La decisione, invece, di recuperare la questione risolvendola con l'introduzione di una circostanza attenuante va salutata con favore in quanto permette di facilitare la rottura del vincolo senza smantellare la sequenza reato-pena<sup>161</sup>.

Un ulteriore aspetto sul quale si insisteva che venisse affrontato dal legislatore italiano ha riguardato la costruzione della fattispecie di corruzione tra privati che, dapprima con la l. n. 190/2012, è avvenuta attraverso la sola modifica dall'art.

---

<sup>160</sup> MONGILLO, Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015, op. cit. p. 11.

<sup>161</sup> Ivi, p. 12.

2635 c.c. La disposizione, prima titolata “infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità”, costituisce, forse, uno dei punti della riforma “Severino” che ha suscitato più contrarietà, in quanto l’intervento non si è spinto oltre ad una differente rubricazione. Occorre evidenziare che, l’inerzia del legislatore prima della riforma rispetto all’implementazione della disciplina dell’art. 2635 era già stata a più riprese criticata in diversi rapporti del GRECO e nella relazione della Commissione europea del 6 luglio 2011 sul livello di recepimento della Decisione quadro 2003/568/GAI. Pertanto, la novella del 2012 avrebbe dovuto costituire l’occasione di riscrittura dell’articolo anche al fine di conformare lo statuto della corruzione privata alla Convenzione Penale del 1999. Ciò che, invece, è accaduto è stata la sostanziale rimanenza della struttura del reato con l’aggiunta di alcune modifiche, tra le quali le più rilevanti: l’ampliamento della gamma dei soggetti attivi, al quale si è accompagnato la previsione di una pena edittale irrisoria (reclusione fino a un anno e sei mesi); l’introduzione di una deroga alla procedibilità a querela; l’inclusione dell’art. 2635 c.c. tra i reati presupposto della responsabilità dell’ente *ex d.lgs. n. 231/2001*; l’estensione della punibilità all’ipotesi di violazione, da parte dei soggetti intranei, anche degli «obblighi di fedeltà»<sup>162</sup>.

La scelta di procedere ad un riadattamento della disciplina previgente, configurando la fattispecie come illecito di danno – in tal modo tradendo le indicazioni delle fonti normative europee, che richiedevano un’anticipazione della tutela alla soglia del pericolo – era fin da subito apparsa inadeguata ad assicurare un’efficace tutela dei beni giuridici coinvolti, sia interni che esterni all’impresa, quali il patrimonio e il buon funzionamento dell’impresa e la libera

---

<sup>162</sup> Sul punto, E. DOLCINI, *La legge 190/2012: contesto, linee di intervento, spunti critici*, in «Dir. pen. cont.», 2013, p. 19 ss; LA ROSA, *Corruzione privata e diritto penale. Uno studio sulla concorrenza come bene giuridico*, op. cit. p. 297 ss.

concorrenza nel settore privato. Sicché, non lascia interrogativi la decisione del legislatore di intervenire nuovamente, da ultimo anche con la l. n. 3/2019.

Il primo intervento di adeguamento viene realizzato con il d.lgs. n. 38/2017, le cui novità hanno inciso in modo significativo sulla costruzione del bene giuridico tutelato, migrando da un modello di tipo patrimonialistico, presente nella vecchia fattispecie di infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità e sostanzialmente accolta anche nella successiva riscrittura dell'articolo con la l. n. 190/2012, ad uno di tipo lealistico, più in linea con la natura degli interessi che le convenzioni intendono tutelare. Viene accolta con positività la scelta di eliminare il riferimento alla causazione di un «nocumento alla società», concentrando il disvalore del fatto sulla «violazione degli obblighi inerenti all'ufficio o degli obblighi di fedeltà». In tal modo, il bene giuridico tutelato non si identifica più nel patrimonio della società ma, piuttosto, nella relazione fiduciaria che lega i soggetti indicati dall'art. 2635 all'ente di appartenenza. Inoltre, anche la decisione di inasprire le pene e di prevedere *ex art. 2635 bis c.c.* un'ulteriore figura incriminatrice di “istigazione alla corruzione tra privati”, estendendo la responsabilità per queste condotte alle persone giuridiche, viene apprezzata, come emerge dal rapporto del GRECO successivo alle modifiche<sup>163</sup>. Ciò che l'intervento tralascia e che ha sollevato critiche è stata la permanenza della condizione di procedibilità a querela, aspetto che invece viene trattato dalla novella del 2019. La legge “Spazzacorrotti”, infatti, è intervenuta modificando il regime di procedibilità delle due fattispecie di cui agli artt. 2635 e 2635 *bis* attraverso la previsione dell'unitaria disciplina della procedibilità d'ufficio.

---

<sup>163</sup> G. TARTAGLIA POLCINI, *La corruzione privata: responsabilità individuali e responsabilità degli enti alla luce della Legge 3/2019 e delle evoluzioni delle teorie aziendalistiche*, 16 luglio 2019.

In ultimo, occorre esaminare la questione inerente alla richiesta di introduzione del reato di *trading in influence* sollevata dagli organismi internazionali.

La riforma del 2012 ha accolto la sfida inserendo nel quadro della disciplina penale anticorruzione la nuova fattispecie di traffico di influenze illecite (art. 346 *bis*). Il reato inizialmente è stato costruito su un “tipo criminoso” dai contorni sbiaditi con discapito dei principi di tassatività e determinatezza della legge penale, richiedendo uno significativo sforzo interpretativo da parte della dottrina e della giurisprudenza. Specialmente fino all’abrogazione del reato di millantato credito avvenuta solo con la riforma del 2019, la vigenza di entrambe le norme aveva generato diversi problemi interpretativi dovuti alle interferenze di tipicità da parte di entrambe le figure criminali. Questo binomio normativo si traduceva, inoltre, in “pratiche” investigative giudiziarie controverse che non permettevano, al contempo, di restituire alla figura del millantato credito il suo spazio originario di rilevanza penale che ne sarebbe derivato dall’introduzione del reato *ex art. 346 bis*<sup>164</sup>. Quello che ha fatto la legge n. 3/2019 per superare la mancanza di adeguamento alle indicazioni contenute nelle convenzioni internazionali è stato procedere con l’abrogazione dal reato superstite di millantato credito e riscrivere la fattispecie di traffico di influenze illecite. I due punti di disaccordo con le fonti sovranazionali consistevano nella: 1) mancanza di distinzioni, sotto il profilo della gravità dell’offesa, tra le ipotesi in cui concretamente si esercita un’influenza con le semplici millanterie; 2) punibilità del privato anche nei casi cui agisca come “acquirente di fumo”. La riscrittura del reato di cui all’art. 346 *bis* si è tradotta nella creazione di una fattispecie “ibrida” in cui si è cercato di riversare attraverso la locuzione «relazioni asserite» gli elementi di tipicità della figura del millantato credito – nella sua configurazione originaria, cioè

---

<sup>164</sup> Sul punto, F. RIPPA, *Cenni sul traffico di influenze illecite: dalla riforma “Severino” alla legge “spazzacorrotti”*, in «DeJustizia. Rivista giuridica», giugno 2021, pp. 6-7.

precedente all'ampliamento ermeneutico del suo ambito applicativo. Questa commistione apparirebbe più conforme al tenore delle disposizioni convenzionali<sup>165</sup> che non distinguono tra influenza esistente e influenza presunta e, dunque, si prestano a ricomprendere anche la vecchia figura del millantato credito. Tale genericità del tipo criminale dovrebbe consentire di «intercettare la “background corruption”, ossia quell'insieme di condotte, tipiche della c.d. corruzione sistemica, che costituiscono il retroterra di veri e propri accordi corruttivi o comunque di condotte di deviazione dell'azione amministrativa dai canoni di imparzialità, efficienza e correttezza»<sup>166</sup>. Il risultato “imposto” dalle convenzioni, tuttavia, consiste nel rimescolamento degli elementi di entrambe le figure criminali che ha richiesto ancora una volta l'intervento da parte della giurisprudenza per sciogliere i nodi interpretativi e ridefinire i confini<sup>167</sup>. Infatti, partendo dall'esame del bene giuridico del reato di traffico di influenze illecite si osserva che, nei delitti contro la pubblica amministrazione, specialmente nei casi di corruzione, è necessario dare rilievo alla posizione assunta dai terzi, cioè di coloro che possiedono una determinata aspettativa rispetto alla tutela dei loro interessi nei confronti dell'azione amministrativa. Nella fattispecie *de qua* ciò si traduce nella salvaguardia della capacità di ciascuno cittadino di poter influenzare, a parità di condizioni, la p.a., punendo quelle condotte che realmente possono distorcere l'azione amministrativa. Questa lettura porta a concludere per l'assenza di una continuità normativa tra i reati di millantato credito – anche rispetto, alla fattispecie contenuta nel secondo comma – e di traffico di influenze illecite. La soluzione interpretativa non esclude, tuttavia, la punibilità per truffa

---

<sup>165</sup> Art. 12 della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999 e art. 18 della Convenzione ONU di Merida del 2003.

<sup>166</sup> M. GIOIA, *Il traffico di influenze illecite nelle fonti sovranazionali*, in S. GIAVAZZI *et alii.* (a cura di), *Lobbying e traffico di influenze illecite*, Giappichelli, Torino 2019, p. 100.

<sup>167</sup> Cass. pen., sez. VI, 7 febbraio 2020, n. 5221, Impeduglia

di colui che si propone in grado di influenzare la pubblica amministrazione, sempre che siano soddisfatti tutti i requisiti del reato.

A ben vedere la posizione della giurisprudenza sembrerebbe discostarsi dagli intenti del legislatore della novella di incorporare in un'unica fattispecie il "vecchio" millantato credito e la nuova figura il traffico di influenze illecite reinterpretando entrambe le figure criminali in ragione dei diversi beni giuridici e delle fenomenologie criminose coinvolte e, dunque, del loro diverso campo di operatività<sup>168</sup>.

In generale, dunque, è innegabile che la stagione delle riforme avviata con la l. n. 190/2012 abbia prodotto notevoli risultati, quanto meno in termini di adeguamento agli obblighi convenzionali, come emerge chiaramente dai rapporti del GRECO ovvero di *Transparency International*. La disciplina interna in tema di lotta alla corruzione appare con l'ultima riforma avvenuta con la "Spazzacorrotti" «soddisfacente», sebbene alcune delle raccomandazioni siano state attuate sole in parte. Inoltre, perdura ancora il rilievo critico dell'inefficacia dell'inasprimento sanzionatorio compiuto in diverse fasi nel corso degli interventi riformatori se non accompagnato da idonei strumenti di prevenzione ed accertamento, tema sul quale Italia è ancora una volta è stata chiamata ad intervenire<sup>169</sup>.

Sicché, le questioni che ancora rimangono scoperte e sulle quali si dovrà attendere un futuro intervento del legislatore nazionale ricoprono essenzialmente i seguenti punti<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> P. A. MARINO, *L'unificazione di traffico di influenze e millantato credito: una crisi mal riuscita, nota a Cass., Sez. VI, sent. 18 settembre 2019 (dep. 7 febbraio 2020), n. 5221, Pres. Fidelbo, Rel. Costantini*, in «SistemaPenale», 26 maggio 2020.

<sup>169</sup> *Addenda al Second Compliance Report* approvata il 18 giugno 2018 dal GRECO.

<sup>170</sup> *Seconda Addenda al Second Compliance Report* adottata dal GRECO nella riunione plenaria che si è svolta dal 2 al 6 dicembre 2019.

In primo luogo, viene sollevato il problema della perdurante mancanza di ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione penale sulla corruzione che estende la portata dell'accordo agli arbitri in questioni commerciali, civili e di altra natura e ai giurati, e completa le disposizioni in esso contenute volte alla protezione delle autorità giudiziarie contro la corruzione. La ratifica del Protocollo richiederebbe l'adozione di provvedimenti per penalizzare la corruzione attiva e passiva degli arbitri e dei giurati nazionali e stranieri.

Secondariamente, il problema della mancata incriminazione della corruzione attiva e passiva a tutti i pubblici ufficiali stranieri rimane ancora irrisolto posto che, anche con la riforma del 2019, la corruzione passiva è limitata ai soli funzionari degli Stati membri dell'UE, richiedendo in tal modo un intervento per attuare un totale allineamento con la Convenzione Penale.

## PARTE II

### CAPITOLO 1

#### Profili criminologici di un fenomeno multiforme

##### 1. Premessa.

L'analisi del fenomeno della corruzione attraverso la scienza criminologica è un aspetto che per lungo tempo è stato marginalizzato. Le ragioni che si ritiene siano alla base si muovono su piani differenti ma strettamente connessi fra loro. Da un punto di vista storico è stato più volte sottolineato nel corso della trattazione come l'attenzione alla corruzione sia emersa in tempi abbastanza recenti e, per vero, sulla spinta dell'onda di vicende che, considerata la loro risonanza mediatica, necessariamente avevano portato gli Stati e le Istituzioni internazionali ad interrogarsi sulla natura e l'eziologia del fenomeno. Pertanto, la stessa criminologia non ha non potuto che risentire di tale ritardo. Sotto il profilo semantico, uno degli aspetti che continua a suscitare problemi riguarda la definizione della corruzione. La complessità della natura degli atti illeciti si scontra con i diversi sistemi giuridici e i differenti sviluppi in campo politico-economico, sociale e culturale che investono i Paesi<sup>171</sup>, sicché, assume grande rilievo lo sforzo di addivenire ad una definizione che si adatti alla poliedricità del fenomeno. L'esistenza di elementi in comune tra le diverse forme di manifestazione della corruzione, come l'abuso di potere, la violazione della fiducia e il vantaggio finanziario personale o organizzativo, non è sufficiente in quanto rischia di portare alla formulazione di una definizione rigida e limitata

---

<sup>171</sup> Per approfondimenti, G. BROOKS, *Criminology of Corruption. Theoretical Approaches*, Palgrave Macmillan, London 2016, pp. 1-8.

entro la quale far muovere l'analisi criminologica. Sotto quest'ultimo profilo, si osserva che la criminologia tradizionale generalmente opera nel contesto della definizione fornita dal diritto penale che, nel caso della corruzione, coincide con il *bribing*, inteso come l'incontro tra l'offerta di tangenti da parte del *corruptor* e l'accettazione delle stesse dal *corruptee*. Da questa definizione ristretta emerge che il significato che risiede dietro alla criminalizzazione della corruzione consiste nella disapprovazione dell'abuso di potere per ottenere un tornaconto personale<sup>172</sup>. Tale aspetto, seguendo l'approccio criminologico tradizionale, vedrebbe tracciati i suoi confini dalla stessa legge penale con la conseguenza che il campo di ricerca criminologica verrebbe fortemente limitato. Pertanto, lo studio criminologico della corruzione non dovrebbe essere confinato solo a quelle forme di comportamento corruttivo criminalizzate dalla legge ma dovrebbe estendersi sino a ricomprendere tutte quelle manifestazioni devianti dell'abuso di potere nelle sue diverse morfologie.

In definitiva, è imprescindibile l'importanza di una definizione chiara, precisa e, al contempo, elastica di corruzione che permetta agli strumenti offerti dalla scienza criminologica di operare in supporto ai processi di criminalizzazione. In una prospettiva *a contrario*, l'analisi criminologica staccata dalla tradizione ha il pregio di esaminare l'eziologia del fenomeno nella sua mutevolezza e adattabilità ai cambiamenti sociali, economici e culturali così da restituire agli organi istituzionali, nazionali o transnazionali, un quadro sempre attuale che permetta di disporre misure preventive e di contrasto efficaci.

Per tali ragioni, la prima parte del capitolo sarà interessata dalla trattazione delle teorie criminologiche, di matrice diversa, e dall'esame degli effetti prodotti dalla

---

<sup>172</sup> W. HUISMAN-G. WALLE VANDE, *The criminology of corruption*, in G. D. GRAAF-P. V. MARAVIC-P. WAGENAAR, *The good cause: theoretical perspectives on corruption*, Opladen 2010, p. 115.

corruzione. In tale sezione si è scelto di utilizzare un approccio multilivello, esplorando possibili fattori causali a livello macro della globalizzazione e degli stati nazione, a livello meso delle organizzazioni e, infine, a livello micro delle interazioni tra individui.

Una parentesi riguarderà i metodi e i principali strumenti di misurazione adottati a livello regionale e internazionale, procedendo con individuandone i limiti.

A conclusione del capitolo, si osserveranno gli effetti prodotti dalla corruzione, rilevando anche gli eventuali benefici che una parte della letteratura reputa possano discenderne.

## **2. Le teorie criminologiche.**

Lo studio e l'analisi del comportamento criminale può seguire due approcci a seconda del momento in cui ci si pone ad osservare l'oggetto d'esame: si può partire dall'osservazione dei processi che agiscono nel momento in cui il reato si verifica, oppure osservare la storia dell'autore che precede la commissione del crimine. Nel primo caso la spiegazione scientifica della criminalità corruttiva ha una natura situazionale e meccanicistica, mentre, nel secondo caso l'analisi criminologica assume le vesti di una ricerca storica/evolutiva<sup>173</sup>. Per tale ragione, le elaborazioni teoriche che sono state sviluppate a livello nazionale e internazionale possono essere distinte seguendo le due macro aree sopra menzionate.

Secondo una prospettiva situazionale/meccanicistica il contesto oggettivo in cui è inserito l'autore del reato può offrire delle opportunità per delinquere. In quest'ottica, la corruzione sarebbe frutto di un'opportunità creata

---

<sup>173</sup> A. DI NICOLA-M. ZANELLA, *Teorie criminologiche e corruzione. Uno studio esplicativo in ambito internazionale*, in «*Rassegna italiana di criminologia*», vol.2, 2011, p. 39.

involontariamente, ad esempio, dall'ambiente organizzativo della pubblica amministrazione o di un'impresa, oppure da particolari modalità di interazione tra soggetti pubblici e privati. Il soggetto che delinque non rimane estraneo e passivo all'ambiente ma agisce come un attore razionale seguendo una logica di costi e benefici sia che esso rivesta il ruolo di *intraneus* sia che ricopra quello di *estraneus* nell'accordo corruttivo.

Nell'ambito di tale prospettiva è possibile individuare alcune teorie di matrice sociologica-criminologica. In primo luogo, la teoria della deterrenza, di cui fu uno dei fondatori fu Cesare Beccaria che trattò ampiamente nell'opera "Dei delitti e delle pene". Tale tesi riflette sulla circostanza per cui l'uomo – che è soggetto razionale – è frenato dal commettere un crimine perché teme la certezza, la celerità e la severità della sanzione. Queste tre dimensioni – certezza, celerità e severità – operano anche rispetto alla generalità dei consociati con l'effetto di ridurre i comportamenti devianti, secondo una prospettiva general-preventiva.

Secondo, invece, la teoria delle attività di routine sviluppata da Felson e Cohen occorre collegare strettamente il crimine all'ambiente, osservando il suo processo ecologico. Le interazioni sociali che quotidianamente avvengono sono causa della commissione dei reati<sup>174</sup>. Applicato al fenomeno corruttivo, maggiori interazioni che, ad esempio, si realizzano tra imprenditori e pubblici dipendenti possono portare ad un incremento della corruzione.

Rientra, infine, tra le teorie che muovono da una prospettiva situazionale/meccanicistica la teoria della scelta razionale, elaborata dai criminologi Cornish e Clarke. Il termine "scelta razionale" implica una visione dell'autore come soggetto in grado di valutare costi e benefici della propria

---

<sup>174</sup> Per approfondimenti, E. L. COHEN-M. FELSON, *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*, in «*American Sociological Review*», vol. 44, n. 4, 1979.

azione, secondo un paradigma utilitaristico<sup>175</sup>. Pertanto, all'aumentare di opportunità "criminali" e in presenza di determinati fattori situazionali che si inseriscono nel processo decisionale, il soggetto razionale può determinarsi a commettere atti di corruzione. La teoria in esame, inoltre, non esclude che i fattori di *background* – come l'età, la costituzione fisica, l'appartenenza ad organizzazioni - possano incidere quali concause esistenti alla radice che inducono l'individuo a commettere il crimine<sup>176</sup>.

Muovendosi sotto la lente della ricerca storica/evolutiva, la criminalità viene intesa come il risultato delle esperienze, inclinazioni e abilità che un soggetto ha appreso nel corso della sua esperienza di vita e professionale<sup>177</sup>. Quanto raccolto e assimilato durante il percorso trova risultato nelle valutazioni che ogni singolo attore compie rispetto alle condizioni corruttive che si presentano nei vari contesti. Nell'ottica di tale prospettiva, le teorie criminologiche che possono essere richiamate sono la teoria di genere e la teoria delle associazioni differenziali. La prima analizza la criminalità partendo dalla distinzione tra genere femminile e genere maschile, rilevando una marcata tendenza alla delinquenza in quest'ultimo e, dunque, ad essere più corruttibile. Inoltre, si è evidenziato che le donne sono meno tolleranti nei confronti di comportamenti disonesti e che esiste una relazione negativa tra il tasso di partecipazione delle stesse alla politica e il livello di corruzione. Una ragione plausibile potrebbe essere dovuta ad una differenza nell'avversione al rischio: le donne che ne sono più ostili eviteranno attività rischiose, come essere coinvolte in attività

---

<sup>175</sup> Si veda, D. B. CORNISH-R. V. CLARKE, *Understanding crime displacement: an application of rational choice theory*, in «*Criminology*», vol. 25/4, 1987.

<sup>176</sup> A. JANNONE-I. MACCANI, *Corruzione e anticorruzione in Italia. Pubblico e privato, trasparenza e appalti, prevenzione e contrasto*, Franco Angeli s.r.l., Milano 2017, p. 32.

<sup>177</sup> DI NICOLA-ZANELLA, *Teorie criminologiche e corruzione. Uno studio esplicativo in ambito internazionale*, op. cit. p. 39.

corruttive, più frequentemente degli uomini. Un'ulteriore spiegazione che è stata avanzata riflette sulla difficoltà per il genere femminile di entrare nel mercato del lavoro e nella politica così avendo meno occasioni di accedere alle reti di corruzione o acquisire conoscenze su come poter partecipare ad attività illecite<sup>178</sup>. Il pregio della teoria *de qua* è l'aver abbandonato i modelli teoretici androcentrici offrendo una finestra differente attraverso cui osservare ed analizzare i comportamenti criminali e devianti.

La teoria delle associazioni differenziali, invece, utilizza i concetti di apprendimento e interazione per spiegare l'origine del comportamento criminale. Il suo sviluppo lo si deve agli studi condotti da Edwin Sutherland sul *white collar crime* (crimine dei "colletti bianchi")<sup>179</sup>. Percorrendo la strada tracciata dalla teoria della 'trasmissione culturale' elaborata dai criminologi Shaw e McKay della Scuola di Chicago<sup>180</sup>, Sutherland rileva che i comportamenti e i valori devianti sono il prodotto dell'interazione con determinati gruppi di soggetti. Pertanto, la condotta criminale è l'esito di quel processo di apprendimento di norme e di valori che si realizza all'interno di un gruppo frequentato dall'individuo (agenzia di socializzazione). Da qui

---

<sup>178</sup> Sul tema, M. F. RIVAS, *An experiment on corruption and gender*, in «*Bulletin of Economic Research*», vol. 65/1, 2013, pp. 10-42.

<sup>179</sup> E. H. SUTHERLAND, *White Collar Crime* (1949), trad. it. *Il crimine dei colletti bianchi*, Giuffrè, Milano 1987.

<sup>180</sup> La Scuola di Chicago nasce degli sviluppi degli studi iniziati a partire dagli anni Venti e Trenta del secolo scorso presso il dipartimento di sociologia dell'Università di Chicago incentrati principalmente su temi quali la devianza e la criminalità. Il metodo adottato dagli esponenti della Scuola è empirico e si serve, tra l'altro, della tecnica dello "studio ecologico", cioè dell'analisi e osservazione delle diverse aree della città che ha permesso di evidenziare una stretta correlazione tra criminalità e ambiente urbano in termini di una maggiore delinquenza in quelle zone caratterizzate da una alta densità di popolazione, inadeguatezza di servizi, carenza di spazi e condizioni socioeconomiche depresse. Per approfondimenti, J. SNODGRASS, *Clifford R. Shaw and Henry D. Mc Fay: Chicago criminologist*, in «*The British Journal of Criminology*», vol. 16/1, Oxford University Press, 1976, pp. 1-19; W. HARDYNS- L. PAUWELS, *The Chicago School and Criminology*, in R. A. TRIPPLETT, *The Wiley Handbook of the History and Philosophy of Criminology*, Wiley-Blackwell, New Jersey 2017, pp. 123-139.

l'elaborazione della teoria delle associazioni differenziali che si basa sull'osservazione che «*a person becomes delinquent because of an excess of definitions of favorable to violation of law over definitions unfavorable to violation of law*»<sup>181</sup>.

Applicata alla c.d. criminalità economica, la teoria *de qua* porta a definire il crimine dei colletti bianchi come quello compiuto da «una persona rispettabile o, almeno, rispettata, appartenente alla classe superiore, che commette un reato nel corso della attività professionale [e imprenditoriale], violando la fiducia formalmente o implicitamente attribuitagli»<sup>182</sup>. La caratteristica principale di tale forma di criminalità riguarda la circostanza per cui a commettere il reato è un soggetto inserito in un contesto privo di disagio economico, povertà o degrado culturale, che spesso occupa posizioni di prestigio all'interno delle istituzioni o di organizzazioni. Sutherland analizza, inoltre, che le motivazioni che portano a delinquere – coincidenti, in sostanza, con situazioni di opportunità – e le tecniche vengono apprese all'interno del gruppo di appartenenza, senza subire uno stigma, in quanto pratiche conformi ai valori e alle regole seguiti dal gruppo stesso. La corruzione si inserisce perfettamente in tale panorama come una delle forme di estrinsecazione della criminalità dei *white collar*, come, cioè, uno dei modi normali di “fare affari”, accettato e condiviso nell'associazione.

I differenti approcci fin qui analizzati tendono, come si è visto, a ricercare una risposta al perché di un dato comportamento criminale. L'impiego della scienza criminologica offre, altresì, l'occasione di analizzare il rapporto tra la corruzione e alcune specifiche forme di criminalità.

---

<sup>181</sup> SUTHERLAND, *Principles of criminology*, J. B. Lippincott Company, Philadelphia 1947, p.6.

<sup>182</sup> SUTHERLAND, *White Collar Crime* (1949), op. cit. p. 8.

### **3. Il terreno di ricerca criminologica.**

Partendo da una prospettiva multilivello, i principali studi che la scienza criminologica ha condotto nel campo della corruzione ruotano attorno ai concetti di criminalità professionale, criminalità organizzata e criminalità organizzativa, quest'ultima ulteriormente suddivisa in *corporate crime* (reati societari) e *state crime* (reati commessi dallo Stato). Nell'ambito del fenomeno della corruzione, inoltre, l'analisi si è spinta sino a cercare di individuare delle possibili interconnessioni tra le sopracitate forme di criminalità, elaborando in tal modo i concetti di *state-corporate* e *state-organized crime*<sup>183</sup>.

#### **3.1 Corruzione e “white collar crime”.**

Inizialmente, gli studi in *subiecta materia* hanno circoscritto il terreno di ricerca all'interno della criminalità dei c.d. “colletti bianchi”. Il termine “*white collar*”, come visto, viene utilizzato da Sutherland nella sua teoria delle associazioni differenziali per spiegare quella forma di criminalità commessa da individui rispettati appartenenti alla classe socio-economica più elevata e appresa attraverso il contatto con il gruppo di appartenenza.

Il prestigio e la rispettabilità che caratterizzano in maniera marcata l'autore di questi crimini sono elementi che, invero, danno vita a due situazioni: da un lato, la bassa riprovevolezza sociale dei reati economici si scontra con il rilevante costo sociale in termini di danno; dall'altro, la difficoltà ad indentificare l'autore dell'illecito o il gruppo di responsabili a causa della facilità con la quale questa forma di criminalità può essere occultata nei processi decisionali all'interno delle pubbliche amministrazioni o delle imprese, determina un elevato “numero

---

<sup>183</sup> HUISMAN-WALLE, *The criminology of corruption*, op. cit. p. 116.

oscuro”. Con tale espressione, di cui si deve il merito a Sutherland, si intende lo scollamento esistente tra il dato ufficiale derivante dalle statistiche sulla criminalità delle autorità pubbliche e quello reale. Secondo l’autore ad aumentare il “*black number*” è la difficoltà nel pervenire a pronunce di condanna, sostituendo la sanzione penale con forme di risarcimento del danno o sanzioni di natura disciplinare, sicché, risulta sempre difficile avere contezza della portata del fenomeno criminale<sup>184</sup>. Ciò determina per il criminologo la circostanza per cui il diritto penale si scontra con la difficoltà di criminalizzare tutte le possibili condotte illecite poste in essere dei colletti bianchi e racchiudere la gamma di reati che fanno parte del *continuum* della corruzione. Pertanto, invece di limitare l’analisi della corruzione a ciò che è criminalizzato dalle leggi, il suo campo di applicazione dovrebbe essere esteso ad atti che vanno oltre la definizione normativa, come gli atti di collusione, *lobbying* e *networking*, che costituiscono un canale di corruzione criminale<sup>185</sup>.

In definitiva, ciò che emerge dall’analisi criminologica di Sutherland è che forme di criminalità economica nascono, si sviluppano e operano all’interno di organizzazioni in cui gli individui coinvolti non sono spinti da una dissonanza cognitiva a sfidare le pratiche corrotte in esse stabilite. Il bozzolo sociale di quella che può essere definita come socializzazione organizzativa è una potente

---

<sup>184</sup> BROOKS, *Criminology of Corruption. Theoretical Approaches*, op. cit. pp. 27-28.

<sup>185</sup> Alcuni studiosi, partendo dalle osservazioni di Sutherland, hanno postulato la necessità di sottrarre al diritto punitivo la funzione di delimitare la criminalità dei “*white collars*”. Se è vero, infatti, che la maggior parte dei paesi possiede un impianto normativo anticorruzione, sul versante dell’attuazione della legge i risultati non sono così positivi. Ciò lo dimostrano la scarsità delle pronunce di condanna e la frequente sostituzione delle sanzioni penali con sanzioni alternative. La situazione risulta ancora più critica sotto il profilo della corruzione privata o commessa tra due privati, posto che risulta più insidioso smascherare l’accordo corruttivo, coperto dai meccanismi di mercato o dallo stesso rapporto tra i due soggetti. Per tali ragioni, è stata avanzata da alcuni l’ipotesi di una revisione della definizione della criminalità dei *white collar* portando l’attenzione al tema dei diritti umani, dunque rivalutando il bene giuridico, e attribuendo al danno sociale il compito di delimitare l’area semantica. Sul punto, HUISMAN-WALLE, *The criminology of corruption*, op. cit. pp. 118-119.

“forza” che riesce a sedurre gli individui ad accettare la corruzione o a disattivare la consapevolezza morale<sup>186</sup>. La cultura esistente all’interno dell’organizzazione criminale influenza la condotta e le azioni degli individui portando alla istituzionalizzazione della corruzione determinata dalla stabilità, della resistenza al cambiamento e della trasmissibilità delle pratiche illecite all’interno del gruppo<sup>187</sup>.

Se è innegabile la pregevolezza dell’analisi criminologia di Sutherland, essa, tuttavia, non distingue il crimine commesso da un dipendente a favore della sua organizzazione con il crimine commesso da un dipendente nel proprio interesse e contro gli interessi dell’organizzazione. Per tale ragione, dopo di lui il concetto di criminalità dei colletti bianchi cade in disuso, mentre il campo di ricerca criminologica si allarga.

### **3.2. Corruzione e crimine organizzativo.**

Una sezione del *white collar crime* comprende il crimine organizzativo (*organisational crime*) o il crimine commesso dall’organizzazione o da un suo membro nell’interesse della stessa.

Si tratta di un’area di interesse criminologico, specialmente in relazione ai fenomeni legati al crimine ambientale, agli scandali sulla sicurezza alimentare o al crimine finanziario che, tuttavia, non ha coinvolto particolarmente la corruzione<sup>188</sup>. Tale circostanza può essere spiegata osservando che il campo di

---

<sup>186</sup> BROOKS, *Criminology of Corruption. Theoretical Approaches*, op. cit. p.70.

<sup>187</sup> Tale aspetto si presta a spiegare la corruzione c.d. sistemica che verrà affrontata nel proseguo della trattazione. Sul punto, B. E. ASHFORTH-V. ANAND, *The normalization of corruption in organizations*, in «*Research in Organizational Behavior*», January 2003; L. G. ZUCKER, *Where do institutional patterns come from? Organizations as actors in social systems*, in ZUCKER, *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, Cambridge, 1977.

<sup>188</sup> HUISMAN-WALLE, *The criminology of corruption*, op. cit. pp. 120-121.

analisi ha principalmente riguardato il rapporto tra il fenomeno corruttivo e l'organizzazione criminale, quest'ultima considerata come la principale minaccia all'economia legale. È sufficiente considerare che il reinvestimento dei proventi di reato da parte dei gruppi criminali nei settori chiave dell'economia lecita, specialmente in quelli produttivi, rappresenta un rischio concreto per lo sviluppo economico e la stabilità politica dei paesi. La criminalità organizzativa, invece, per molto tempo non ha attratto l'attenzione dei governi e dei soggetti privati, anche a causa dell'ambiguità intorno al concetto di corruzione. Se si fuoriesce dal quadro giuridico e si dilata la nozione di corruzione, il rischio è quello di creare una condizione di incertezza e di vaghezza che impatta negativamente l'attività criminologica, fortemente ancorata alle maglie del diritto penale.

Un ulteriore elemento che ha generato un certo disinteresse per la corruzione come forma di crimine organizzativo è l'assenza di vittime "visibili". Quasi sempre non esiste una relazione diretta tra autore e vittima, la quale in molti casi non realizza di aver subito un danno. Il crimine organizzativo esige dalle vittime "invisibili" un pesante tributo in termini finanziari, fisici ed emotivi se si considerano gli effetti che produce, come disoccupazione, mancanza di assistenza sanitaria e d'istruzione scolastica o carestia, ed è spesso accettato come parte di una cultura o di una tradizione. Il costo della corruzione commessa dalle società, oltre ad essere elevato, può colpire intere nazioni, sicché, può rivelarsi arduo il compito di individuare la vittima (*rectius* le vittime), oltre a richiedere una revisione della nozione tradizionale.

Sebbene tale ambito di ricerca sia stato trascurato ha permesso, tuttavia, di individuare tre forme di manifestazione del fenomeno che, al contrario, sono state oggetto di particolare attenzione: il crimine commesso dalle società

(*corporate crime*), il crimine di stato (*state crime*) e il crimine di stato-corporativo (*state-corporate crime*).

### **3.2.1 Corporate crime**

Con l'espressione *corporate crime* si definiscono gli atti o le omissioni illecite che sono il risultato di decisioni deliberate o di negligenza all'interno di una legittima organizzazione e sono commessi per conto dell'ente o per il perseguimento dei suoi scopi formali. Esempi di reati societari trattati nella letteratura scientifica includono tipicamente i reati finanziari, i reati contro i consumatori, i reati connessi ai rapporti di lavoro (compresi quelli legati alla sicurezza dei dipendenti), i reati contro l'ambiente e l'ecosistema e la corruzione. Già Sutherland nella sua analisi sul crimine dei colletti bianchi aveva illustrato che un'organizzazione è in grado di commettere reati rientrati in quella che viene definita criminalità economica senza che quest'ultima venga percepita come pericolosa, ma anzi subendo una bassa reazione sociale di censura. La principale motivazione a tale condizione viene indicata nel *network* in cui si muovono i criminali rappresentato da un'omogeneità culturale, dalle strette relazioni personali che legano gli individui che gravitano attorno al mondo della politica e degli affari. Questo stretto rapporto costruisce una rete di protezione che per molto tempo ha alimentato l'idea che le società sfuggono alla giustizia.

Nell'analizzare la criminalità economica occorre soffermarsi sul suo legame con l'organizzazione stessa dell'economia rilevando che, per quanto concerne la corruzione, il sistema economico-imprenditoriale possiede i seguenti caratteri criminogeni che ne favoriscono la diffusione. In primo luogo, l'elemento principale è rappresentato dalla logica del profitto: l'investimento di capitali con distorsione delle regole del mercato attraverso il sistema delle tangenti è un

meccanismo che permette all'ente di ricavare, al netto dei costi sostenuti, un elevato profitto tale da compensare il rischio. In secondo luogo, l'articolata struttura delle *companies*, in cui i processi decisionali sono affidati a più di un soggetto, fa in modo che la corruzione si annidi più facilmente e renda più difficoltoso individuare il responsabile in questa lunga catena della formazione della decisione criminogena. Infine, occorre tenere presente che l'impresa ha il vantaggio di poter occultare il patto corruttivo poiché è in possesso di mezzi che le consentono di sostituire la dazione in denaro, ad esempio, con forme di retribuzione che potrebbero essere rappresentate dall'assunzione di personale o dalla fornitura di servizi<sup>189</sup>.

La corruzione può rappresentare lo strumento privilegiato per creare un collegamento tra l'ente e la politica perché in questo meccanismo di scambio e di pressione si rafforza il potere delle *criminal corporations* sulle istituzioni. Al contempo, con la globalizzazione dell'economia e i processi di liberalizzazione le pratiche corruttive sono divenute il mezzo che permette alle imprese di inserirsi nei mercati esterni, anche dei Paesi in via di sviluppo e con la connivenza delle autorità statali di quest'ultimi. Ciò si verifica a causa delle asimmetrie economiche, politiche, sociali, culturali o giuridiche che inducono le imprese, ad esempio, a preferire alcuni paesi perché offrono maggiori opportunità dal punto di vista economico e uno scudo protettore contro le indagini sulla corruzione<sup>190</sup>.

Lo studio sul *corporate crime* ha coinvolto, inoltre, la ricerca delle strategie di contrasto e di prevenzione del crimine e della corruzione. Il diritto penale e, in particolar modo, il suo sistema sanzionatorio, è stato ritenuto da alcuni

---

<sup>189</sup> G. MAROTTA, *Aspetti criminologici del fenomeno corruttivo*, in «*Revista Brasileira de Estudos Políticos*», n. 115, 2017, pp. 322 ss.

<sup>190</sup> MALEM SEÑA, *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, op. cit. p. 14.

criminologi come il principale rimedio per contenere e prevenire il fenomeno<sup>191</sup>. Tuttavia, poiché occorre considerare le dimensioni mondiali dello stesso e il coinvolgimento del sistema economico e sociale, molti propendono verso soluzioni alternative ritenute, invero, più efficaci. In particolar modo si evidenzia l'importanza di incentivare sanzioni di natura civilistica, con funzione alternativa o concorrente alle sanzioni penali, ad esempio prevenendo la nullità degli atti pubblici o privati compiuti da taluni soggetti che hanno ad oggetto determinate transazioni economiche<sup>192</sup>. Un'altra soluzione adottata nel sistema statunitense è l'impiego di sanzioni pecuniari "ibride" tra le civili e le penali conosciute con il nome di *middleground sanctions* da applicare esclusivamente nei confronti di imprese e non nei confronti della persona fisica che ha compiuto il reato, la quale ne risponderà personalmente<sup>193</sup>. Tali sanzioni sono commisurate alla capacità patrimoniale dell'impresa e vengono comminate adottando le forme del procedimento penale. In ultimo, occorre richiamare il sistema di prevenzione e controllo dei *compliance* aziendali, costituito dalle procedure gestionali e di auditing e dagli organismi di controllo. L'adozione di tale modello permette, da un lato, di predisporre le misure necessarie per contrastare le condotte illecite compiute all'interno dell'ente, dall'altro, qualora dovesse rivelarsi inefficace o

---

<sup>191</sup> G. GEIS, *White Collar and Corporate Crime*, in *Major Forms of Crime*, a cura di R. MEIER, Sage Publishing, Beverly Hills 1984, pp. 145-154; S. KLEPPER-D. NAGIN, *The Deterrent Effect of Perceived Certainty and Severity of Punishment Revisited*, in «*Criminology*», vol. 27, 1989, pp. 721-746.

<sup>192</sup> F. GALGANO, *Strumenti civilistici d'intervento contro la criminalità economica ed organizzata*, in *La criminalità organizzata in Lombardia. Il fenomeno, i rimedi*, Giuffrè, Milano 1985, pp. 189-200; N. IRTI, *La nullità come sanzione civile*, in «*Contr. e impr.*», 1987, pp. 541 ss.

<sup>193</sup> K. MANN, *Punitive Civil Sanctions: The Middleground between Criminal and Civil Law*, in «*The Yale Law Journal*», vol. 101/8, 1992, pp. 1795-1873.

in mancanza della sua adozione, sarebbe possibile formulare un giudizio di colpevolezza a carico dell'ente rispetto al singolo fatto di reato verificatosi.

### **3.2.2 *State crime e state-corporate crime.***

Il crimine di stato o *state crime* rappresenta un campo di ricerca criminologica relativamente nuovo. Con tale espressione si indicano tutte quelle condotte commesse da appartenenti alle amministrazioni di uno Stato lesive dei diritti umani dei suoi cittadini o dei cittadini appartenenti ad un altro Stato qualora il crimine sia compiuto in occasione di particolari circostanze, quali ad esempio l'invasione o il colonialismo<sup>194</sup>. Secondo, invece, una diversa prospettiva criminologica lo *state crime* è una forma di devianza statale che coinvolge la violazione dei diritti umani<sup>195</sup>. I sostenitori di questa definizione attribuiscono alla società civile un ruolo fondamentale in quanto, esercitando il suo potere censorio, indica quali azioni sono da ritenere illegittime perché violano le norme giuridiche e le credenze morali condivise. In tal modo, si consentirebbe di far rientrare sotto questa etichetta tutte quelle condotte attive o omissive che sono prodromiche, ovvero che contribuiscono alla violazione dei diritti umani.

Un aspetto che occorre esaminare quando si affronta il tema degli *state crimes* per comprendere quali sono gli attori coinvolti è la nozione stessa di "Stato". Lo stato non è un'entità che possiede o concentra in sé il potere, ma un insieme di istituzioni e processi che fungono da base per l'organizzazione delle forze sociali. Pertanto, le agenzie educative, le istituzioni religiose e le organizzazioni imprenditoriali, così come le forze addette alla sicurezza o gli eserciti, fanno

---

<sup>194</sup> BROOKS, *Criminology of Corruption. Theoretical Approaches*, op. cit. p. 31.

<sup>195</sup> P. GREEN-T. WARD, *State crime, and human rights and the limits of criminology*, in «*Social Justice*», vol. 27/1, 2000, pp. 101–120.

parte di un insieme attraverso cui viene proiettato il potere statale e ne viene assicurata la sua egemonia<sup>196</sup>.

Gli *state crimes* includono alcuni tra i più gravi crimini commessi non solo in termini di danno arrecato agli individui e alla società, ma anche come numero di persone colpite e di sofferenza inflitta a tali individui. I reati che vengono qualificati come “di Stato” sono suddivisi dalla letteratura in quattro categorie: crimini commessi dalle forze di sicurezza, come il genocidio o la tortura; crimini politici, tra i quali viene fatta rientrare la corruzione; crimini economici, che ricomprendono tutte le violazioni di legge in materia di sicurezza e salute; crimini sociali e culturali<sup>197</sup>.

Spostando l'analisi sulle forme di criminalità politica, è possibile rinvenire uno stretto rapporto tra la corruzione commessa dai soggetti politici di uno Stato o dalle sue agenzie e la violazione dei diritti umani. Le modalità più comuni che l'analisi criminologica ha rivelato riguardano la sottrazione del denaro pubblico e il suo dirottamento verso conti correnti privati, il nepotismo, l'assegnazione di appalti in cambio di tangenti e la frode elettorale (*vote rigging*). Tali pratiche corruttive permettono l'accesso alle risorse economiche e sociali, generando una distorsione delle stesse. Ciò si verifica non solo nei paesi in cui esistono fragili e instabili forme di democrazia o che sono oppressi da regimi dittatoriali, ma anche negli stati che appartengono all'area più sviluppata del mondo e i casi di cronaca lo dimostrano. Gli effetti che si producono sono distruttivi dell'economia e dello sviluppo politico e sociale del paese. La lesione dei diritti umani e della qualità della vita della popolazione vittima del crimine perpetrato dallo Stato a causa della sovrapposizione degli interessi endogeni sugli interessi

---

<sup>196</sup> S. TOMBS-D. WHYTE, *The Shifting Imaginaries of Corporate Crime*, in «*Journal of White Collar and Corporate Crime*», vol. 1, 2020, p. 17.

<sup>197</sup> Sul punto, E. MCLAUGHLIN, *Political violence, terrorism, and states of fear*, in J. MUNCIE-E. MCLAUGHLIN (a cura di), *The problem of crime*, SAGE, London 2001, pp. 283-330.

esogeni dimostra la stretta correlazione tra il fenomeno della corruzione ‘statale’ e i diritti umani, tanto da far pensare ad una nuova forma di crimine definito con il termine *kleptocratie*.

Qualsiasi considerazione sulla criminalità di stato sarebbe incompleta senza la menzione allo *state-corporate crime*. Una definizione spesso citata asserisce che i crimini statali-corporativi consistono in azioni illegali o socialmente dannose che derivano dall’interazione tra il potere politico e le pratiche volte al perseguimento degli obiettivi di una o più istituzioni di governo con le organizzazioni che si occupano della produzione e della distribuzione dell’economia<sup>198</sup>. La criminalità *state-corporate* fornisce un quadro per l’analisi di forme di devianza organizzativa create o facilitate dall’intersezione tra istituzioni politiche ed economiche.

Inizialmente lo studio sui crimini corporativi si è incentrato sulla criminalità commessa dalle organizzazioni private, con scarso interesse per i soggetti pubblici: la responsabilità dello Stato veniva ridotta all’assenza di una regolamentazione efficace e alla sua mancata applicazione<sup>199</sup>. Tuttavia, all’inizio degli anni duemila, un piccolo *corpus* di lavori criminologici ha iniziato a rivolgere l’attenzione sul rapporto Stato-impresa come mezzo per comprendere la produzione dei reati societari<sup>200</sup>. Questa letteratura si è concentrata sulla relazione stretta, spesso simbiotica, tra attori statali/pubblici e attori privati (normalmente grandi aziende). In tal modo, si è potuto riconoscere che è la struttura dell’economia politica che crea le condizioni necessarie per la realizzazione di reati corporativi.

---

<sup>198</sup> J. R. AULETTE-R. MICHALOWSKI, *Fire in Hamlet: A case study of a state-corporate crime*, in K. D. TUNNEL, *Political crime in contemporary America: A critical approach*, Garland, New York 1993, p. 175.

<sup>199</sup> HUISMAN-WALLE, *The criminology of corruption*, op. cit. p. 124.

<sup>200</sup> TOMBS-WHYTE, *The Shifting Imaginaries of Corporate Crime*, op. cit. pp.16-17.

Pertanto, viene introdotta la nozione di stato come attore responsabile di crimini, cioè di quei comportamenti commessi a causa delle interazioni tra gli obiettivi aziendali e statali che, generalmente, non sono censurati perché non sono stati criminalizzati ovvero non vengono reputati tali da coloro che amministrano la giustizia<sup>201</sup>. In questa letteratura la criminalità statale-corporativa si presenta in due varianti: la *state-initiated crime*, che si compie quando le società impiegano direttamente il loro potere economico per costringere gli stati a intraprendere azioni socialmente dannose, e la *state-facilitated crime* in cui la commissione di reati deriva da forme di complicità da parte dello Stato che avvantaggiano direttamente o indirettamente la società interessata (ad esempio, la vendita di armi)<sup>202</sup> o «[...] perché aderiscono ad obiettivi condivisi il cui raggiungimento sarebbe ostacolato da una regolamentazione repressiva»<sup>203</sup>.

La formazione di questa categoria di crimine che combina elementi tratti dal *corporate crime* e dello *state crime* ha permesso di avere una visione più completa del processo di formazione di molti dei crimini rientranti tra i reati societari e dei responsabili coinvolti negli stessi. Al contempo, ha portato alla luce il dibattito sulla definizione penale di corruzione, rivelandone la limitatezza. È chiaro, infatti, che occorrerebbe rivedere la nozione stessa alla luce dei rilievi sulle parti coinvolte nello scambio, sulle finalità dell'esercizio dei rispettivi poteri e sui beni giuridici minacciati o lesi della condotta.

---

<sup>201</sup> R. C. KRAMER-R. J. MICHALOWSKI-D. KAUZLARICH, *The Origins and Development of the Concept and Theory of State-Corporate Crime*, in «*Crime & delinquency*», vol. 48/2, 2002, pp. 263-282.

<sup>202</sup> TOMBS-WHYTE, *The Shifting Imaginaries of Corporate Crime*, op. cit. p. 17.

<sup>203</sup> «[...] because they adhere to shared goals whose attainment would be hampered by aggressive regulation», ivi, pp. 271-272.

### 3.3 Corruzione e crimine organizzato.

Il crimine organizzato è stato il principale ambito di ricerca criminologica relativa alla corruzione. Il merito di ciò è da attribuire alle iniziative pattizie che le diverse organizzazioni internazionali hanno intrapreso nell'ottica di attirare l'attenzione degli Stati su un fenomeno in continua crescita e di forte pervasività. Il concetto di criminalità organizzata copre un'ampia gamma di attività illecite e strutture criminali, rendendo difficile il raggiungimento di un consenso su una definizione universalmente accettata. La Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale offre una definizione ampia e onnicomprensiva di criminalità organizzata, riferendosi ai gruppi criminali organizzati come «gruppi strutturati che commettono reati gravi a scopo di lucro». Le forme più comuni di criminalità organizzata includono il traffico di droga, armi, esseri umani e terrorismo.

L'organizzazione criminale sfrutta la stretta relazione parassitaria e simbiotica che instaura con le strutture economico-finanziarie e politico-amministrative legittime (“*upperworld*”) per inserirsi non solo nei mercati illegali, ma anche in quelli legali, come soggetto attivo e politico, producendo un significativo aumento delle attività di riciclaggio e di corruzione<sup>204</sup>. Quest'ultima rappresenta un canale e un facilitatore del crimine, oltre a rivestire il carattere di “sistematicità funzionale”<sup>205</sup> poiché, specialmente nei rapporti con la pubblica amministrazione, rappresenta il mezzo naturale per garantire la circolazione dei beni ottenuti illecitamente, facilitare il riciclaggio di danaro e ridurre il rischio di incorrere in sanzioni di natura penale. La forza persuasiva dello scambio corruttivo, inoltre, costituisce lo strumento principale utilizzato dalle

---

<sup>204</sup> MAROTTA, *Aspetti criminologici del fenomeno corruttivo*, op. cit. p. 328.

<sup>205</sup> Sul punto, V. ZINCANI, *La criminalità organizzata. Strutture criminali e controllo social*, Clueb, Bologna 1989.

organizzazioni mafiose, specialmente quelle di “nuova generazione”, per insinuarsi nei mercati redditizi, negli enti e nelle istituzioni pubbliche – sfruttando anche la forza intimidatrice derivante dal vincolo associativo –, minacciando così l’economia legale. Non da meno, l’espansione degli interessi e della sfera d’azione della criminalità organizzata provocata dalla crescente globalizzazione ha prodotto significativi effetti sui sistemi sociali, politici ed economici a livello mondiale. Quest’ultimo fenomeno è certamente quello più inquietante perché mafia e corruzione sono ormai divenuti «due poli di uno stesso meccanismo a tenaglia capace di inquinare profondamente l’apparato e le istituzioni politico-amministrative»<sup>206</sup>.

Le organizzazioni criminali, e quelle di stampo mafioso in particolar modo, costituiscono un mondo sotterraneo che, sebbene separato dal mondo legale, si intreccia e si mescola con quest’ultimo, sfruttando la corruzione dilagante e istituzionalizzata per destabilizzare lo Stato e le sue strutture. Per tale ragione, salvo alcune eccezioni, la criminalità organizzata è maggiormente diffusa in quei paesi in cui si riscontra una significativa debolezza dello Stato di diritto.

Questa «attrazione elettiva»<sup>207</sup> tra corruzione e crimine organizzato ha assunto notevole importanza nello studio criminologico anche in relazione al tema dello sviluppo economico. Sebbene sia un campo che necessita di maggiori indagini empiriche, i dati raccolti mostrano una relazione negativa tra criminalità organizzata e la ricchezza in termini di una significativa diminuzione del PIL specialmente nelle aree in cui è presente una sistematicità della corruzione<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> F. PALAZZO-F. VIGANÓ, *Diritto penale. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna 2018, p. 45.

<sup>207</sup> MONGILLO, *Crimine organizzato e corruzione: dall’attrazione elettiva alle convergenze repressive*, op. cit. p. 165.

<sup>208</sup> Per approfondimenti sul tema <https://www.u4.no/publications/organised-crime-and-corruption.pdf>.

### 3.4 Corruzione e criminalità professionale.

Il concetto di criminalità professionale descrive quelle forme di crimine commesso da un dipendente di un'organizzazione pubblica o privata che abusa della sua posizione di potere per ottenere un profitto, danneggiando gli interessi del proprio datore. Tale nozione ricomprende tre categorie: il reato "professionale" *stricto sensu (occupational crime)* riferito ad attività illegali e contrarie all'etica professionale commesse nell'ambito di un'occupazione legittima e al fine di ottenere un guadagno economico o per evitare delle perdite finanziarie; la devianza professionale (*occupational deviance*), intesa come la violazione delle norme che regolano le condotte in ambito lavorativo, e il crimine sul posto di lavoro (*workplace crime*), termine con il quale si fanno rientrare tutte quelle condotte criminali che vengono commesse sul luogo in cui si svolge la prestazione lavorativa<sup>209</sup>.

La nozione di crimine professionale assume rilevanza nell'analisi della corruzione c.d. passiva in quanto, se è vero che l'autore del reato ha una certa responsabilità professionale, tenuto conto che in tale fattispecie l'iniziativa corruttiva parte dal dipendente, non si può negare che sussistono fattori esterni incidenti sullo sviluppo del fenomeno. Tali fattori possono riguardare il contesto lavorativo, come la struttura dell'organizzazione in cui è inserito il corruttore, la cultura esistente al suo interno ovvero il tipo di *leadership*; oppure essere rappresentati da elementi esterni, quali la globalizzazione, il sistema giuridico o l'applicazione della legge. Sicché, occorre avere cautela nello sfruttare la metafora della "mela marcia" per indicare i privati corruttori, in quanto si

---

<sup>209</sup> L'espressione *occupational crime* è stata elaborata dagli studiosi M. R. CLINARD e R. QUINNEY nell'opera *Criminal behaviour systems: a typology*, Holt, Rinehart and Winston, 1973. HUISMAN-WALLE, *The criminology of corruption*, op. cit. p. 119.

rischierebbe pericolosamente di descrivere il fenomeno come una forma di devianza di singoli individui, come, cioè, casi isolati, senza considerare il contesto istituzionale dell'organizzazione e l'incidenza dei fattori sociali, politici ed economici.

Un'ulteriore osservazione sul rapporto tra corruzione e criminalità professionale riguarda la circostanza per cui il reato può non rivelarsi dannoso per gli interessi del datore. Nel caso di corruzione pubblica, infatti, l'organizzazione può trarre dei profitti dall'attività illecita del dipendente, mentre, nel caso della corruzione privata, entrambe le parti soddisfano i propri interessi poiché corrispondenti.

L'aspetto che rende problematica l'analisi criminologica e che porta la materia ad essere oggetto di scarsa attenzione e ricerca è rappresentato dalla difficoltà di portare in superficie i casi di criminalità professionale. Si potrebbe sostenere che tra le ragioni per tale condizione vi è lo sforzo delle organizzazioni di mantenere nascosta la condotta del proprio dipendente per non compromettere la reputazione o, nel caso di un'organizzazione pubblica, per mantenere la legittimità e non intaccare la fiducia del corpo civile<sup>210</sup>.

#### **4. Eziologia del fenomeno corruttivo.**

La ricerca sull'eziologia della corruzione si dimostra particolarmente complessa poiché, come vedremo, molte delle sue cause sembrano essere al contempo conseguenze del fenomeno. L'approccio criminologico relativo alle origini e alle cause del fenomeno della corruzione muove principalmente su quattro direttrici: economiche, socio-culturali, politiche ed amministrative.

---

<sup>210</sup> HUISMAN-WALLE, *The criminology of corruption*, op. cit. p. 120.

Partendo dall'analisi delle cause di natura economica, si osserva che molti degli studi muovo attorno al tema dell'assenza di concorrenza tra imprese, rivelando, in generale la tendenza ad un aumento della corruzione in presenza di una scarsa competizione nel mercato<sup>211</sup>. Infatti, quando nel terreno dell'economia di mercato è presente il fattore della competitività, viene meno l'oggetto del mercimonio in quanto la parte dell'accordo non possiede grandi chance di offrire "qualcosa" in cambio della tangente. Tale argomentazione, tuttavia, non risolve le controversie intorno ai casi in cui le restrizioni alla concorrenza possano essere vantaggiose, ad esempio, quando dinnanzi alla prospettiva di ottenere introiti attraverso pratiche corruttive, le imprese preferiscono pagare grosse tangenti, in tal modo, spingendo le istituzioni a disporre misure restrittive nel mercato.

In ogni caso, le analisi condotte sul punto, partendo dal dato che la concorrenza riduce la corruzione, hanno mostrato che una maggiore apertura al commercio e agli investimenti internazionali – stimata in termini di rapporto tra le importazioni e PIL – dovrebbe accompagnarsi a una riduzione del fenomeno<sup>212</sup>. Ciò è tanto più vero per quelle aree appartenenti alle zone sottosviluppate che risentono dell'esclusione dal mercato, mostrandosi più suscettibili alla corruzione.

Con riferimento alle cause socio-culturali, i sociologi hanno individuato nell'elevata fiducia generalizzata verso l'autorità pubblica e gli attori imprenditoriali e nella scarsa accettazione delle strutture di tipo gerarchico dei fattori cruciali che, se presenti, determinano una diminuzione dei livelli di

---

<sup>211</sup> J. G. LAMBSDORFF, *Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?*, in R. S. ACKERMAN-E. ELGAR (a cura di), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, UK, 2006, p. 9.

<sup>212</sup> *Ibidem*.

corruzione<sup>213</sup>. Data la variabilità nel tempo dei fattori culturali e sociali, il rapporto che esiste tra la corruzione e questi suggerisce che i livelli del fenomeno possono oscillare sia in negativo che in positivo. Non è detto, dunque, che un Paese non possa diventare più virtuoso, soprattutto se l'impianto normativo anticorruzione si adegua ai cambiamenti sociali.

Un ulteriore elemento che ha suscitato interesse per via del suo legame con la corruzione è la religione. È interessante, infatti, notare che la letteratura sul tema ha evidenziato che religioni improntate su un sistema di gerarchie particolarmente complesso (come la cattolica, la musulmana e l'ortodossa orientale) suscitano scarso impegno civile, creando in tal modo un terreno fertile per accogliere condotte illecite<sup>214</sup>. Inoltre, i paesi caratterizzati da una forte influenza dei valori religiosi tradizionali sulle strutture politiche e sociali sono percepiti come meno corrotti. Tale circostanza viene giustificata dalla c.d. variabile culturale legata al tradizionalismo. Le società improntate su una cultura fortemente ispirata a valori impersonali presentano tassi meno elevati di corruzione, contrariamente a quelle improntate su valori particolaristici, legati alla famiglia o alla religione, che, ad esempio, possono dare vita a fenomeni come il nepotismo<sup>215</sup>.

Dal punto di vista dei fattori eziologici di natura politica, in primo luogo occorre richiamare gli studi condotti su i livelli di democrazia esistenti in uno stato. In particolare, si è osservato che i paesi con forme di governo di tipo democratico presentano meno il rischio di sviluppare un incremento delle pratiche

---

<sup>213</sup> Ivi, p. 17; R. LA PORTA- F. LOPEZ DE SILANES-A. SHLEIFER-R.W. VISHNY, *Trust in Large Organisations*, in «*The American Economic Review, Papers and Proceedings*», 137, 1997, pp. 333-338.

<sup>214</sup> Ivi, p. 337.

<sup>215</sup> LAMBSDORFF, *Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?*, pp. 19 ss.

corruttive<sup>216</sup>. Partendo da tale dato, è necessario isolare le differenze esistenti tra le diverse forme di Stato e i sistemi elettorali. Riguardo al primo profilo, le indagini hanno evidenziato una compressione del fenomeno in esame determinata dall'adozione di sistemi parlamentari. Il potere esercitato dal Parlamento sugli organi di governo permette di controllare e contenere l'utilizzo del potere esecutivo per finalità illecite o utilitaristiche<sup>217</sup>. Ciò non accade, invece, nei paesi in cui vigono sistemi di natura presidenziale nei quali il *policy-making power* è distribuito tra l'organo legislativo e il Presidente, che riveste al contempo il ruolo di capo del governo. Il presidenzialismo, inoltre, prevede un accentuato decentramento del potere esecutivo, creando così un sistema politico più frammentato in cui le capacità decisionali sono diffuse tra un'ampia gamma di attori. Questo può determinare una minore trasparenza e disponibilità delle informazioni e, pertanto, più condizioni favorevoli per la corruzione: una maggiore trasparenza nell'apparato politico e burocratico dovrebbe scoraggiare le pratiche corruttive e facilitare adeguati meccanismi di punizione<sup>218</sup>.

Anche la competizione nello spazio politico è risultata un alleato per contenere la corruzione. Tale fattore permette un reciproco controllo tra gli attori delle forze politiche e spinge i governi a vigilare sui suoi membri e sull'amministrazione in modo che il potere di cui essi sono titolari non venga esercitato al di fuori dei limiti per i quali è stato attribuito o per illecite finalità. Tuttavia, la concorrenza da sola non è sufficiente. Occorre, infatti, che anche i sistemi elettorali siano strutturati di modo da non permettere la formazione e la diffusione del fenomeno in esame. Le analisi criminologiche hanno evidenziato

---

<sup>216</sup> Sul punto, M. PALDAM, *The Big Pattern of Corruption. Economics, Culture and the Seesaw Dynamics*, in «*European Journal of Political Economy*», vol. 18, 2002, pp. 215-240.

<sup>217</sup> J. GERRING-S. THACKER, *Political Institutions and Governance: pluralism versus centralism*, in «*British Journal of Political Science*», vol. 34, 2005, p. 295 ss.

<sup>218</sup> Per maggiori approfondimenti sul tema, *ibidem*.

che sussiste una correlazione positiva tra la dimensione della circoscrizione elettorale e la prevalenza del voto dalle liste di partito. Quando il sistema di voto è sorretto dalla regola della pluralità, in cui i seggi vengono assegnati ai singoli candidati che ricevono le quote di voto più alte in circoscrizioni elettorali piccole, si assiste ad una diminuzione della corruzione, contrariamente a quanto accade nei sistemi di rappresentanza proporzionale in cui i partiti politici competono in circoscrizioni elettorali più grandi<sup>219</sup>. Ad ogni modo, correttezza e onestà durante il procedimento elettorale rappresentano un prerequisito cruciale per garantire la competizione al fine di limitare la corruzione.

In fine, a conclusione del quadro fin qui illustrato, la letteratura ha evidenziato l'esistenza di cause di natura amministrativa. Sebbene sul punto si siano espressi maggiormente gli economisti, i loro risultati possono rivelarsi utili per comprendere meglio l'eziologia del fenomeno. Ciò che è emerso, infatti, mette in luce una stretta correlazione tra i livelli minimi di corruzione e una scarsa presenza del settore pubblico<sup>220</sup>. Tale argomentazione riflette la fiducia che gli economisti rimpongono nel mercato e, al contrario, la loro sfiducia nei confronti dei politici. Tuttavia, alcuni risultati empirici non supportano la tesi *de qua*, conseguentemente si è tentato di individuare ulteriori elementi causali. Uno di questi è stato riconosciuto nella scarsità delle risorse economiche nazionali. Si è osservato, infatti, che i governi che operano con *budget* poveri perché, ad esempio, hanno difficoltà ad ottenere finanziamenti, sono quelli che presentano

---

<sup>219</sup> T. PERSSON-G. TABELLINI-F. TREBBI, *Electoral Rules and Corruption*, in «*Journal of the European Economic Association*», vol. 1, 2003, pp. 958-989. Tale tesi, invero, viene contestata dai risultati condotti da altri ricercatori che rivelano, di fatto, la tendenza opposta. Per approfondimenti sul tema, si suggerisce anche la lettura P. MANOW, *Politische Korruption und politischer Wettbewerb: Probleme der quantitativen Analyse*, in U. VON ALEMANN (a cura di), *Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, p. 249-266.

<sup>220</sup> GERRING-THACKER, *Political Institutions and Governance: pluralism versus centralism*, op. cit. p. 4.

i più elevati livelli di corruzione<sup>221</sup>. In verità, è un meccanismo circolare, vizioso, che porta gli esecutivi a cercare riparo nelle pratiche corruttive, incentivando a loro volta il fenomeno.

Per tale motivo, alcuni suggeriscono la privatizzazione come mezzo di contenimento, tuttavia, ciò non garantisce il successo dell'intuizione in quanto potrebbe accadere che la corruzione verrebbe semplicemente spostata dal settore pubblico a quello privato. Quello che prima veniva sottratto alle imprese statali può essere estorto alle imprese private. Le recenti categorie criminali di cui si è affrontato in precedenza dimostrano proprio l'insuccesso della privatizzazione. In definitiva, pur muovendo da terreni non solo criminologici, le numerose ricerche che si è provato a richiamare mostrano dei limiti, primo fra tutti la circostanza per cui il fenomeno non può essere osservato attraverso una singola variabile ma, in virtù della sua natura mutevole e complessità, necessita di un esame congiunto fra più variabili interdipendenti.

#### **4.1 Le variabili interdipendenti.**

Si è osservato in precedenza come lo sforzo della letteratura scientifica di individuare i fattori eziologici del fenomeno corruttivo abbia prodotto una lunga serie di ricerche, prevalentemente di natura empirica, incentrate sull'esame di un preciso elemento causale. Tale approccio ha certamente avuto il merito di tentare di offrire delle risposte rispetto a quali possono essere i fattori produttivi del fenomeno e le ragioni per le quali quest'ultimo presenta un grado di percezione differente tra i paesi. Tuttavia, isolando ciascuna variabile, si è scontrato con i suoi stessi limiti. In primo luogo, molte delle cause costituiscono

---

<sup>221</sup> Ivi, p. 5.

a loro volta effetti della corruzione, come suggerisce il problema della scarsità delle risorse economiche dei paesi sottosviluppati e degli investimenti che spinge i governi ad accettare le tangenti ma, contemporaneamente, determina quest'ultimi ad acconsentire a questo meccanismo e a servirsene per trarre illeciti vantaggi, in un processo circolare di causalità ed effetto. Secondariamente, l'interazione tra diversi componenti di natura politica, sociale, economica, culturale e, finanche, giuridica porta ad una costante evoluzione del fenomeno che non può essere osservato partendo da un'unica prospettiva. Per comprendere meglio quest'ultimo punto è sufficiente richiamare la struttura delle categorie criminologiche della criminalità organizzata e della criminalità dei colletti bianchi. Le tesi che hanno investigato su queste forme di crimine sono spesso elaborazioni di teorie generali sulla criminalità, le quali si concentrano essenzialmente su tre principali categorie di variabili esplicative: la motivazione, l'opportunità e l'operatività del controllo sociale<sup>222</sup>. Mentre la prima è una costruzione soggettiva che si lega ai desideri e agli obiettivi, l'opportunità e il controllo sono condizionamenti di natura oggettiva. Tutte queste variabili in particolari contesti sono inseparabilmente intrecciate fra loro: le motivazioni nascono e si rafforzano a seguito della presenza di una o più condizioni che vengono viste come opportunità per delinquere; l'opportunità, a sua volta, necessita di una costruzione "simbolica" che porti l'attore a immaginarsi come possibile la condotta; infine, l'assenza di controllo contribuisce a creare opportunità per realizzare il crimine.

Questo esempio, oltre a mostrare come operano le variabili esplicative, indica anche come queste possono trovarsi su diversi livelli aggregati: il livello del singolo reo e delle sue interazioni sociali, il livello organizzativo delle

---

<sup>222</sup> HUISMAN-WALLE, *The criminology of corruption*, op. cit. p. 128 ss.

caratteristiche strutturali e culturali delle organizzazioni e il livello istituzionale dell'economia politica e della regolamentazione aziendale<sup>223</sup>. In definitiva, assume importanza comprendere le interconnessioni dei livelli micro, meso e macro e le relazioni tra l'ambiente, l'ambiente organizzativo e il comportamento degli individui al suo interno per spiegare l'eziologia del fenomeno.

#### **4.1.1 Il livello istituzionale o macro.**

A livello macro, molti criminologi attribuiscono un effetto criminogeno alla “cultura della concorrenza”, intesa come quel complesso di valori e credenze che è particolarmente forte nei sistemi sociali basati sul capitalismo industriale<sup>224</sup>. La concorrenza quale fattore causale della corruzione di natura economica è già stata in precedenza affrontata, richiamando alcune delle tesi che hanno indagato sul fenomeno. In questo paragrafo si proverà ad arricchire ulteriormente il tema. Assumendo questa prospettiva, le persone sono considerate quali individui dotati di ragione e libertà di scelta e, dunque, responsabili per la propria condizione e del raggiungimento della ricchezza e del successo, due aspetti che rivestono particolare importanza in quanto ritenuti dalla cultura della competizione come elementi positivi anziché egoistici e negativi perché producono il massimo valore per la società. Questo invito a raggiungere il successo e la ricerca della ricchezza sono elementi considerati da alcuni studiosi del problema come criminogeni. Tuttavia, osservando la questione rovesciando la prospettiva, si

---

<sup>223</sup> *Ibidem*.

<sup>224</sup> J. W. COLEMAN, *Motivation and opportunity: Understanding the causes of white collar crime*, in G. GEIS-R. MEIER-L. SALINGER (a cura di), *White collar crime*, Free Press, New York 1995, p. 363.

perviene all'ulteriore conclusione che quando il successo è minacciato, i mezzi illegittimi sono percepiti come l'unico metodo rimasto per poter raggiungere la ricchezza e una condizione ottimale di benessere. Questo timore di non raggiungere gli obiettivi è inevitabilmente correlato alla stessa richiesta di successo. Entrambi gli aspetti forniscono un insieme di potenti strutture simboliche che rivestono un ruolo centrale per la motivazione dell'agire economico (*economic behavior*). Inoltre, la collisione tra l'interesse personale capitalista – che deriva dalla teoria del *self-interest* di Adam Smith – e il tradizionale scambio reciproco esistente nell'economie di mercato aperte sono spesso osservati come fattori causali della corruzione, specialmente quella internazionale legata, per l'appunto, all'internazionalizzazione dei mercati<sup>225</sup>.

Da questa interazione e interdipendenza dei fattori rilevati a livello macro, sorge spontaneo domandarsi se la globalizzazione del *business* ha aumentato la corruzione ovvero se è la globalizzazione che ha determinato una maggiore visibilità e percezione della stessa.

È innegabile che la globalizzazione abbia spalancato le porte alla criminalità e offerto occasioni alle imprese e ai funzionari o agli operatori privati per ottenere vantaggi illeciti mediante pratiche corruttive. Quello che caratterizza il processo avviatosi nei primi anni Novanta è l'enorme concentrazione di ricchezza e di potere economico in poche imprese in possesso di un'influenza politica, economica e sociale tale da potersi inserirsi e condizionare qualunque ambiente sfruttando sia canali leciti che illeciti. Ciò determina l'intensificarsi e il moltiplicarsi di asimmetrie che potremmo definire "criminogene", cioè discrepanze e disuguaglianze che si manifestano nella sfera politica, culturale,

---

<sup>225</sup> Sul punto, J. W. WILLIAM-M. E. BEARE, *The business of bribery: Globalization, economic liberalization, and the "problem" of corruption*, in «*Crime, Law and Social Change*», vol. 32, 1999, pp. 115-146.

economica e giuridica, le quali creano opportunità e motivi per delinquere. La corruzione nasce con più facilità nelle realtà caratterizzate da forti asimmetrie, specialmente nei rapporti tra paesi sviluppati e sottosviluppati in cui il potere economico e politico dei primi influenza le azioni dei secondi, secondo lo schema del più forte sul più debole<sup>226</sup>. Non sono mancate poi osservazioni sul fatto che le asimmetrie di natura economica possano anche favorire il sorgere di posizioni che, invero, giustificano la corruzione come funzionale alle economie locali e come modo di ridistribuire la ricchezza<sup>227</sup>. Ma, allo stesso modo, la corruzione opera anche come una forza conservatrice che mantiene e aumenta le asimmetrie, ostacolando il progresso sociale, economico e politico e facilitando i mercati illegali.

Tali asimmetrie possono altresì riguardare l'impianto normativo che regola il fenomeno. Le differenze con cui gli Stati hanno affrontato la questione si rispecchiano nell'assenza di omogeneità tra ordinamenti, aspetto cruciale nel sistema preventivo e repressivo della corruzione internazionale sul quale le organizzazioni sovranazionali hanno tentato e tentano di richiamare l'attenzione mediante strumenti di *hard* e *soft law*. Sebbene la maggior parte dei paesi abbia criminalizzato la corruzione, non è raro trovare sistemi in cui le tangenti pagate negli affari internazionali sono ancora deducibili dalle tasse o, in alternativa, manca l'applicazione della legge. Ciò determina un clima di ambiguità relativa ai requisiti normativi – quindi alle norme applicabili – e ai limiti del comportamento accettabile. Situazioni in cui vi è un alto grado di incertezza o confusione su ciò che è e ciò che non è accettabile possono essere definite utilizzando il termine elaborato da Durkheim di “anomie”. Secondo il sociologo in un ambiente anomico, in cui il venir meno di norme sociali consolidate rende

---

<sup>226</sup> MALEM SEÑA, *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, op. cit. p. 176 ss.

<sup>227</sup> HUISMAN-WALLE, *The criminology of corruption*, op. cit. p. 129.

gli individui disorientati e li spinge a comportamenti ‘anomali’, ci si potrebbe aspettare livelli di criminalità relativamente alti<sup>228</sup>. Infatti, i paesi che hanno notoriamente elevati livelli di corruzione, sono quelli che anche maggiormente risentono di qualsiasi cambiamento politico o economico improvviso – come il libero mercato o il passaggio ad un sistema democratico –, ciò traducendosi contemporaneamente in uno stato di maggiore corruzione e instabilità, che è causa e, a sua volta, effetto dell’anomia<sup>229</sup>.

#### **4.1.2 Il livello organizzativo o meso.**

Un approccio esclusivamente macro dell’oggetto *de quo* fornisce un’immagine monca del quadro eziologico. Esso non spiega, ad esempio, perché le asimmetrie non costituiscono delle condizioni necessarie, né sufficienti, perché si abbiano casi di corruzione, potendo essi verificarsi anche tra parti poste in situazioni non asimmetriche. Né fornisce una risposta sul perché alcune società o agenti si servano di pratiche corruttive mentre altri decidano di operare nel perimetro della legalità. È necessario, pertanto, esaminare le caratteristiche organizzative che possono influenzare i membri della società, evidenziando, altresì, che la condizione di anomia può essere ritenuta anche a livello meso.

Si osserva, dunque, che a livello organizzativo (*organizational level*) la cultura della concorrenza può essere messa in relazione al crimine organizzativo in termini di una tensione che si verifica tra la possibilità di raggiungere gli obiettivi e il trovarsi in possesso dei mezzi per farlo. Si parla, a tal proposito, di teoria della tensione (*strain theory*), elaborata dal sociologo Merton, per descrivere

---

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> M. E. BEARE, *Corruption and Or Corruption and Organized Crime: Lessons from history*, in «*Crime, Law and Social Change*», vol. 28/2, 1997, p. 163.

l'utilizzo di mezzi alternativi e illegittimi da parte di un gruppo per raggiungere l'obiettivo del successo economico<sup>230</sup>. Sebbene tale tesi sia stata sviluppata per spiegare la criminalità commessa dalle classi sociali inferiori, si è rivelata altresì efficace nell'analisi del crimine dei colletti bianchi, specialmente se combinata con la teoria sull'anomia. Diversi studi hanno evidenziato l'esistenza di situazioni di tensione che possono verificarsi all'interno delle società, fornendo un dato importante per comprendere la criminalità dei *white collar*. Infatti, dal momento che l'obiettivo principale è il profitto, qualora quest'ultimo dovesse essere minacciato, si verificherebbe un condizionamento che potrebbe determinare la società a servirsi di canali illeciti, come appunto la corruzione. Ciò è tanto più vero se la società possiede bassi profitti o è affetta da problemi di natura finanziaria<sup>231</sup>, ma non si esclude di poter trovare la stessa dinamica anche nell'ipotesi inversa. Infatti, seguendo la retta tracciata dalla teoria della tensione e i suoi successivi sviluppi, è necessario considerare che i sistemi culturali incoraggiano gli individui a perseguire obiettivi economici oltre la loro portata e tale aspetto vale anche per le società. Quest'ultime possono servirsi della corruzione non solo per acquisire e mantenere alti i profitti, ma anche per raggiungere ulteriori obiettivi che possono essere strettamente collegati a quelli di natura personale.

È stato altresì osservato che gli obiettivi fissati dai vertici di una azienda (*top management*), specialmente se particolarmente ambiziosi, possono creare una pressione interna tale da spingere i soggetti responsabili del loro raggiungimento

---

<sup>230</sup> R. MERTON, *Social Structure and Anomie*, in «*American Sociological Review*», vol. 3, n. 5, 1938, pp. 672-682.

<sup>231</sup> R. AGNEW-N. L. PIQUERO-F. T. CULLEN, *General Strain Theory and White-Collar Crime*, in S. SIMPSON-D. WEISBURD (a cura di), *The Criminology of White-Collar Crime*, Springer, New York 2009, p. 41 ss.

a percepire come unica reazione possibile quella di infrangere le regole etiche e le norme di legge<sup>232</sup>.

Questo meccanismo di allineamento degli interessi personali agli obiettivi dell'ente e la condizione di costringimento alla quale sono sottoposti alcuni soggetti al fine di conseguire gli obiettivi determinati dagli organi di governo della società sono fattori che possono portare alla formazione di procedure standardizzate e, chiaramente, non conformi alla legge, che sono ritenute accettabili. La standardizzazione e la normalizzazione di tali pratiche, incluse quelle corruttive, generano forme di criminalità endemiche. Nel caso poi della corruzione, la scelta di strategie e mezzi illeciti per il perseguimento degli obiettivi è ancora più facilmente praticabile in virtù dell'incertezza che spesso avvolge la normativa relativa al fenomeno. Sicché, la condizione di anomia che ne deriva può porsi in un rapporto di interdipendenza con la tensione in quanto fattori che si influenzano reciprocamente. Infatti, in situazioni anomiche è più facile affidarsi a mezzi illegittimi per raggiungere gli obiettivi, mentre, al contempo, la tensione può spingere verso l'impiego di tali strumenti, creando così subculture devianti. Pertanto, quando vi è incertezza su quale disposizione normativa o regola di comportamento applicare, o quando tale comportamento è tollerato nella specifica sottocultura, l'offerta o l'accettazione di tangenti verrà considerata una modalità ammissibile per raggiungere gli obiettivi organizzativi o personali, contribuendo alla sua radicazione e diffusione.

Infine, a completamento del quadro fin qui illustrato, un ulteriore elemento che è stato correlato alla violazione della legge all'interno degli enti riguarda la struttura organizzativa. In precedenza, è già stato rilevato che l'impiego di sistemi di tipo gerarchico può determinare maggiori livelli di corruzione. Tale

---

<sup>232</sup> HUISMAN-WALLE, *The criminology of corruption*, op. cit. p. 135.

condizione coinvolgerebbe anche le stesse società in cui è presente una forte demarcazione tra funzioni e ruoli. Tuttavia, recentemente si è assistito all'introduzione di un sistema organizzativo di *loose coupling* con lo scopo di portare ad una diminuzione della rigidità che caratterizza la struttura organizzativa delle società. Pertanto, il *loose coupling* rappresenterebbe una risposta alle crescenti incertezze nell'ambiente delle organizzazioni, dovute principalmente all'internazionalizzazione dei mercati, in quanto sarebbe in grado di gestire l'eventuale presenza di anomalie nei processi organizzativi e quando siano necessarie flessibilità organizzative e aperture ad ambienti complessi. Si tratta di una forma di decentramento in cui alcune unità sono distaccate dall'organizzazione madre e ricevono una maggiore autonomia. Tuttavia, un sistema altamente divisionale e frammentato può portare ad una mancanza di controllo interno e a un maggiore rischio di sviluppare forme di criminalità. Infatti, attraverso il *loose coupling* una società che opera in un paese o in un mercato dominato dalla corruzione potrebbe utilizzare il distacco come strategia deliberata per isolare l'unità in modo da agire indisturbata servendosi di strumenti e pratiche illecite<sup>233</sup>.

#### **4.1.3 Il livello interazionale o micro.**

Le tesi esaminate in precedenza hanno osservato la criminalità e la corruzione attraverso l'analisi dei fattori che a livello macro e meso possono essere ritenuti come generativi. Tuttavia, specialmente se si osserva il crimine legato alle organizzazioni criminali o alle grandi società, si può verificare il rischio di creare uno scollamento tra il fenomeno criminale così come interconnesso con le

---

<sup>233</sup> Ivi, pp. 136-137.

strutture in cui si manifesta e il soggetto che commette l'atto contrario alla legge. In altre parole, occorre mantenere nel perimetro di esame anche quei fattori come i tratti della personalità, le caratteristiche demografiche e sociali dell'attore del crimine che, in sinergia con le altre variabili interdipendenti, determinano e influenzano la corruzione.

Soffermandosi sempre sul terreno del *white collar crime* – che si presta in maniera efficace a mostrare il modo con il quale le variabili dei tre livelli *de quibus* si condizionano reciprocamente – negli studi criminologici particolare enfasi viene data al modo in cui le organizzazioni influenzano gli individui. Quest'ultimi, infatti, possono essere portati a delinquere subendo la pressione derivante da quei processi di normalizzazione delle pratiche corruttive che avvengono all'interno degli enti. Questa pressione determinerebbe nell'individuo un cambiamento dei suoi standard etici e professionali con conseguente apprendimento di tecniche illecite. È evidente l'influenza che la teoria delle associazioni differenziali di Sutherland ha avuto sul punto: l'interazione tra l'individuo e l'ambiente in cui agisce sviluppa forme di devianza, come la corruzione, che altro non sono che comportamenti “normalizzati” e appresi dal gruppo.

Il contatto tra i sopracitati elementi può, altresì, sviluppare nel soggetto che delinque una condizione di anomia derivante dalla situazione di contraddizione che percepirebbe tra le norme sociali e di legge e le norme – che si potrebbero definire come non scritte – dell'organizzazione<sup>234</sup>. In questa condizione di frustrazione nel dover accettare o rifiutare i mezzi e i fini indicati da una sola organizzazione, l'individuo si ribella. Tale elisione potrebbe costituire un fattore eziologico della corruzione in quanto, nel tentativo di ottenere un vantaggio

---

<sup>234</sup> *Ibidem*.

personale, l'agente sarebbe portato a rivolgersi a qualunque mezzo alternativo che gli possa garantire un successo, tenendo conto che non subirebbe alcuna censura da parte del gruppo di appartenenza.

### **5. Metodi, strumenti di misurazione e limiti.**

La criminologia possiede una lunga storia relativa al dibattito sull'utilità e sui limiti dei dati riguardanti la criminalità, nonché sulla natura problematica della registrazione del crimine e, dunque, della sua misurazione. I dati sulla criminalità destano molte difficoltà in quanto si può cadere nell'inconveniente per cui ulteriori fattori si inseriscono nel procedimento di rilevazione falsandone il risultato. Tuttavia, se si considerano per quello che sono, cioè una stima del livello di criminalità, e se si è consapevoli dei limiti, essi possono rivelarsi utili per comprendere la fenomenologia di un crimine, gli effetti che esso produce e il funzionamento dei sistemi di controllo, di prevenzione e di repressione.

Il discorso si complica notevolmente se l'oggetto della misurazione è la corruzione. Secondo molti criminologi il principale problema che affligge la questione è la difficoltà di misurare il fenomeno senza una definizione dello stesso che non sia contestata o che risenta dei differenti sistemi normativi<sup>235</sup>. La maggior parte degli sforzi avviati durante gli anni Novanta sul campo dell'anticorruzione per ovviare al problema sono stati un grave fallimento politico e, finanche, criminologico. La ragione potrebbe essere dovuta al fatto che la maggior parte degli studi condotti sinora hanno considerato la prospettiva assunta dallo Stato-nazione come principale unità di valutazione sia per quanto concerne la misurazione della corruzione sia rispetto all'identificazione delle

---

<sup>235</sup> BROOKS, *Criminology of Corruption. Theoretical Approaches*, op. cit. p. 6.

cause stesse. Tuttavia, i casi si manifestano in contesti e settori diversi; il fenomeno non conosce confini e, pertanto, anche per la sua misurazione occorre assumere prospettive più ampie.

Ciò posto, si osserva che gli approcci più diffusi per misurare la corruzione sono rappresentati dagli indici transnazionali basati sulla percezione come risulta dai sondaggi. Questi ultimi possono contenere parametri di misurazioni oggettive o soggettive. Le misurazioni oggettive solitamente si basano su insiemi di dati verificabili. Esempi di questi indicatori oggettivi di corruzione sono il numero di denunce ufficiali raccolte dalle forze dell'ordine o dall'enti e organismi anticorruzione competenti, il numero effettivo di condanne pronunciate<sup>236</sup>. Tuttavia, può accadere che i risultati ottenuti con tale metodo spesso siano un riflesso della corruzione piuttosto che indici affidabili del suo livello effettivo in un particolare paese. Pertanto, per superare l'ostacolo in molti casi i *dataset* ufficiali sono stati sospesi a favore di altri approcci soggettivi, sebbene anch'essi presentino dei limiti.

Le misurazioni soggettive tendono a basarsi su statistiche e sondaggi, in cui ai partecipanti viene chiesta la loro percezione e/o esperienza sulla base di domande progettate per misurare i livelli di corruzione. Gli esempi più conosciuti di strumenti che poggiano su tale meccanismo sono il *Corruption Perception Index* e il *Global Corruption Barometer* di *Transparency International*. Si tratta di misuratori che “catturano” l'esperienza vissuta della corruzione attraverso gli occhi dei cittadini. Sebbene abbiano il pregio di fornire dati e statistiche efficaci nel rilevare il livello di percezione del fenomeno, si tratta pur sempre di sondaggi che riportano probabilmente una quantità di dati

---

<sup>236</sup> Ivi, p. 44 ss.

imprecisi a causa del metodo utilizzato che risente delle caratteristiche personali dell'individuo che ha partecipato alla ricerca.

Per tentare di superare le difficoltà dell'approccio soggettivo o oggettivo, molti studi si servono degli indicatori aggregati che combinano diverse forme di indici sia oggettivi che soggettivi. Essi potrebbero fornire un approccio più sofisticato alla valutazione poiché uniscono una vasta gamma di indicatori individuali; l'insieme dei dati fornisce una media di tali indicatori che riduce il margine di errore e le distorsioni che si verificano nelle singole misurazioni e calcolano i margini di errore espliciti<sup>237</sup>. Tra gli strumenti di misurazione che adottano il metodo degli indicatori aggregati figurano il *World Governance Indicators* (WGI) e il *Business Environment and Enterprise Survey* (BEEPS) sviluppati dalla Banca Mondiale.

### **5.1 Gli strumenti di misurazione della corruzione di *Transparency International: Corruption Perception Index, Global Corruption Barometer e Bribe Payer Index.***

Il *Corruption Perception Index* (CPI) è un *poll of poll* (rilevazione sulla rilevazione), elaborato dal prof. Johann Graf Lambsdorff e introdotto da *Transparency International* <sup>238</sup> nel 1995. Esso si occupa di valutare i paesi in base ai livelli di percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica. Per ciascun livello di percezione viene assegnato un valore, in tal modo gli Stati

---

<sup>237</sup> Sul tema, D. KAUFMANN-A. KRAAY-M. MASTRUZZI, *Growth and Governance: A Reply*, in «*The Journal of Politics*», vol. 69/2, 2007, pp. 555-562.

<sup>238</sup> *Transparency International* (si seguito anche TI) è un'organizzazione no-profit fondata del 1993 da Peter Eigen, all'epoca funzionario in pensione della Banca Mondiale, con l'obiettivo di portare l'attenzione generale sul tema della corruzione, in un'epoca in cui ancora si faceva fatica a riconoscerlo come un problema e una minaccia mondiale, e di promuovere la trasparenza in diversi settori. Fonte pagina web *Transparency International*.

esaminati possono rientrare in uno dei tre gruppi previsti: livello basso, livello medio e livello alto, che corrisponde ad una minore percezione della corruzione. Il CPI viene reso pubblico annualmente da TI e a partire dal 2020 esamina e classifica 180 paesi.

Le informazioni per stilare l'indice vengono acquisite da tredici *dataset* provenienti da dodici differenti istituzioni (come la Banca Mondiale o l'*Economist Intelligence Unit*) che utilizzano vari metodi di raccolta dei dati e strumenti di misurazione. Ciascuna fonte è tenuta a stilare una classifica in base ai risultati ottenuti ma, poiché la procedura non è standard, TI trasforma i punteggi in valori standardizzati che serviranno per l'elaborazione del CPI. Ogni anno l'organizzazione adotta dei modelli diversi in modo da rendere la misurazione sempre più attendibile<sup>239</sup>.

Il CPI va da un massimo di 100, in cui si ritiene che il paese possieda livelli trascurabili di corruzione, a un punteggio di 0 assegnato agli stati che sarebbero considerati altamente corrotti. Qualsiasi paese con un punteggio inferiore a 50, secondo TI, viene valutato come avente un grave problema di corruzione.

Benché l'*Index* rappresenti uno strumento influente e valido nel campo dell'analisi e della misurazione del fenomeno presenta molti limiti. Come riflettuto in precedenza, la mancanza di una omogeneità attorno alla definizione della corruzione ha chiaramente un impatto negativo su qualsiasi strumento che

---

<sup>239</sup> Per l'anno 2020 *Transparency* ha richiesto che ciascun dato soddisfacesse determinati criteri affinché la fonte potesse essere qualificata valida:

- quantificare la percezione della corruzione nel settore pubblico;
- adottare una metodologia affidabile e valida, che assegni punteggi e classifiche;
- più paesi sulla stessa scala;
- l'istituzione che esegue la procedura deve essere affidabile;
- consentire una variazione sufficiente dei punteggi per distinguere i paesi;
- esaminare un numero considerevole di paesi;
- valutazione fornita da un esperto;
- ripetizione della valutazione almeno ogni due anni.

Fonte *Transparency International*.

tenti di stilare una classifica mondiale. Inoltre, le fonti dei dati di cui TI si serve per disporre l'*Index* si basano molto sulle impressioni che i soggetti chiamati a rispondere ai questionari hanno qualora abbiano incontrato fenomeni corruttivi. Un ulteriore aspetto da considerare è che il CPI è un indicatore della percezione, pertanto, potrebbe essere soggetto a giudizi stereotipati che non coincidono con la realtà. Un tale approccio può produrre valutazioni fuorvianti per le nazioni coinvolte, rischiando di compromettere le attività coinvolte nella gestione e nel controllo della corruzione<sup>240</sup>.

Appartiene agli strumenti di misurazione elaborati dall'organizzazione anche il *Global Corruption Barometer* (GCB), che ha fatto ingresso nel 2003.

Il GCB integra il *Corruption Perception Index* sottoponendo i cittadini di tutto il mondo a quello che può essere definito come il più grande sondaggio pubblico sulla corruzione. Infatti, raccoglie dati preziosi sulle esperienze e le opinioni di decine di migliaia di persone sui livelli di corruzione nel loro paese e in quali istituzioni è più presente e sull'efficacia delle politiche anticorruzione. Fornisce inoltre dati sulle esperienze di corruzione vissute dai singoli nell'ultimo anno in relazioni a sei diversi settori considerati<sup>241</sup>.

Contrariamente al primo strumento esaminato, il *GCB Transparency International* si serve dei dati forniti da diverse compagnie che si occupano di ricerca e sondaggio in cui sono coinvolti non esperti ma, come visto, cittadini comuni. Pertanto, il suo punto di forza è da individuare nel fatto che misura sia il modo in cui le persone percepiscono la corruzione nel proprio paese sia il modo in cui la vivono e come intendano opporsi. Questo permette di comprendere meglio come la corruzione colpisce le persone<sup>242</sup>. Tale aspetto è

---

<sup>240</sup> BROOKS, *Criminology of Corruption. Theoretical Approaches*, op. cit. pp. 45-46.

<sup>241</sup> Fonte sito web *Transparency International*.

<sup>242</sup> <https://www.u4.no/publications/why-when-and-how-to-use-the-global-corruption-barometer.pdf>.

fondamentale per garantire una migliore protezione dei cittadini nei paesi in cui il sistema di controllo e repressione è debole e vi è scarsa considerazione delle istanze provenienti dalla società civile.

Tuttavia, la bontà dello strumento di misurazione si scontra con alcuni limiti sostanziali. Infatti, i risultati di qualsiasi sondaggio di opinione pubblica devono essere analizzati con cautela specialmente quando il sondaggio affronta questioni delicate come la concussione e la corruzione. Le risposte delle persone interrogate possono essere influenzate dalle specificità dell'ambiente di un paese, come la misura di tutela e garanzia della libertà di parola o della libertà di informazione. Vi è altresì il limite della modalità di campionamento utilizzata dalle compagnie che può prevedere la somministrazione dei questionari in presenza o per via telefonica ovvero attraverso la compilazione on line di moduli. A conclusione del quadro degli strumenti di misurazione del fenomeno adottati da TI è necessario richiamare il *Bribe Payers Index* (BPI). Si tratta di un misuratore che analizza la corruzione straniera nel settore privato. Il BPI classifica circa 30<sup>243</sup> dei paesi più ricchi ed economicamente dominanti del mondo in base alle probabilità che le loro aziende paghino tangenti all'estero.

Quanto alla metodologia adottata, l'ultima misurazione effettuata da TI coinvolgeva solo i paesi che possedevano determinati requisiti: un'importante apertura commerciale; appartenenza al G20; un significativo commercio all'interno della regione o del continente. Servendosi dei dati raccolti da altre fonti, *Transparency International* assegna un punteggio e stila una classifica della percezione della corruzione nel settore privato. Gli intervistati vengono invitati nei sondaggi a valutare il comportamento dei concorrenti nelle aree di attività con cui l'intervistato ha maggiore familiarità. Tuttavia, un simile

---

<sup>243</sup> L'ultimo prodotto risale al 2011 e analizza il livello di percezione di 28 paesi.

approccio rischia di fornire un'immagine parziale del fenomeno nel campo coinvolto. Tale aspetto rappresenta la principale critica mossa al *Bribe Payer Index*.

### **5.2 World Bank's Control of Corruption Index.**

Il *Control of Corruption Index* della Banca Mondiale misura la percezione dei livelli di corruzione – sia *petty corruption* che *grand corruption* – nel settore pubblico, vale a dire dell'uso distorto del potere pubblico per interessi privati.

I *dataset* e, in generale, le risorse per predisporre l'*Index* vengono fornite dal *Worldwide Governance Indicator* (WGI). Quest'ultimo non è propriamente un indicatore di corruzione in quanto misura sei dimensioni della *governance*<sup>244</sup> di un paese, tra cui figura anche il *control of corruption* (controllo della corruzione). I sei indicatori aggregati combinano le opinioni di un numero consistente di imprese, cittadini ed esperti che hanno risposto a sondaggi effettuati in alcuni paesi industrializzati e in via di sviluppo. Inoltre, si basano su oltre trenta fonti prodotte da una varietà di istituti di indagine, gruppi di riflessione, organizzazioni non governative, organizzazioni internazionali e aziende del settore privato<sup>245</sup>.

Il WGI prevede una fase iniziale consistente nel combinare i dati provenienti dalle diverse fonti coinvolte per creare gli indicatori aggregati, utilizzando una metodologia statistica nota come modello a componenti non osservate. Una

---

<sup>244</sup> La Banca mondiale definisce *governance* come «[...] *the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them*».

<sup>245</sup> Fonte, sito web *World Bank*.

caratteristica fondamentale della metodologia è che genera margini di errore per ogni stima di *governance* che è opportuno considerare quando si effettuano confronti tra paesi e nel tempo.

Il WGI è un validissimo strumento di misurazione che ha pregio di superare alcuni dei limiti che si rinvengono nel *Corruption Perception Index*. Il punto di forza è da individuare nella scelta di utilizzare dei dati aggregati provenienti dalle opinioni di una vasta gamma di soggetti intervistati e raccolti in *dataset* appartenenti a diverse fonti<sup>246</sup>. Tuttavia, al contempo, i dati forniti dall'*Index* non sempre sono utili nella formulazione di specifiche riforme della *governance* in particolari contesti nazionali. Tali riforme e la valutazione dei loro progressi devono essere accertate mediante dati diagnostici molto più dettagliati e specifici per paese che possano identificare quali sono gli aspetti rilevanti per la *governance* di uno Stato e rispetto ai quali occorre intervenire<sup>247</sup>.

## **6. Effetti e costi della corruzione.**

Affrontare nel dettaglio tutti i possibili effetti che la corruzione, specialmente quella di natura internazionale, produce è un'impresa complessa che, tuttavia, si proverà a compiere senza alcuna pretesa di esaustività. La premessa è d'obbligo in quanto, come si è avuto più volte occasione di notare, la corruzione è un fenomeno estremamente complesso e sfaccettato e, pertanto, caratterizzato da una molteplicità di cause ed effetti. Nasce e si sviluppa in contesti molto differenti tra loro sicché esibisce forme e funzioni sempre nuove. Risulta, perciò, impossibile elencare sistematicamente i prodotti del fenomeno. Nondimeno, si può osservare come molti di questi si ripropongono con una certa costanza nelle

---

<sup>246</sup> BROOKS, *Criminology of Corruption. Theoretical Approaches*, op. cit. p. 46.

<sup>247</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>.

aree di ricerca poiché colpiscono e minacciano in maniera significativa le strutture economiche, sociali, politiche e giuridiche, sia a livello locale che sovranazionale.

Invero, alcuni degli effetti indagati, specialmente nei primi sviluppi riguardanti lo studio del fenomeno corruttivo, sono stati ritenuti funzionali al processo di modernizzazione di un paese e fattori positivi nel miglioramento del commercio o nell'efficienza delle prassi sociali<sup>248</sup>. Tuttavia, al di fuori di queste divergenze di giudizio sulle conseguenze del fenomeno, è opinione ampiamente condivisa, specialmente con riferimento alla corruzione economica, che esistano delle attività che incentivano in maniera significativa la commissione di atti di corruzione<sup>249</sup>. Si tratta, in primo luogo, di attività che coinvolgono interessi economici rilevanti per entità dell'affare che più è maggiore, più prevede il pagamento di tangenti elevate, determinando un aumento al ricorso a pratiche illecite. Secondariamente, i progetti che prevedono tempestività nel pagamento sono quelli che favoriscono scambi corruttivi perché garantiscono l'immediato soddisfacimento degli interessi. In ultimo, anche la contraffazione del prodotto o dell'operazione nel suo insieme, tanto più se è particolarmente elaborata, può portare alla corresponsione di somme più elevate del prezzo dovuto; in tal modo, l'eccedenza di prezzo sarà destinata al patrimonio personale dei soggetti corrotti. I tre elementi richiamati possono a loro volta riguardare diverse tipologie di attività coinvolge nella transazione. Si tratta in particolar modo di transazioni che hanno ad oggetto materiale bellico o la fornitura di petrolio, ovvero di grandi contratti di ingegneria civile, come la costruzione di autostrade o ospedali, e le commissioni per aver svolto attività di consulenza, di controllo o di revisione.

---

<sup>248</sup> MALEM SEÑA, *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, op.cit. p. 35.

<sup>249</sup> G. MOODY-STUART, *Grand Corruption: How business bribes damage developing countries*, WorldView, Oxford 1997, pp.13-14.

È chiaro che, a seconda dal tipo di attività investita dal fenomeno, gli effetti che ne derivano possono riguardare, ad esempio, l'inefficienza nell'allocazione delle risorse, con conseguente regressione della crescita economica; ovvero, sul versante sociale, si può verificare un'accentuazione del divario sociale e aumento delle disuguaglianze.

Nel proseguo della trattazione si procederà con esaminare le principali conseguenze della corruzione, richiamando anche i risultati ottenuti da alcuni studi che hanno rilevato, al contrario, benefici.

### **6.1 Crescita e sviluppo economico.**

La crescita e lo sviluppo economico di un paese subiscono una forte influenza dalla corruzione che agisce come fattore di riduzione dei livelli di produttività delle risorse. Per accertare l'esistenza di tale correlazione negativa, molti studi hanno incentrato la ricerca sul rapporto esistente tra corruzione e PIL, rilevando una significativa diminuzione di quest'ultimo a causa della forte presenza del fenomeno<sup>250</sup>. L'evidenza indica che la corruzione è suscettibili di incidere negativamente sulla crescita economica a lungo termine attraverso il suo impatto sulla tassazione, la spesa pubblica, lo sviluppo umano e gli investimenti. Quest'ultimo elemento riveste una posizione particolare nell'analisi degli effetti della corruzione in quanto, a seconda della prospettiva adottata, può subire o meno un effetto negativo. Nella generalità degli studi si è evidenziato che la corruzione agisce come una tassa o un'imposta addizionale la cui funzione non è quella di ridistribuire le risorse raccolte, ma incrementare il patrimonio di quei pochi funzionari corrotti. Pertanto, può accadere che sottraendo le risorse

---

<sup>250</sup> LAMBSDORFF, *Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?*, op. cit. p. 24 ss.

economiche per finalità personali e illecite si diminuisca la possibilità di disporre del danaro per scopi di natura pubblica, ad esempio investendolo in progetti per migliorare le politiche agroalimentari, educative o sanitarie. La corruzione distorce il processo decisionale associato agli investimenti pubblici e incide sulla composizione della spesa pubblica. In tal modo, essa diviene la causa fondamentale del sottosviluppo e della povertà poiché le risorse vengono canalizzate verso priorità invero secondarie o progetti non necessari, così trascurando i bisogni fondamentali, e il capitale produttivo diviene speculativo<sup>251</sup>.

Un'ulteriore conseguenza delle pratiche corruttive sugli investimenti va osservata attraverso la categoria della criminalità c.d. di Stato. La diffusione del fenomeno all'interno delle istituzioni e degli organi statali e l'incentivazione della stessa può rappresentare un fattore condizionante in quanto le imprese che decidono di investire potranno essere disincentivate dal farlo sapendo di dover passare attraverso il pagamento di elevate tangenti a funzionari di governo o intermediari. Pertanto, la corruzione agisce come una tassa inefficiente sulle imprese, aumentando in ultima analisi i costi di produzione e riducendo la redditività degli investimenti. Tuttavia, va precisato che tale correlazione non è assoluta poiché alcune ricerche mostrano che gli effetti della corruzione sugli investimenti possono rivelarsi anche positivi<sup>252</sup>. È stato osservato che alcuni paesi appartenenti alle aree sottosviluppate o che hanno conosciuto uno sviluppo economico e sociale abbastanza recente, ovvero che hanno subito una transizione dal regime comunista (si pensi ai paesi dell'ex URSS, alla Cina o all'Albania) abbiano tratto vantaggi dalla forte diffusione e radicalizzazione del

---

<sup>251</sup> MALEM SEÑA, *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, op. cit. p. 45.

<sup>252</sup> La questione verrà approfondita nel paragrafo dedicato all'analisi della letteratura scientifica che ha investigato sugli effetti positivi della corruzione nella crescita e nello sviluppo economico di molti paesi.

fenomeno, sia al proprio interno che nel rapporto tra le imprese e gli apparati governativi. Molte delle pratiche di corruzione possono aiutare a superare la burocrazia amministrativa e l'inefficienza di alcune normative accelerando gli investimenti interni in paesi in cui l'abbondanza di risorse, come il petrolio o il gas, offre alle imprese importanti opportunità di guadagno<sup>253</sup>.

Gli effetti di rallentamento dello sviluppo economico, politico e sociale sono, inoltre, conseguenza delle barriere che il fenomeno corruttivo erige al commercio internazionale. Tale situazione si realizza attraverso la pratica che consiste nell'effettuare dei pagamenti di somme illecite allo scopo di garantire l'esclusione dal mercato di imprese concorrenti che competono con quella coinvolta nel mercimonio, conducendo così alla formazione di monopoli di fatto. Nei monopoli di fatto lo sviluppo dell'impresa a discapito di altri settori è imponente, potendo questa determinare i prezzi e controllare la disponibilità delle risorse. La tangente permette di influire su organismi in grado di escludere le imprese, purché tra le parti dell'accordo corruttivo sussista fiducia. La condizione di fiducia è un elemento ritenuto essenziale in quanto garantisce ai funzionari la certezza dell'esecuzione di quanto pattuito e la discrezione da parte dell'impresa corruttrice. In tal modo, si crea una rete di corruzione, stabile e duratura, che opera come un'infrastruttura.

La fiducia da sé non è sufficiente per determinare una condizione di monopolio di fatto, ma è necessario che l'impresa che intenda eliminare la concorrenza nel mercato in cui opera abbia la capacità economica per farlo, potendo corrispondere qualunque somma indebitamente richiesta per lo scopo. Pertanto, solo le imprese più solide e di grandi dimensioni, e alcuni imprenditori, inserite

---

<sup>253</sup> Per approfondimenti sul tema, M. BELLOUMI-A. S. ALSHEHRY, *The Causal Relationships between corruption, investments and economic growth in GCC countries*, research article, October 2021, reperibile all'indirizzo web <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/21582440211054425>.

nel commercio internazionale possiedono la capacità di riuscire ad ottenere tale esclusione.

L'operazione descritta impatta l'intero ciclo economico, che attraverso l'accordo corruttivo viene modificato, con gravi danni al consumatore finale. I costi e i prezzi dei beni e dei servizi offerti risulterebbero aumentati a causa del pagamento della tangente poiché le imprese trasferirebbero sui prezzi finali l'ammontare della somma indebitamente corrisposta. Il risultato è visibile nella regressione della crescita economica e dello sviluppo.

### **6.1 Settore pubblico e allocazione delle risorse.**

Quando la corruzione riguarda il settore pubblico e colpisce l'apparato burocratico, si realizza una distorsione dell'allocazione delle risorse pubbliche. Infatti, il fenomeno non solo incide sullo sviluppo economico in termini di efficienza e crescita economica, ma colpisce anche l'equa distribuzione delle risorse tra la popolazione, aumentando le disuguaglianze di reddito, minando l'efficacia dei programmi di assistenza sociale e determinando in ultima analisi livelli inferiori di sviluppo umano.

La presenza di funzionari pubblici corrotti è rappresentativa dell'efficacia delle pratiche corruttive attuate all'interno del settore considerato come strumento per ottenere "soldi facili" (*speed-money*), ad esempio garantendo, in cambio della tangente, l'adozione di un determinato provvedimento amministrativo, ovvero intervenendo nelle procedure di affidamento pubblico. Ciò, chiaramente, porta ad una cattiva gestione delle risorse pubbliche e una scarsa qualità dei servizi offerti, senza contare che l'apparato amministrativo a cui appartiene il corrotto può subire significativi rallentamenti a causa dell'uso illecito e distorto dei poteri e delle funzioni di cui esso è titolare.

Accade, poi, che per necessità di occultare pagamenti illeciti si preferisca investire nel settore pubblico in progetti c.d. elefanti (*white-elephant projects*) che riescono ad occultare gli accordi corruttivi. Si tratta, per l'appunto, di progetti, a volte riguardati infrastrutture, che ignorano totalmente la domanda pubblica o che al termine del loro completamento vengono distrutti<sup>254</sup>. La corruzione nelle opere pubbliche e nelle infrastrutture porta a servizi pubblici inesistenti o localizzati in modo inappropriato e mal funzionanti, ovvero servizi che possono anche ledere l'incolumità<sup>255</sup>.

La distorsione dell'allocazione delle risorse attraverso alcuni dei meccanismi richiamati determina, inoltre, una riduzione della spesa pubblica per l'istruzione, una bassa qualità dell'assistenza sanitaria e, in generale, a servizi statali inefficienti. Si è osservato, poi, che i paesi che presentano i più alti livelli di corruzione esibiscono maggiori rischi di investimento della spesa pubblica in settori come quello militare o delle grandi opere di ingegneria civile particolarmente esposti ad accogliere il fenomeno<sup>256</sup>, con pregiudizio per quelle aree di primario interesse e importanza strategica per lo sviluppo nazionale. Si evidenzia, infatti, che il venir meno delle risorse a causa di pratiche corrotte può essere dannoso per la protezione sociale, in quanto porta ad una riduzione del bilancio a disposizione e non garantisce l'accesso equo e non discriminatorio ai servizi pubblici<sup>257</sup>.

---

<sup>254</sup> LAMBSDORFF, *Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?*, p. 32.

<sup>255</sup> Fonte <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-4/key-issues/manifestations-and-consequences-of-public-sector-corruption.html>.

<sup>256</sup> MALEM SEÑA, *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, op. cit. p.69.

<sup>257</sup> S. GUPTA-D. DAVOODI- E. R. TIONGSON, *Corruption and the provision of health-care and education services*, in A. K. JAIN (a cura di), *The Political Economy of Corruption*, Routledge, London 2001, p. 111 ss.

### **6.3 Settore privato e distorsione dei mercati.**

Gli effetti negativi della corruzione non si manifestano solo a livello macroeconomico poiché nel lungo periodo possono colpire anche la struttura e l'economia dell'impresa che la pratica.

A livello aziendale, la corruzione fa lievitare i costi, introduce incertezze, compromette la reputazione e porta ad una maggiore vulnerabilità all'estorsione. Anche piccoli pagamenti agevolativi (*small facilitation payments*), utilizzati per eludere gli oneri imposti alle imprese da una burocrazia eccessiva e complessa, a lungo termine hanno un impatto corrosivo sulle operazioni aziendali e sull'ambiente<sup>258</sup>. Il costo della burocrazia per le imprese è significativo e impatta sulla produttività delle stesse. Un documento di lavoro della Banca mondiale del 2010, che esamina l'impatto comparativo dei pagamenti informali ai funzionari governativi per facilitare le operazioni di routine sulla produttività delle aziende, denominata tassa sulle tangenti (*bribe tax*), rispetto all'effetto della burocrazia (*time tax*), evidenzia che solo la 'tassa sulle tangenti' sembra avere un impatto negativo sulla produttività, mentre l'effetto della 'tassa temporale' appare insignificante<sup>259</sup>.

Si osserva, inoltre, che il costo della corruzione risulta molto più elevato per le piccole e medie imprese. A differenza delle grandi, esse non dispongono delle risorse necessarie per pagare le tangenti, spesso di importi maggiori – per unità di output – rispetto a quelle corrisposte dalle imprese multinazionali. In tal modo,

---

<sup>258</sup> Fonte <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-4/key-issues/manifestations-and-consequences-of-public-sector-corruption.html>.

<sup>259</sup> *Ibidem*.

verrebbero escluse dal mercato e i profitti, già minimi, sarebbero ulteriormente ridotti<sup>260</sup>.

In ultima analisi, si rileva che molti degli studi di carattere economico in merito agli effetti e ai costi che il settore privato sconta a seguito del fenomeno corruttivo hanno evidenziato l'esistenza di una forte correlazione tra il problema del c.d. dilemma del prigioniero e la corruzione internazionale. La situazione del dilemma del prigioniero può coinvolgere, ad esempio, due imprese collocate nello stesso mercato competitivo caratterizzato da una corruzione generalizzata. A causa di tale condizione, le singole imprese potrebbero scegliere di adottare la soluzione migliore, consistente nel non pagare la tangente, ma la concorrenza per ottenere dei benefici rapidi le porta a preferire la strada illecita<sup>261</sup>. In tal modo, la corruzione diventa l'unica via d'uscita razionalmente percorribile.

#### **6.4 Diritti fondamentali e disuguaglianze.**

Le evidenze empiriche dimostrano che gli effetti pregiudizievoli della corruzione colpiscono in vario modo i diritti fondamentali e la qualità della vita della popolazione. Una delle peculiarità del fenomeno è la molteplicità dei canali di trasmissione che permette la diffusione delle conseguenze derivanti dal fenomeno in diverse sfere della vita delle società civili. È sufficiente pensare all'impatto delle pratiche corruttive nel commercio internazionale. Non costituiscono casi isolati quelli che riguardano imprese che, per assicurare alle proprie filiali la possibilità di fabbricare prodotti tossici o pericolosi da commerciare, stipulano accordi corruttivi con i governi specialmente dei paesi

---

<sup>260</sup> M. ARNONE-E. ILIOPULOS, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Vita&Pensieri, Milano 2005, p. 59.

<sup>261</sup> MALEM SEÑA, *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, op. cit. pp. 126-129.

in via di sviluppo. Il peso di tali accordi ricade sulla popolazione, con grande pregiudizio per la salute, la sicurezza e lo sviluppo economico e sociale.

La distorsione nell’allocazione delle risorse pubbliche, utilizzate per “ingrassare” la macchina corruttiva e favorire gli interessi personalistici a discapito del benessere comune, avvia un cortocircuito che prende la forma delle disuguaglianze, della povertà e della violazione dei diritti umani fondamentali. Se si osservano alcuni settori, le conseguenze di tale meccanismo sono evidenti. Gli studi empirici dimostrano che la crescita della corruzione si riflette sulla diminuzione delle uscite dirette della spesa pubblica per l’istruzione. Poiché migliore è il livello di istruzione garantita dallo Stato e maggiore sarà la crescita economica, è chiaro che occorre attribuite al sistema scolastico la dovuta importanza date le sue implicazioni per lo sviluppo del Paese<sup>262</sup>. Sicché, è di primaria importanza evitare che si presentino occasioni in cui le risorse pubbliche vengono sottratte ai settori fondamentali per la crescita nazionale e nei quali si realizza la tutela dei diritti umani. Lo stesso meccanismo, inoltre, è stato rilevato anche in relazione alla spesa pubblica per la sanità. In tale settore è dimostrato che la corruzione è responsabile del ritardo nell’erogazione delle cure, aumentando i tempi di attesa per i pazienti e scoraggiando l’uso delle cliniche<sup>263</sup>. Correlata alla violazione dei diritti fondamentali è la condizione di povertà che genera il fenomeno e le numerose disuguaglianze. La corruzione esercita la sua influenza servendosi di diversi canali, tra cui la crescita complessiva, i sistemi fiscali distorti e la scarsa efficacia dei programmi sociali, nonché attraverso il suo impatto sulla formazione del capitale umano e l’intensificazione del divario di genere e tra differenti gruppi sociali. Sicché, come in un meccanismo

---

<sup>262</sup> ARNONE-ILIOPILOS, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, op. cit. p. 87.

<sup>263</sup> Fonte <https://www.u4.no/publications/correlation-between-corruption-and-inequality.pdf>.

circolare, l'aumento della disuguaglianza causata dalla corruzione peggiora la posizione dei più poveri nella società riducendo le risorse disponibili per la spesa sociale<sup>264</sup>.

### 6.5 Stato di diritto e democrazia.

Nella letteratura scientifica vi è ampio consenso sulla circostanza per cui le percezioni o l'esperienza della corruzione conducono ad una erosione della fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche e nei processi politici, minano la fiducia sociale e la legittimità delle istituzioni statali e, in definitiva, hanno un impatto corrosivo sullo stato di diritto e sui processi democratici<sup>265</sup>.

Entrando nel dettaglio, si osserva che la corruzione, in particolare la c.d. piccola corruzione (*petty corruption*), ha un impatto sulla percezione della stessa da parte dei cittadini poiché li colpisce nella loro vita quotidiana, corrodendo la loro fiducia nelle istituzioni statali, nell'imparzialità e correttezza dei pubblici funzionari, nei processi democratici e nella legittimità del governo. Parimenti, il carattere corrosivo delle pratiche corruttive colpisce anche lo stato di diritto (*rule of law*). Qualsiasi tangente – indipendentemente da chi sia il soggetto corruttore, dall'importo o dalla finalità per cui viene corrisposta – dimostra al pubblico che

---

<sup>264</sup> La correlazione tra corruzione, disuguaglianze e violazione dei diritti umani è emersa anche fenomeno in esame ha provocato in questo particolare contesto. Recenti analisi sul tema hanno rilevato che la corruzione si pone come ostacolo alla risposta alla pandemia globale e agli sforzi di vaccinazione in corso. I mercati neri dei vaccini falsificati, dei dispositivi di protezione e dei prodotti medici correlati al virus sono i principali fenomeni che si sono verificati dall'inizio dell'emergenza sanitaria. Specialmente nei paesi affetti da alti livelli di corruzione politica e sistemica (come alcuni Stati africani o zone dell'America latina) si è osservata una preoccupante violazione dei diritti umani. Per maggiori approfondimenti, <https://www.u4.no/blog/covid-19-corruption-in-2021-augustseptember>; <https://www.u4.no/topics/covid-19-and-corruption/basics>

<sup>265</sup> Sul punto, ampiamente, [http://neic.iesp.uerj.br/textos2/internationalconference2008/Estonia\\_Conference\\_Svet\\_Andreev.pdf](http://neic.iesp.uerj.br/textos2/internationalconference2008/Estonia_Conference_Svet_Andreev.pdf).

le regole non sono applicate coerentemente in linea con la legge e si traduce in una violazione delle norme, nella diffusione di sfiducia e nella indiretta incentivazione al ricorso alla corruzione. Allo stesso modo, l'effetto pregiudizievole sullo stato di diritto influenza le decisioni delle imprese. Infatti, la scelta se investire e operare nel mercato di un paese è anche condizionata dalla minaccia o meno alla *rule of law*<sup>266</sup>.

In definitiva, anche la qualità della democrazia viene indebolita. Le decisioni politiche importanti per la tutela degli interessi pubblici e lo sviluppo socio-economico vengono assunte per favorire gli interessi particolari danneggiano il meccanismo democratico e compromettono il principio della maggioranza.

#### **6.6 I benefici della corruzione: “greese the wheels”.**

Si può immaginare che la corruzione in quanto fenomeno criminale determini solo effetti negativi che coinvolgono differenti settori della vita sociale, politica ed economica. Il tema è stato ampiamente affrontato attraverso l'analisi dei diversi livelli in cui si rinvengono i segni lasciati dal fenomeno nella sua dimensione nazionale e internazionale. Tuttavia, esiste una letteratura principalmente di analisi economica che ha osservato la questione da un altro punto, rilevando l'esistenza anche di benefici, specialmente nelle operazioni di mercato delle imprese (ad esempio, gli investimenti). L'analisi criminologica muove anche dai rilievi sollevati da altre discipline, pertanto, occorre darne atto in questa sede per offrire un quadro sulla materia quanto più completo possibile.

---

<sup>266</sup> E. DAVID-BARRETT, *Are some bribes more harmful than others? Exploring the ethics behind anti-bribery laws*, in «*Journal of Interdisciplinary Economics*», January 2014, p. 133.

In questa dualità degli effetti della corruzione la letteratura suole richiamare la distinzione tra “*sand the wheels*” e “*greese the wheels*”. La prima espressione viene utilizzata per esprimere l’effetto che le pratiche illecite producono in termini di incertezza, distorsione dei prezzi dei beni e alterazione dell’efficienza dei mercati. In sostanza, il riferimento è a tutte quelle conseguenze che le imprese che operano nei mercati domestici e internazionali devono subire a causa della diffusione del fenomeno sia nel settore pubblico che nei rapporti tra privati. Nel contesto di economie corrotte, caratterizzate da livelli poveri di infrastrutture, istruzione, salute, sistemi di comunicazioni ed efficienza del mercato, si osserva una significativa riduzione degli investimenti e un decremento dello sviluppo e della crescita economica e sociale.

Al contrario, il termine “*greese the wheels*” (letteralmente “*ungere le ruote*”) rimanda ai benefici riscontrabili in ragione del fenomeno corruttivo tali da spingere le imprese ad incrementare la loro operatività nei settori o in paesi che presentano elevati livelli di corruzione<sup>267</sup>. Secondo la *transaction cost theory* gli effetti positivi dell’attività economica per le imprese si manifestano quando i benefici dell’internalizzazione sono superiori al costo sopportato. Sebbene la corruzione sia generalmente un costo di transazione, in determinate circostanze può portare alla riduzione di altre spese. Pertanto, la criminalità corruttiva può generare benefici poiché, secondo tale tesi, la tangente può portare a facilitare ed accelerare i procedimenti burocratici, aumentando la produttività e risparmiando sul costo delle operazioni<sup>268</sup>.

Al di là dell’argomento che la corruzione è necessaria per “ungere le ruote”, molti teorici dello sviluppo sostengono che la corruzione può essere riconosciuta come

---

<sup>267</sup> J. F. ASÍN-F. MUÑOZ, “*Sand*” or “*grease*” effect? *The impact of corruption on the investment volume of public-private partnerships*, in «*International Journal of Emerging Markets*», June 2021, p. 4.

<sup>268</sup> Ivi, p. 6.

una forza “positiva” – per l’economia e la società – e “redistributiva”. Infatti, hanno osservato che in alcuni paesi che non dispongono di istituzioni governative e sistemi di *governance* efficaci, la corruzione può compensare la burocrazia e le debolezze istituzionali e “ingrassare le ruote” dell’economia<sup>269</sup>. Si osservato, infatti, che un atteggiamento tollerante nei confronti della corruzione spesso rappresenta l’unico modo per stabilire istituzioni orientate al progresso economico e sociale<sup>270</sup>. Queste istituzioni forniscono canali di integrazione per individui che altrimenti ricorrerebbero sistematicamente alla violenza per esprimere le loro richieste politiche e sociali. La corruzione può quindi costituire uno strumento funzionale al mantenimento di un sistema politico al pari di importanti interventi di riforma sociale, economica e del sistema penale. Pertanto, può accadere che, soprattutto nei paesi meno sviluppati, i costi della corruzione non superano i suoi benefici quando fornisce l’unica soluzione a un importante ostacolo allo sviluppo.

L’analisi economica della corruzione e dei suoi benefici non accoglie grandi consensi. Le argomentazioni non appaiono forti quando si osserva l’impatto corrosivo a lungo termine della corruzione sulla crescita economica, l’uguaglianza, la qualità della *governance* e delle istituzioni di un paese. L’analisi costi-benefici del fenomeno viene criticata specialmente da coloro che sostengono che l’economia della corruzione è sostenuta da sistemi di allocazione delle risorse che determinano i prezzi dei beni in modo diverso rispetto ai sistemi operanti nel mercato ufficiale<sup>271</sup>. Esistono, infatti, specifici “incentivi” alla corruzione che possono essere rilevati solo se si indaga a fondo il tipo di burocrazia organizzativa in cui germinano. Gli ambienti pubblici, privati e

---

<sup>269</sup> *The Impact of corruption on growth and inequality*, 2014, *Transparency International*.

<sup>270</sup> V. RUGGERO, *Corruption in Italy: An attempt to identify the victims*, in «*The Howard Journal*», vol. 33/4, 1994, p. 322.

<sup>271</sup> *Ivi*, p. 323.

illegali differiscono in termini di opportunità e impatto dello scambio corrotto. Così fanno, ad esempio, quelle burocrazie che offrono ai suoi membri diversi “incentivi” secondo la loro struttura specifica.

In definitiva, l’osservazione della corruzione da una differente angolazione può mostrare degli spaccati interessanti da analizzare in previsione di una maggiore comprensione del fenomeno e, pertanto, una migliore risposta da parte delle istituzioni e dei governi. Si tratta pur sempre di analisi vincolate alla metodologia utilizzata nelle ricerche economiche che si scontrano con i propri stessi limiti, uno tra i tanti e che interessa particolarmente questa sede è l’evidente assenza di qualsiasi aspetto di vittimizzazione in molti studi economici sulle pratiche corruttive. Gli studi economici sulla corruzione spesso non riescono a identificare la natura del danno sociale da essa causato, soprattutto quando allo *status* di vittima viene attribuito a variabili economiche astratte (cioè lo sviluppo armonioso, la concorrenza leale, ecc.)<sup>272</sup>. Ecco che è essenziale muovere dall’osservazione del fenomeno attivando un approccio multidisciplinare e in questo la criminologia offre un significativo contributo già in partenza.

---

<sup>272</sup> Ivi, p. 326.

## CAPITOLO 2

### Analisi vittimologica della corruzione.

#### 1. Il complesso problema della vittima.

Nel sistema di giustizia, in particolar modo quella di natura penale, la vittima è stata a lungo trascurata a fronte dell'esigenza di assicurare che l'intera macchina repressiva garantisca la punizione dei colpevoli senza prestare attenzione alle conseguenze patite dai soggetti danneggiati dalla condotta illecita. I primi spiragli di cambiamento si iniziano ad intravedere nel corso degli anni Sessanta del secolo passato quando i movimenti sui diritti civili hanno portato a mutamenti di vasta estensione nella politica, nella società e nella legislazione<sup>273</sup>. Ciò ha determinato un maggiore riconoscimento dell'importanza del ruolo delle vittime nella politica sia sociale che inerente alla sfera penale. Contemporaneamente, inoltre, si è affermata la vittimologia come branca complementare della criminologia il cui campo di ricerca muove proprio dall'analisi delle vittime dei reati e dell'esame delle problematiche inerenti, offrendo, pertanto, una prospettiva specialistica.

Durante i suoi inizi (anni Quaranta-Cinquanta) la vittimologia si è concentrata principalmente sui rapporti tra la vittima e l'autore del crimine ("*penal couple*") tralasciando di esaminare i bisogni e i diritti della prima ma, piuttosto, rilevando una forma di responsabilità di questa per la propria vittimizzazione ("*victim blaming*")<sup>274</sup>. Tale approccio, certamente lontano dalla moderna scienza, ha

---

<sup>273</sup> Fonte, <https://www.unodc.org/e4j/en/crime-prevention-criminal-justice/module-11/key-issues/1--understanding-the-concept-of-victims-of-crime.html>.

<sup>274</sup> Sul punto, H. VON HENTING, *The Criminal and his Victim: Studies in the Sociobiology of Crime*, Yale University Press, California, 1948.

comunque permesso di dimostrare l'importanza della vittima per comprendere e studiare adeguatamente l'autore del reato.

Un approccio diverso è stato assunto a partire dagli anni Settanta con l'attenzione e la ricerca dei mezzi per prevenire la vittimizzazione. Si osserva, infatti, un crescente interesse nei confronti della vittima e dei suoi bisogni, riconoscendole la titolarità alla riparazione e al risarcimento dei danni subiti e il diritto ad ottenere un adeguato supporto e assistenza legale.

L'opera svolta dalla vittimologia di riportare la dovuta attenzione ad una dimensione diversa dell'analisi criminologica del reato ha portato gli organismi internazionali e regionali a compiere numerosi sforzi per garantire il rispetto e il riconoscimento dei diritti delle vittime. In ambito europeo sono stati adottati standard vincolanti sia a livello di Consiglio d'Europa che di Unione Europea che si occupano della protezione della vittima in via generale ovvero atti che riguardano la tutela delle vittime di specifici reati<sup>275</sup>. Mentre, sul piano internazionale è necessario richiamare la Dichiarazione dei principi fondamentali di giustizia per le vittime di reato e abuso di potere adottata nel 1985 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che segna un passo importante verso un approccio unificato della giustizia per le vittime di reati e abusi di potere. Limitatamente, invece, al tema di interesse, il documento fondamentale è rappresentato dalle *Good Practices in identifying the victims of corruption and parameters for their compensation* elaborate dal *Working Group on Asset Recovery*, un organismo intergovernativo che ha il compito di assistere e consigliare la Conferenza degli Stati parte dell'ONU nell'attuazione del suo mandato riguardo la restituzione dei proventi della corruzione.

---

<sup>275</sup> M. VENTUROLI, *La tutela della vittima nelle fonti europee*, in «*Riv. trim. dir. pen. cont.*», vol. 3-4, 2012, p. 88.

Sul tema del risarcimento delle vittime di corruzione e del recupero dei proventi illeciti si tornerà a dedicarsi nell'ultimo capitolo; in questa sezione occorre richiamare gli aspetti più problematici che la vittimologia ha evidenziato anche rispetto al fenomeno corruttivo.

Per poter osservare la vittima occorre, dapprima, circoscrivere l'ambito di ricerca partendo dalla definizione della stessa. Il primo testo di portata internazionale che ha risposto a questa esigenza è stata proprio la Dichiarazione ONU sopracitata: *«la parola “vittima” indica quelle persone che, sia singolarmente che collettivamente, abbiano subito dei danni, ivi compreso il ferimento sia fisico che mentale, la sofferenza emotiva, la perdita economica o l'indebolimento sostanziale dei loro diritti fondamentali, attraverso atti o omissioni che violano le leggi contro il crimine, in vigore negli Stati membri, ivi comprese quelle leggi che prescrivono l'abuso criminale di potere»*. Non è necessario che sussista una sentenza di condanna, l'arresto o l'identificazione dell'autore materiale del fatto ovvero che vi sia un rapporto tra quest'ultimo e la vittima poiché una persona può essere definita tale quando subisce direttamente o indirettamente un danno. La formula definitoria del termine *de quo* ha un'estensione molto ampia; come è evidente, si è offerto uno spettro di protezione il più inclusivo possibile nel tentativo anche di superare le problematiche nascenti della mancanza di uniformità normativa tra gli Stati.

Tuttavia, questo sforzo compiuto a livello internazionale rischia di fallire quando si osserva il fenomeno della corruzione. Le difficoltà determinate dall'impossibilità di ingabbiare la corruzione all'interno di una definizione univoca e, al contempo, sufficientemente “elastica” che consenta di adattarsi ai mutamenti del fenomeno e alle differenze dei sistemi normativi si riflettono anche sul terreno di analisi della vittima. In primo luogo, si evidenzia che, data la premessa, individuare quali sono le vittime può risultare complesso e, a volte,

impossibile. Per lungo tempo, infatti, si è sostenuto che la corruzione fosse un crimine senza vittime assumendo come uno dei motivi l'assenza di una diretta vittimizzazione. Le vittime di corruzione si trovano a sperimentare una particolare situazione dovuta al fatto che quasi sempre non esiste una relazione diretta tra loro e l'autore del crimine, specialmente nei casi in cui le conseguenze delle pratiche illecite si riflettono indirettamente sulla collettività o su un centro diffuso di interessi, come nel caso di perdita di integrità per le istituzioni sociali o di riorientamento dei bilanci pubblici verso progetti a beneficio dei funzionari corrotti piuttosto che della comunità. Di conseguenza, alcuni gruppi di persone possono non essere facilmente considerati vittime e la loro posizione giuridica può essere negata quando non gli viene riconosciuto un interesse diretto e specifico. In alcune circostanze, inoltre, la vittima non realizza di aver subito un danno mentre in altre ancora coopera a fini utilitaristici: nel caso dei *corporate crime* non è inusuale che la società decida di risolvere il problema internamente offrendo alla vittima appetibili somme di danaro per sottrarsi ad una denuncia; spesso l'idea di dover affrontare lunghi e dispendiosi processi rischiando di non vedersi riconosciuto un danno è un fattore determinante nella scelta delle vittime di accettare o meno l'offerta<sup>276</sup>. Pertanto, anche la difficoltà di dover dimostrare di aver subito un danno che le legittimi ad agire in giudizio contribuisce a rafforzare l'idea che la corruzione non genera vittime. Un ulteriore aspetto emerge se si guardano le modalità attraverso cui il fenomeno corruttivo viene esaminato, troppo spesso incentrate nell'osservazione del solo ambiente specifico in cui si svolge. In tal modo si rischia di circoscrivere la corruzione a determinate condotte eliminando, al contempo, alcune sue forme di

---

<sup>276</sup> *I bisogni delle vittime di corporate violence: risultati della ricerca empirica in Italia*, elaborato del progetto di ricerca *Victims and Cooperations. Implementation of Directive 2012/29/UE for Victims of Corporate crimes and Corporate violence*, marzo 2017, p. 41.

manifestazione. Ciò, ad esempio, è quanto si verifica con alcune tipologie di *corporate crime*<sup>277</sup>. In effetti, sia le vittime della corruzione che dei reati societari sono spesso inconsapevoli della loro vittimizzazione e solo raramente si impegnano in un'interazione diretta con i trasgressori. In entrambi i casi, inoltre, le vittime sono difficili da identificare perché l'atto costitutivo del reato e il suo effetto sono spesso separati sia temporalmente che spazialmente.

Non da ultimo, l'imprecisione con la quale le stative hanno descritto il fenomeno non ha offerto un quadro chiaro della sua portata e dei suoi reali effetti (c.d. numero oscuro) alimentando la convinzione sopra richiamata.

Questo alone che le circonda e che le rende 'invisibili' viene, altresì, accresciuto dall'assenza di parametri comunemente accettati degli Stati che permettano l'identificazione della vittima di corruzione. La Dichiarazione ONU del 1985 rappresenta un importante documento che riconosce le vittime di reati e i loro bisogni di tutela e di protezione, nondimeno, rimane uno strumento internazionale di *soft law* che manca della qualità della vincolatività che caratterizza, al contrario, i prodotti di *hard law*. Per permettere di superare tale problema, la soluzione offerta consisterebbe nell'adozione convenzionale della nozione di vittima di corruzione. Invero, la Convenzione ONU contro la corruzione incoraggia gli Stati a identificare le vittime della corruzione e a disporre di meccanismi che consentano alle stesse di chiedere un risarcimento<sup>278</sup>. Tuttavia, non fornisce una definizione di vittima ma rimanda ai Paesi parte il compito di predisporre i parametri per identificarle. La maggior parte degli Stati non fornisce una definizione esplicita nella propria legislazione nazionale ma

---

<sup>277</sup> RUGGERO, *Corruption in Italy: An attempt to identify the victims*, op. cit. p. 320.

<sup>278</sup> Art. 35 «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».

vengono seguiti i principi generali e le disposizioni in tema di risarcimento dei danni contenute nelle rispettive leggi nazionali. Questo, come è evidente, genera inconvenienti specialmente quando si tratta di dover riconoscere il diritto al risarcimento dei danni in casi di corruzione internazionale o implicanti funzionari stranieri.

## **2. La ricerca della vittima: un approccio vittimologico.**

L'assunto per il quale la corruzione è un reato senza vittime (*victimless crime*) è inesatto in quanto rischia di ridurre il fenomeno ad una mera questione morale o alla decisione di un individuo<sup>279</sup>. Invero, osservando i differenti livelli in cui gli effetti della corruzione si manifestano si comprende perché l'affermazione offre un'immagine fallace del problema. Tale forma di crimine è in grado di danneggiare simultaneamente individui (ad esempio l'offerente che perde in una procedura di appalto corrotta), gruppi di persone (come il caso dei soggetti in età scolare o di coloro che necessitano di cure mediche) e, finanche, i membri di una comunità. Le conseguenze negative del fenomeno sono spesso più evidenti se si esaminano i paesi in via di sviluppo in cui si rilevano livelli bassi ed estremamente preoccupanti di crescita economica, politica e sociale. Le vittime di corruzione, infatti, sono a volte coloro che vivono nei luoghi in cui le risorse pubbliche, già scarse, vengono destinate a vantaggio di governi e funzionari corrotti, in cui, cioè, l'interesse del singolo prevale e danneggia l'interesse collettivo determinando una catena di pratiche illecite difficile da spezzare. Tuttavia, come è stato evidenziato in precedenza, le conseguenze possono

---

<sup>279</sup> Q. MENG-P. C. FRIDAY, *Victims of corruption. A conceptual framework*, in I. VANFRAECHEM *et alii* (a cura di), *Prospectives of rights, transition and reconciliation*, Routledge, London 2014, p. 359.

riguardare anche paesi appartenenti alle aree economicamente più avanzate. In tal caso, le pratiche illecite possono muoversi su terreni differenti che spesso rendono più complesso il compito di individuare ed esaminare il fenomeno ed i suoi effetti. Ad ogni modo, ciò che accomuna le varie situazioni è la certezza della presenza di una o più vittime danneggiate dal crimine.

Data tale premessa, l'interesse della moderna vittimologia e delle diverse scienze che si occupano di esaminare la corruzione si è mosso verso una modalità di osservazione del crimine e dei suoi effetti in qualche misura distante dalla tradizionale analisi giuridica. Specialmente per i fenomeni di portata internazionale si può rilevare una diversa impostazione di analisi e di studio improntata all'uso di strumenti provenienti da diversi campi di ricerca (sociologia, economia, statistica, criminologia ecc.) che applicata al terreno della vittima dei reati di corruzione ha determinato un allontanamento dalla tradizionale categoria per consentire di ricomprendere soggetti giuridici "inusuali", come la società o finanche lo Stato. Guardando agli sforzi di studio e di denuncia effettuati dagli organismi internazionali, dai numerosi centri di ricerca o dalle organizzazioni non governative sulle vittime che potremmo definire "sommerse" si richiede ai differenti sistemi giuridici un cambiamento di approccio alle questioni e ai problemi connessi nell'ottica di una più efficace risposta al fenomeno *de quo*.

Ciò detto, nel proseguire la trattazione sulla vittimologia della corruzione è interessante richiamare l'attenzione su una ricerca<sup>280</sup> che mostra in che maniera sia possibile rilevare le vittime "sommerse" del crimine partendo dall'esame dei livelli di vittimizzazione – *structural level, individual level e institutional level* – e delle diverse manifestazioni della corruzione – *sporadic, opportunistic e*

---

<sup>280</sup> Lo studio a cui si fa menzione è già stato citato nella precedente nota. Per chiarezza lo si propone nuovamente, MENG-FRIDAY, *Victims of corruption. A conceptual framework*, op. cit.

*systemic*. Tale studio ha evidenziato l'esistenza di una forte interazione tra le sei dimensioni indicate che permette di mostrare il modo in cui gli effetti del fenomeno si riflettono sulle vittime in relazione ai diversi contesti che agevolano o meno la sua manifestazione. Si tratta, invero, di un prodotto di ricerca che sfrutta due approcci di osservazione del fenomeno criminale in esame per offrire uno strumento di identificazione delle vittime che opera attraverso un meccanismo che prevede l'inserimento della vittimizzazione in una struttura concettuale che comprende i tre sopracitati livelli. Ciascun livello mostra come i fattori sociali, istituzionali e individuali influenzino i comportamenti umani, determinando differenti modalità di manifestazione del fenomeno corruttivo che conseguentemente generano diverse tipologie di vittime. Pertanto, tale meccanismo si presta anche ad essere utilizzato come strumento per agevolare il compito di ricerca delle vittime "sommerse" del fenomeno corruttivo.

Per poter meglio comprendere la maniera attraverso la quale lo studio vittimologico si è mosso nell'esaminare la questione occorre ordinatamente procedere con la trattazione dei livelli di vittimizzazione e degli aspetti di principale interesse. Successivamente, è necessario analizzare le forme di manifestazione della corruzione nelle tre differenti tipologie tradizionalmente richiamate. In tal modo, essendo in possesso degli elementi rilevanti per la questione sarà possibile intendere come questa loro interazione consente di individuare, anche con più facilità, le vittime.

### **3. I livelli di vittimizzazione.**

La vittimizzazione che si andrà a trattare nei suoi tre diversi livelli che interessano in questa sede è la c.d. vittimizzazione primaria. L'espressione indica il processo diretto a provocare un danno fisico, emotivo, psicologico o

economico alla vittima tramite la commissione di un reato o la minaccia di provocare un danno come conseguenza della condotta illecita.

L'indagine di vittimizzazione permette, assumendo il punto di vista della vittima, di comprendere gli effetti che il fatto criminale ha provocato e di individuare quali sono i soggetti più a rischio di subire i reati. Pertanto, offre elementi nuovi per esaminare sia le fattispecie di reato che l'autore. Infatti, i comportamenti individuali, sia essi devianti che conformi alla legge, possono essere visti come il prodotto di fattori individuali, istituzionali e sociali. Essi vengono constatare influenzati non solo dalle caratteristiche personali, come l'età, il genere o la personalità, ma anche dall'interazione con le diverse istituzioni sociali (famiglia, scuola, istituzioni religiose) e le istituzioni governative<sup>281</sup>. Tuttavia, tali istituzioni fanno parte di contesti strutturali molto più ampi, come la politica economica, il grado di urbanizzazione o i fattori culturali, che condizionano anche essi in maniera significativa gli individui. Questi livelli di analisi – strutturale, istituzionale e individuale – permettono di spiegare il comportamento umano e, al contempo, offrono gli elementi funzionali alla comprensione dei livelli di vittimizzazione.

Esaminando i tre livelli si possono osservare dei rimandi all'analisi relativa alle cause e alle conseguenze della corruzione, aspetti che sono stati affrontati nel precedente capitolo. In questa sezione, invece, si intende assumere una differente prospettiva di indagine che, partendo proprio dagli elementi già trattati, consenta di muoversi sul terreno della vittima.

Tanto premesso, la corruzione inserita nella dimensione strutturale (*structural level*) è strettamente legata agli aspetti politici, demografici e culturali di una società. La ricerca criminologica ha evidenziato che i Paesi che presentano

---

<sup>281</sup> MENG-FRIDAY, *Victims of corruption. A conceptual framework*, op. cit. p. 360.

elevati livelli di sviluppo, sistemi democratici e liberali stabili e duraturi e mercati nazionali aperti sono percepiti come meno corrotti; al contrario, le aree che dipendono dalle risorse naturali o il cui commercio è regolato da un sistema normativo complesso e invasivo ovvero che sono affette da un'elevata inflazione sono considerate maggiormente corrotte<sup>282</sup>. Nei contesti quali le regioni africane o i paesi dell'America latina in cui si evidenziano livelli preoccupati nella dimensione in esame la corruzione è radicata nella vita del paese tanto da essere generalmente accettata come un aspetto culturale o come una pratica lecita da attuare nella politica, nell'economia e finanche nelle attività quotidiane<sup>283</sup>. Ciò suggerisce che anche la stessa società venga vittimizzata dalla diffusione e dalla pervasività delle pratiche corruttive. A livello strutturale, infatti, la corruzione produce effetti di rilevante entità in termini di decremento dello sviluppo economico e sfiducia degli investitori nazionali e internazionali che, conseguentemente, si traduce nella diminuzione degli investimenti.

Nell'esaminare il livello istituzionale (*institutional level*) si osserva che i comportamenti degli individui sono associati alle norme e alle aspettative che essi imparano interagendo con la famiglia, la scuola, con le organizzazioni presenti nella comunità e con i gruppi di pari<sup>284</sup>. Pertanto, le teorie sul livello *de quo* cercano di spiegare il crimine in relazione alle norme e ai valori presenti in una data società. Esse rilevano che i vincoli posti alla condotta individuale derivano dalla diffusione sociale delle informazioni e fanno parte del patrimonio culturale, cioè di quell'insieme di valori e regole che vengono trasmesse da una generazione all'altra e che influenzano il comportamento degli individui. Da ciò consegue che ciascuna società possiede vari gradi di tolleranza verso determinati

---

<sup>282</sup> Sul punto, D. TREISMAN, *What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national research?*, in «*Annual Review of Political Science*», vol. 10, 2007.

<sup>283</sup> MENG-FRIDAY, *Victims of corruption. A conceptual framework*, op. cit. p. 361.

<sup>284</sup> *Ibidem*.

comportamenti devianti in ragione della socializzazione della condotta attraverso la trasmissione della percezione culturale, dell'associazione differenziale e delle tecniche di neutralizzazione<sup>285</sup>. Ripiegato nel campo di analisi della corruzione il rischio è quello di portare alla diffusione di una cultura che ne accetta e ne incentiva la pratica all'interno delle istituzioni sociali e governative, in tal modo trasformando quest'ultime nelle stesse vittime del crimine.

Da ultimo, è necessario posare lo sguardo sul livello individuale (*individual level*) di vittimizzazione osservando che la concezione di sé, il ruolo sociale e la definizione delle situazioni sono le forze principali che condizionano i comportamenti<sup>286</sup>. Essi, inoltre, rappresentano il prodotto della socializzazione che si realizza a livello istituzionale. L'analisi sociologica ha, poi, evidenziato che l'agire degli individui è mosso dalla ricerca del soddisfacimento di interessi egoistici in bilanciamento con quelli collettivi e altruisti<sup>287</sup>. Nel terreno della corruzione, ciò si traduce in forme di manifestazione del fenomeno di tipo occasionale o utilitaristico, in cui l'autore del crimine soddisfa un proprio interesse giustificando la condotta illecita servendosi del contesto in cui il proposito criminale si è sviluppato e l'azione è stata realizzata. In tal senso, la corruzione vittimizza le persone. L'impatto può essere diretto e, ad esempio, può colpire mediante il pagamento di tangenti che distorcono le priorità della spesa pubblica negando così agli individui gli aiuti che avrebbero dovuto ricevere. In altri casi, gli effetti sull'intera economia e sui servizi pubblici si riflettono

---

<sup>285</sup> M. LIMA-P. C. FRIDAY, *Abuse of power: issues in theory and policy*, in E. VETERE- P. DAVID (a cura di), *Victims of crime: festschrift in honor of Irene Melup*, Vienna 2005, pp. 435-449.

<sup>286</sup> MENG-FRIDAY, *Victims of corruption. A conceptual framework*, op. cit. p. 361.

<sup>287</sup> Ivi. p. 362.

indirettamente su coloro che sono destinatari o fruitori, come ad esempio le fasce più povere della società.

#### **4. Le manifestazioni della corruzione.**

Posto che la corruzione è un fenomeno che può essere esaminato a partire dai tre livelli sopra evidenziati, occorre spostare l'attenzione sull'esame delle forme di manifestazione del fenomeno, cioè sulla corruzione sistemica, sporadica e opportunistica, per comprendere più a fondo l'esame vittimologico condotto dalla ricerca sopra richiamata. È necessario, tuttavia, evidenziare che nella ricerca *de qua* viene adottata una delle possibili classificazioni benché sia quella maggiormente utilizzata nelle fonti. In verità, considerata la complessità del fenomeno in esame non sorprende il rinvenire anche delle ulteriori distinzioni che valorizzano aspetti diversi da quelli che si andrà ad evidenziare, come la bipartizione tra *grand corruption* e *petty corruption*.

##### **4.1 La corruzione sistemica.**

Con l'espressione corruzione sistemica (*systemic corruption*) o anche detta endemica si definiscono tutte quelle situazioni in cui il fenomeno è parte integrante del sistema economico, politico e sociale di un paese. In altri termini, si tratta di una forma di manifestazione pervasiva della corruzione o altamente radicata nella società. In tale contesto, le decisioni e le procedure delle istituzioni e degli organi statali sono dominate da individui o gruppi corrotti che, servendosi dei poteri attribuitigli, tentano di acquisire vantaggi ingiusti. La corruzione, pertanto, diviene parte integrante della cultura di un Paese e, nondimeno, l'unico strumento di cui anche la popolazione può servirsi per il soddisfacimento di

bisogni o di interessi. Le pratiche corruttive rappresentano in tal modo la regola che sorregge le interazioni tra cittadini e pubblici ufficiali diffondendo la convinzione che la corruzione determina un equilibrio stabile che si auto rafforza e che, in qualche misura, intrappola gli individui inducendoli a scegliere la via della illegalità. I Paesi in cui si può osservare questa forma di manifestazione presentano, in definitiva, una cultura disfunzionale basata su valori e convinzioni *contra legem* che viene riconosciuta come affetta da un meccanismo corrotto che richiederebbe di essere sradicato ma in cui la società risulta inevitabilmente intrappolata<sup>288</sup>.

Un ulteriore elemento riscontrabile nelle realtà affette da corruzione sistemica è la presenza di istituzioni e processi sociali deboli: uno Stato sorretto da fragili equilibri può essere maggiormente vulnerabile alle illecite pressioni provenienti da soggetti privati; parimenti, un sistema normativo che non riconosce o tutela adeguatamente i diritti civili potrebbe lasciare i cittadini esposti alle richieste dei pubblici ufficiali corrotti<sup>289</sup>.

La corruzione sistemica, inoltre, crea le condizioni ottimali per favorire l'infiltrazione di organizzazioni criminali sia nel settore pubblico che in quello privato. Nel contesto di una diffusa e radicata cultura corruttiva, i gruppi criminali organizzati possono operare più agevolmente. Si creano, invero, le condizioni favorevoli per ottenere, grazie allo scambio corruttivo, forme di collaborazione che, da un lato, consentono di assicurare illeciti vantaggi, dall'altro, di non rischiare di essere individuati e, conseguentemente, puniti.

In definitiva, una pratica di corruzione generalizzata e sistemica che coinvolge una molteplicità di attori li vincola ad una forma di potere occulto e reciproco di

---

<sup>288</sup> B. ROTHSTEIN, *Fighting systemic corruption: the indirect strategy*, in «*Daedalus*», vol. 147/3, 2018, p. 41

<sup>289</sup> MENG-FRIDAY, *Victims of corruption. A conceptual framework*, op. cit. p. 363.

ricatto<sup>290</sup>. La cospirazione del silenzio da una parte e la riluttanza a sottolineare la rilevanza della questione creano le condizioni per rafforzare il fenomeno e rendere più complessa l'attivazione di adeguate strategie anticorruzione.

#### **4.2 La corruzione sporadica.**

Al contrario della corruzione endemica, la corruzione sporadica si manifesta in modo irregolare in tutto il sistema politico ed economico senza, tuttavia, minacciare i meccanismi di controllo. In prima battuta sembrerebbe che non possieda un effetto paralizzante in quanto mancherebbe di quegli elementi che invece si riscontrano nella forma sistemica che rendono quest'ultima più pericolosa per lo sviluppo di un Paese. Invero, il manifestarsi in modo incidentale consente a tale forma di corruzione di minare significativamente le risorse economiche e sociali e, al contempo, la morale, creando sempre più condizioni di disuguaglianza<sup>291</sup>.

La corruzione sporadica consente il funzionamento di meccanismi illegali strettamente legati al fenomeno, come il traffico di droga e di armi, il riciclaggio di denaro sporco, il gioco d'azzardo e altre attività vietate dalla legge, inclusa anche la criminalità organizzata. Tuttavia, mentre nei paesi in cui è presente la forma endemica di corruzione tali attività criminali costituiscono le manifestazioni più frequenti del fenomeno in quanto si servono della sistematicità e della pervasività della cultura corruttiva, la corruzione sporadica può esistere anche nelle realtà in qualche misura libere dalla piaga della criminalità. Si tratterebbe, in sostanza, di quei paesi che secondo *Transparency*

---

<sup>290</sup> A. VANNUCCI, *Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability*, in «*Civitas-Revista de Ciências Sociais*», vol. 20/3, 2020, pp. 414-415.

<sup>291</sup> MENG-FRIDAY, *Victims of corruption. A conceptual framework*, op. cit. p. 363.

*International* presentando dei livelli medi di corruzione e delle società che possiedono una forte influenza nei mercati e nella politica<sup>292</sup>.

Si osserva, dunque, che l'elemento dell'occasionalità riscontrabile nella forma sporadica non rende questa meno pericolosa della precedente trattata poiché il rischio riscontrabile è quello di creare a breve o a lungo termine le condizioni per passare al livello successivo di corruzione sistemica.

#### **4.3 La corruzione opportunistica.**

Quando la corruzione si manifesta nella quotidianità e su piccola scala, nelle procedure burocratiche, nelle forme di *petty corruption* ovvero nei contesti in cui i funzionari pubblici interagiscono direttamente con il pubblico prende il nome di corruzione opportunistica (*opportunistic corruption*) o conosciuta anche come corruzione incidentale (*incidental corruption*). Quest'ultimo termine non deve confondere e fare pensare ad una forma di corruzione che si manifesta raramente in quanto, al contrario, può anche verificarsi in maniera diffusa. Piuttosto, l'incidentalità intende denotare che i vari atti di corruzione non fanno parte di un sistema, come nel caso della corruzione per l'appunto endemica<sup>293</sup>. La corruzione opportunistica non partecipa in maniera diffusa del tessuto sociale né può essere definita come forma di criminalità organizzata in quanto dipende dalle circostanze e dalle situazioni in cui gli individui si ritrovano che in qualche misura permettono o agevolano il raggiungimento di uno scopo personale. Per tale motivo, una delle estrinsecazioni che più frequentemente si possono riscontrare esaminando le pratiche corruttive di natura opportunistica consiste

---

<sup>292</sup> *Ibidem*.

<sup>293</sup> O. AZFAR, *Disrupting incidental and systemic corruption*, in A. SHAH (a cura di), *Performance accountability and combating corruption*, The World Bank, 2007, p. 252.

nella condotta di concussione. Non è, infatti, inusuale il crearsi di situazioni in cui il pubblico ufficiale approfitti di una condizione di bisogno di un individuo per estorcere denaro in cambio, ad esempio, della velocizzazione di una procedura. Ma, ancora, può essere il caso dell'ufficiale di polizia che accetta la tangente al fine di "guardare dall'altra parte".

Apparentemente la corruzione occasionale potrebbe mostrare forti somiglianze con quella sporadica. In molti casi, invero, la linea di confine si rende confusa in quanto in entrambe le circostanze il fenomeno corruttivo si manifesta in forme non pervasive. Tuttavia, ciò che non si rinviene nella tipologia esaminata è la presenza di una corruzione di tipo organizzato che può caratterizzare un settore, una funzione ovvero un gruppo, elemento che contrariamente si ritrova nella corruzione sporadica.

##### **5. Come individuare le vittime: le interazioni tra i livelli di vittimizzazione e le manifestazioni della corruzione.**

Osservando la vittimizzazione nella dimensione strutturale, istituzionale e individuale si è già in possesso degli elementi per poter individuare quelle tipologie di vittime che generalmente rimangono più "sommerse". Come in precedenza accennato, si tratta, invero, di soggetti giuridici che fuori escono dalle categorie più tradizionali a cui si rivolgono le fattispecie di reato e che meritano, pertanto, di essere riportate in superficie in ragione della particolare natura del fenomeno corruttivo. Lo studio vittimologico richiamato si pone l'obiettivo di approfondire maggiormente il tema mettendo in luce le diverse interazioni con le forme di manifestazione del fenomeno fin qui considerate e che di seguito si andranno ad illustrare.

*a) Corruzione strutturale-sistemica.*

La prima forma di interazione è di tipo strutturale-sistemico. Nei paesi in cui il fenomeno corruttivo è di natura sistemica e in cui il livello di vittimizzazione è strutturale la società è la principale vittima.

La corruzione endemica investe con modalità violente e altamente pericolose le strutture e i processi sociali. In primo luogo, vengono colpite le risorse pubbliche attraverso una distorsione dell'allocazione delle stesse. Nel livello considerato le risorse sono prevalentemente naturali (petrolio, gas o carbone) e rappresentano la base del benessere economico del paese. Nondimeno, esse costituiscono anche un'attrazione per le pratiche corruttive. Infatti, l'esistenza di risorse naturali sfruttabili che rappresentano una significativa fonte di ricchezza offre l'opportunità alle autorità sia amministrative che politiche di inserirsi nei meccanismi corrotti e farsi destinatari di laute tangenti.

Nei paesi in via di sviluppo gli effetti negativi della corruzione sistemica determinano una forma di vittimizzazione ancora più tangibile. Gli aiuti stranieri di cui essi sono destinatari e che servono a supportare il Paese coinvolto nel lungo processo di sviluppo rappresentano un'ulteriore fonte di arricchimento per soggetti determinati a discapito del benessere e della crescita della società. Le finalità per le quali vengono rilasciati si trasformano, ad esempio, nel motivo per il quale società straniere decidono di investire in quelle zone pagando elevate somme di danaro in cambio dello sfruttamento inconsiderato delle risorse o della certezza di poter operare illecitamente. Questa forma di interazione porta, pertanto, ad un maggiore impoverimento del paese e ad una forte disuguaglianza sociale ed economica.

Il livello di vittimizzazione strutturale della corruzione sistemica determina, in ultimo, anche effetti intangibili quali la diffusione di una cultura della corruzione e l'instabilità politica che porta all'indebolimento della legittimità dello Stato<sup>294</sup>.

*b) Corruzione strutturale-sporadica.*

Anche nella dimensione in esame la vittima va individuata nella società. La vittimizzazione in questo settore proviene prevalentemente dalle agenzie o dai dipartimenti specificatamente coinvolti nell'allocazione delle risorse in cui si possono ritrovare le condizioni favorevoli e le opportunità per sottrarre denaro da grandi progetti di investimento<sup>295</sup>. Ciò può portare ad esempio alla scarsità della qualità delle infrastrutture o dei progetti relativi ad opere pubbliche, ovvero a conseguenze meno evidenti come l'incertezza circa quali segmenti del sistema sono corrotti.

*c) Corruzione istituzionale-sistemica.*

Nel considerare la corruzione endemica nel livello istituzionale si osserva che le risorse coinvolte nel meccanismo di distorsione dell'allocazione causato dal fenomeno corruttivo sono quelle che vengono direttamente consumate dalla comunità attraverso le istituzioni governative<sup>296</sup>. Pertanto, in questo piano di interazione le vittime della corruzione sono le istituzioni e le agenzie stesse. Le conseguenze dei comportamenti corrotti di politici o funzionari nella gestione delle risorse da destinare ai servizi essenziali, come l'educazione o la sanità, sono da individuare da un lato nella riduzione delle spese da destinare per il funzionamento e l'efficienza di tali servizi, dall'altro nell'alterazione della loro distribuzione. La vittimizzazione risulta in tal modo tangibile e investe le istituzioni sociali poiché determina un sistema educativo carente, servizi sanitari

---

<sup>294</sup> MENG-FRIDAY, *Victims of corruption. A conceptual framework*, op. cit. p. 365.

<sup>295</sup> Ivi p. 366.

<sup>296</sup> *Ibidem*.

inadeguati, infrastrutture stradali scadenti, e, in generale, il malfunzionamento dei servizi pubblici in cui è presente la corruzione.

*d) Corruzione istituzionale-sporadica.*

A livello istituzionale la corruzione sporadica non coinvolge tutte le istituzioni governative ma è localizzata. Si tratta di una forma di interazione che si rileva prevalentemente nei paesi sviluppati in cui le pratiche corruttive si riscontrano in settori più o meno grandi, singole agenzie o dipartimenti senza costituire una modalità pervasiva. Tuttavia, ciò rischia di determinare la diffusa convinzione che qualunque istituzione sia corrotta (vittimizzazione tangibile), accrescendo in tal modo la sfiducia da parte della società e compromettendo la credibilità delle istituzioni stesse e, più in generale, dello Stato (vittimizzazione intangibile). Pertanto, anche nel caso di interazione esaminato la vittima va individuata nelle istituzioni stesse affette da corruzione.

*e) Corruzione istituzionale-opportunistica.*

Tenendo conto di quanto già è emerso nell'esaminare la corruzione a livello istituzionale, risulta chiaro che ad essere vittima del crimine è l'istituzione in cui si rileva un'elevata diffusione del fenomeno. Nell'interagire con la forma sporadica, le modalità attraverso le quali emerge la vittimizzazione sono, invero, diverse. Si evidenzia, infatti, che nonostante gli sforzi compiuti per epurare l'istituzione della corruzione può accadere che individui al suo interno approfittino del crearsi di opportunità per attuare pratiche illecite. Questa corruzione di piccola scala generalmente coinvolge pubblici ufficiali con elevati poteri discrezionali. La condotta illecita posta in essere dal soggetto qualificato in occasione di una opportunità creatasi riflette il suo disvalore sull'istituzione a cui appartiene che, in tal modo, verrà ritenuta non meritevole di rispetto<sup>297</sup>.

---

<sup>297</sup> MENG-FRIDAY, *Victims of corruption. A conceptual framework*, op. cit. p. 369.

*f) Corruzione individuale-sistemica.*

Sia che la corruzione si manifesti in forma sistemica, sporadica o incidentale, ad ogni modo gli ultimi a pagare le conseguenze del crimine sono gli individui. A livello endemico, le vittime sono coloro che subiscono gli effetti generati dalla scarsità delle risorse, dagli elevati livelli di povertà e dai bassi standard di vita. Il livello di vittimizzazione lo si apprezza se si considerano i dati che provengono dalle zone più colpite della corruzione sistemica che mostrano tassi di mortalità infantile elevati provocati da scarsa igiene e accesso ridotto ai beni di prima necessità (acqua, cibo, dispositivi medici o elettricità)<sup>298</sup>. In questo contesto di degrado, gli individui sono spinti ad accettare di pagare somme di denaro a soggetti corrotti al fine di ottenere servizi e risorse, ad esempio per garantire l'istruzione o cure mediche. Ciò determina un incremento delle disparità sociali o un diffuso senso di sfiducia verso le istituzioni.

*g) Corruzione individuale-sporadica.*

Quando la corruzione è sporadica gli individui divengono vittime nel momento in cui interagiscono con agenzie o istituzioni in cui il fenomeno è diffuso in maniera localizzata. Le differenze con la vittimizzazione che si realizza nella corruzione sistemica sono velate. La principale distinzione è rappresentata dal fatto che nella dimensione in esame la vittimizzazione agisce a livello di singoli soggetti e non, ad esempio, dell'intera istituzione<sup>299</sup>. Questo genera un senso di frustrazione negli individui poiché riconoscono di poter imbattersi in situazioni in cui devono fare i conti con dinamiche corrotte.

*h) Corruzione individuale-occasionale.*

---

<sup>298</sup> S. GUPTA-H. DAVOODI-R. ALONSO-TERME, *Does corruption affect income inequality and poverty?*, in «*Economic of governance*», 2002.

<sup>299</sup> MENG-FRIDAY, *Victims of corruption. A conceptual framework*, op. cit. p. 371.

Nella forma occasionale la corruzione trova terreno fertile di diffusione nelle società caratterizzate da una notevole discrezionalità in capo ai funzionari pubblici, una responsabilità limitata e una ridotta trasparenza nelle operazioni e nei procedimenti governativi. Nelle società in cui si assiste ad una maggiore diffusione del fenomeno in forma occasionale i soggetti qualificati sfruttano le condizioni create in forza della funzione ricoperta per ottenere un vantaggio immediato. Questo determina delle forti situazioni di incertezza quando si cerca di individuare la vittima della condotta criminale poiché non è dato conoscere in che misura e nei confronti di quale soggetto la pratica corruttiva attuata in occasione di una situazione di vantaggio possa esplicare i suoi effetti dannosi.

#### **6. *Grand corruption* e *petty corruption*: una diversa prospettiva di analisi della vittima.**

Lo studio che si è inteso esaminare nei paragrafi precedenti affronta il problema del riconoscimento della vittima servendosi di due modalità di analisi della corruzione: l'una guarda al fenomeno criminale attraverso le sue forme di manifestazione seguendo la tripartizione *de qua*, l'altra osserva i livelli in cui si verificano le tipologie di vittimizzazione. Si è rilevato, altresì, che le interazioni fra questi piani fanno affiorare degli elementi caratterizzanti di cui è possibile servirsi per procedere all'individuazione delle vittime – principalmente di quelle che si voluto definire “sommerse” – nei contesti che presentano determinate condizioni. La ricerca esaminata vuole offrire uno dei possibili punti di osservazione della vittima dei reati di corruzione, ma fatica a calarsi a fondo nella questione. Le modalità di interazione sono in parte superficialmente affrontate e, in molti casi, occorre effettuare uno sforzo deduttivo delle ragioni giustificative degli autori sull'individuazione di quella specifica vittima, in

particolare quando il perimetro di osservazione delimitato dal livello di vittimizzazione e delle tipologie di manifestazione è molto vago e impreciso. Tuttavia, rimane un ottimo punto di partenza da sviluppare e arricchire.

Tanto premesso, una modalità differente di osservazione e di analisi della vittima della corruzione muove della categorizzazione di alcune forme di estrinsecazione del fenomeno che presentano dei tratti simili.

Nel discutere sui punti salienti della corruzione di tipo opportunistico si è fatta menzione della c.d. *petty corruption*. Nella trattazione criminologica tale espressione si trova spesso accompagnata alla *grand corruption* come due forme di manifestazione del fenomeno criminale che presentano degli elementi caratterizzanti in contrapposizione fra loro.

Secondo la definizione fornita da *Transparency International*, la *grand corruption* si verifica quando un pubblico ufficiale o altra persona priva un determinato gruppo sociale o una parte sostanziale della popolazione di uno Stato di un diritto fondamentale, ovvero causi allo Stato o alla sua popolazione una perdita superiore a cento volte il reddito minimo di sussistenza annuo a seguito di condotte di concussione, appropriazione indebita o altri reati rientranti nella locuzione di corruzione<sup>300</sup>. Si tratta, pertanto, di casi di esercizio abusivo del potere detenuto da soggetti posti ai livelli alti che avvantaggia pochi a discapito di una moltitudine. Per tali ragioni, la *grand corruption* si manifesta quando sussistono i seguenti elementi: un piano d'azione sistematico o ben organizzato, il coinvolgimento di funzionari pubblici di alto livello e gravi danni

---

<sup>300</sup> Fonte *Transparency International* (2016), <https://www.transparency.org/en/news/what-is-grand-corruption-and-how-can-we-stop-it>.

Occorre precisare che l'espressione «reddito minimo di sussistenza annuo» corrisponde secondo l'organizzazione al 60% dell'ultimo reddito familiare medio pubblicato ufficialmente o una misura equivalente della designazione ufficiale di uno Stato del livello di reddito che dà diritto a percepire le prestazioni sociali in base alle necessità economiche.

in conseguenza della condotta illecita, come la violazione dei diritti umani fondamentali. Attraverso tale forma di corruzione, enormi quantità di denaro pubblico vengono sistematicamente dirottate sui conti di pochi potenti individui, a spese dei cittadini che dovrebbero effettivamente beneficiarne. Può riguardare i casi di ministri che accettano tangenti milionarie per assegnare lucrose concessioni governative o, altresì, ipotesi di sottrazione di ingenti somme di danaro dalle casse dello stato per destinarle nei conti bancari segreti aperti nei c.d. paradisi fiscali. In molte ipotesi, invece, può estrinsecarsi in forme di corruzione politica che vede il coinvolgimento delle forze politiche in scambi o accordi illeciti. Talvolta, la corruzione ad alto livello è descritta come “capitalismo clientelare” (*crony capitalism*), ad indicare che le reti politiche controllano importanti patrimoni privati, o “cattura statale” (*state capture*), riferendosi con tale espressione ai casi in cui le imprese private sono in grado di influenzare il potere pubblico a proprio vantaggio<sup>301</sup>. Gli esiti estremi che possono dare vita a tali ipotesi sono la cleptocrazia<sup>302</sup> e il fallimento degli Stati a causa della primazia di potenti interessi privati.

L'implicazione di soggetti che rivestono particolari qualifiche determina il fallimento del sistema punitivo e di controllo. In genere, infatti, coloro che sono

---

<sup>301</sup> T. SOREIDE, *Corruption in international business transactions: the perspective of Norwegian firms*, in R. S. ACKERMAN-E. ELGAR (a cura di), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham 2006, p. 387.

<sup>302</sup> Il termine cleptocrazia si riferisce ad un sistema politico in cui i funzionari e i loro alleati del settore privato deviano sistematicamente le risorse statale nelle loro tasche, trasformando la macchina governativa in uno strumento di arricchimento personale. La cleptocrazia si differenzia dalle forme ‘ordinarie’ di corruzione in quanto i cleptocrati o i funzionari stranieri corrotti stessi sottraggono le risorse direttamente allo Stato (diverso dall'accettare le tangenti), ad esempio attraverso l'aggiudicazione contratti o concessioni pubbliche ad entità che controllano indirettamente. La diffusione di tale fenomeno, specialmente negli ultimi decenni è stata agevolata dal processo di globalizzazione delle banche e dall'aumento di mobilità dei capitali. Nondimeno, l'intensificarsi delle pratiche di corruzione internazionale ha determinato la creazione delle condizioni favorevoli per la sua propagazione, specialmente nei paesi in via di sviluppo o negli Stati come la Bielorussia, il Brasile o la Cina affetti da *grand corruption*.

coinvolti nella *grand corruption* beneficiano dell'impunità discendente dal ruolo ricoperto ovvero possiedono le risorse per interferire direttamente con il sistema giudiziario e ostacolare l'applicazione della legge. Nondimeno, anche il progresso politico, economico, sociale e giuridico risulta compromesso. Tale forma di corruzione rappresenta un ostacolo allo sviluppo sostenibile nonché la principale causa della povertà e dell'aumento delle disuguaglianze. Al contempo, porta alla distorsione delle pratiche finanziarie e all'indebolimento dei mercati sia a livello nazionale che internazionale. Per queste ragioni, secondo l'analisi criminologica gli Stati affetti da *grand corruption* si trasformano in un'organizzazione criminale dedita esclusivamente all'arricchimento personale che, al fine di raggiungere tale obiettivo, riorganizza gli ingranaggi principali del potere statale<sup>303</sup>. La sua portata è di tale rilievo da determinare quella che potrebbe essere definita come una mercificazione dei diritti umani e l'erosione dei diritti civili e politici.

Al contrario, la *petty corruption* presenta degli elementi distintivi che, tuttavia, non la rendono meno orientata a sviluppi negativi di portata inferiore a quelli richiamati esaminando la *grand corruption*. Si tratta di una forma di corruzione in qualche misura di scala ridotta che in genere coinvolge dipendenti pubblici di basso livello o dirigenti che abusano dell'autorità e dei poteri di cui sono titolari per acquisire un guadagno personale. Frequentemente, la *petty corruption* implica l'esercizio abusivo del potere (*entrusted power*) da parte dei soggetti qualificati nelle situazioni di interazione con i cittadini per consentire l'accesso a beni o servizi in cambio di favori o piccole somme di denaro<sup>304</sup>. Invero, può assumere molte forme diverse, come la corruzione *strictu sensu*, il nepotismo o il traffico di influenze illecite, e può manifestarsi in modalità differenti in base

---

<sup>303</sup> <https://www.transparency.org/en/our-priorities/grand-corruption>.

<sup>304</sup> <https://www.transparency.org/en/corruptionary/petty-corruption>.

al luogo. È stato osservato, infatti, che in alcuni Paesi in via di sviluppo, è frequente rinvenire casi in cui i funzionari pubblici rifiutino o ritardino l'adempimento dei propri doveri a meno che non ricevano tangenti da parte del destinatario dell'atto o del comportamento<sup>305</sup>. Spesso, infatti, la *petty corruption* si manifesta in piccoli pagamenti offerti o richiesti a persone che rappresentano un livello inferiore di un'istituzione, come gli esattori delle tasse, i doganieri, il personale sanitario o i burocrati che forniscono alle imprese le licenze o i permessi richiesti. Il termine pertinente per descrivere tali pratiche è “pagamenti di facilitazione” (*facilitation payments*), cioè quei pagamenti effettuati per garantire o accelerare l'esecuzione di un'azione di routine o necessaria da parte del soggetto qualificato nei cui confronti colui che effettua il pagamento vanta un diritto o altra posizione giuridica.

Le cause che generalmente vengono ricondotte alla *petty corruption* sono di varia natura. La povertà può costituire un fattore determinante nella scelta del singolo di servirsi della corruzione. È sufficiente immaginare un lavoratore che percepisce una retribuzione molto bassa o che non possiede le tutele e le garanzie lavorative che gli spettano che potrebbe dover ricorrere a comportamenti illeciti per assicurare le risorse necessarie per sé o la sua famiglia. Nondimeno, l'avidità, i fattori culturali, le procedure amministrative lassiste o le scarse opportunità possono rappresentare degli elementi che incentivano il ricorso all'illegalità nella sua forma di *petty corruption*<sup>306</sup>.

Come accennato in premessa, la c.d. *petty corruption* rappresenta un problema serio e pervasivo. Sebbene non generi la stessa risonanza data dalle conseguenze catastrofiche e su lunga scala della *grand corruption*, costituisce un problema

---

<sup>305</sup> <https://www.ganintegrity.com/compliance-glossary/petty-corruption/>.

<sup>306</sup> S. P. RILEY, *Petty corruption and development*, in «*Development in practice*», vol. 9, n. 1/2, febbraio 1999, p. 190.

per le persone comuni e la società in genere che non può essere sottovalutato. In primo luogo, si tratta di una forma di corruzione che verosimilmente i cittadini sperimenteranno nel corso della loro vita, pertanto, il numero delle vittime colpite dal fenomeno risulta molto elevato. Inoltre, sviluppandosi su piccola scala, ha la capacità di infiltrarsi con più facilità alimentando un pericoloso sistema di corruzione e diffondendo l'idea di una cultura criminale e tollerante delle pratiche illecite.

La trattazione delle differenze sostanziali rinvenibili nelle due categorie esaminate permette di introdurre il tema della vittima che interessa questa sezione. Si tratta, come detto, di un modo differente di approccio che, tuttavia, perviene alle medesime conclusioni che si sono evidenziate in precedenza: si assiste ad un cambiamento di analisi della corruzione come fenomeno, nelle sue differenti estrinsecazioni di fattispecie criminali, che richiede un'apertura delle categorie di vittima di reato. Richiamando, infatti, gli elementi della *grand corruption* e della *petty corruption* si è offerta la cornice entro la quale posizionare le vittime. In primo luogo, a partire dalla corruzione su larga scala la società intera viene inevitabilmente colpita dagli effetti disastrosi del fenomeno. Non è ridondante rilevare ancora una volta che i casi di *grand corruption* non solo danneggiano le finanze nei paesi in via di sviluppo ma, dirottando le risorse pubbliche, mettono anche in pericolo la vita delle persone minacciate dalla fame, privano altri paesi degli aiuti di cui hanno bisogno per combattere la povertà e negano ad altri ancora l'accesso ai servizi sanitari necessari per garantire la sopravvivenza<sup>307</sup>. Inoltre, tali spoliazioni sono talvolta commesse per instaurare o rafforzare dittature e finanziare guerre e campagne

---

<sup>307</sup> K. M. STEPHENSON-L. GRAY *et alii*, *Barriers to asset recovery. An analysis of the key barriers and recommendations for action*, *The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, Washington DC 2011, p. 75.

politiche di violenza. Le condotte illecite compiute per soddisfare l'interesse di pochi sono da qualificare come delle gravi violazioni dei diritti umani fondamentali.

Specialmente quando tale forma di corruzione si estende al di fuori dei confini nazionali, gli Stati sono tenuti a garantire alle persone le risorse e i diritti e a progettare ed attuare delle politiche nazionali e internazionali in grado di favorire il godimento dei diritti economici e sociali. Quando entrambi gli obblighi di rispetto e di adempimento non vengono adempiuti viene meno quel patto di fiducia tra lo Stato e i cittadini, al quale si accompagna anche la delegittimazione delle istituzioni stesse. Lo Stato affetto da livelli elevati di corruzione o caratterizzato da forme di criminalità del tipo trattato in precedenza, dal momento che non adempie agli obblighi di protezione, rispetto e garanzia dei diritti umani rischia di assumere la sola veste di carnefice<sup>308</sup>. Tuttavia, ribaltando la prospettiva, se si osservano gli effetti prodotti dal fenomeno su larga scala, lo scenario cambia e lo Stato emerge nella sua qualità di vittima. In tal caso, i beni giuridici lesi dalle condotte corruttive non possono essere costretti all'interno del perimetro segnato da quelli di natura pubblicistica, ma occorre rivedere e ampliare il catalogo, superando una visione della concezione della corruzione fortemente limitata.

Alle stesse conclusioni si perviene in relazione alla *petty corruption*, con la differenza che in tal caso lo sforzo di emersione delle vittime "invisibili" può richiedere un esame più attento in ragione della portata più ridotta del fenomeno. La *petty corruption* non è chiaramente così "piccola" se la si osserva dal punto di vista di coloro che ne fanno esperienza ed è profondamente alienante<sup>309</sup>. I più poveri non ottengono i servizi pubblici, come l'assistenza sanitaria o l'accesso

---

<sup>308</sup> A. PETERS, *Corruption and Human Rights*, *Basel Institute on Governance*, 2015, p. 13.

<sup>309</sup> RILEY, *Petty Corruption and Development*, op. cit. p. 191 ss.

all'educazione e alla formazione superiore, di cui hanno disperatamente bisogno e sperimentano ritardi o parzialità nella fornitura degli stessi. Al contrario, la corruzione su piccola scala avvantaggia i funzionari pubblici relativamente ricchi e altri pochi individui. Pertanto, la *petty corruption* è inegualitaria in quanto rafforza le disuguaglianze e mina i diritti umani fondamentali.

Da questa prospettiva di analisi, l'individuazione delle vittime "sommerse" può in qualche misura essere più agevole se si riflette sulla lesione dei diritti civili, politici e sociali subita sia da coloro che direttamente hanno fatto esperienza della criminalità corruttiva che dalla società interamente considerata.

#### **7. L'interpretazione evolutiva della nozione di "vittima".**

Posto che il fenomeno corruttivo possiede caratteristiche tali da rendere complesso il compito di incardinare le sue molteplici manifestazioni in una definizione normativa quanto più onnicomprensiva, questa sua "scivolosità" si riflette come visto anche sul terreno dell'identificazione della vittima dell'illecito. A ciò si aggiunge un ulteriore elemento dato dalla circostanza per la quale la definizione normativa di vittima risulta connessa alle nozioni di responsabilità e di danno con le diverse sfumature che acquisiscono nei vari sistemi giuridici. Il tutto si traduce nella inadeguatezza del concetto di vittima rispetto a quelle forme di criminalità corruttiva che colpiscono soggetti dotati di caratteri peculiari, come ad esempio la società o gruppi di interessi diffusi.

In presenza di una quasi immobilità delle istituzioni legislative nazionali attorno alla questione di interesse, come spesso accade la spinta verso una più estesa concezione di vittima della corruzione è provenuta dagli organismi interazionali. In particolar modo, si deve anche alla giurisprudenza della Corte europea dei

diritti dell'uomo il merito di aver ampliato il ventaglio di tutela attraverso una interpretazione evolutiva della nozione.

La questione va affrontata considerando, in primo luogo, che l'avvento dell'era delle convenzioni internazionali e regionali sul problema della corruzione, il cui frutto certamente più significativo è da individuare nella Convenzione ONU di Merida, ha aperto la possibilità di rivedere il campo semantico. Già la stessa Convenzione ONU statuisce in maniera chiara il riconoscimento del diritto al risarcimento di coloro che abbiano subito un danno come conseguenza di una condotta corruttiva, specificando, altresì, che tale possibilità debba essere resa disponibile non solo agli Stati ma anche alle persone fisiche e giuridiche (art. 35). Ne consegue, dunque, che il punto di partenza per risalire all'identificazione della vittima è il danno provocato dalla condotta corruttiva. Questo spiega il motivo per cui anche i soggetti che abbiano subito un danno indiretto debbano essere legittimati e a partecipare ai procedimenti, penali, civili o amministrativi, e ad ottenere il risarcimento<sup>310</sup>. Parimenti, posto che, come osservato, la corruzione genera effetti negativi nei confronti della società, l'assenza di uno specifico e diretto interesse da parte di un gruppo di persone tale da legittimare la pretesa all'esercizio di tutti quei diritti riconosciuti alle vittime non può rappresentare un limite. Occorrerebbe, invero, introdurre il concetto di danno sociale (*social damage*) connesso alla lesione di un interesse pubblico. Tale nozione di danno consentirebbe di riconoscere una tutela tutte quelle volte in cui venga provocato un danno ad esempio all'ambiente, alla credibilità delle istituzioni oppure alla salute a causa di una condotta corruttiva<sup>311</sup>. Questa

---

<sup>310</sup> *Good Practices in Identifying the Victims of Corruption and Parameters for their Compensation*, pp. 5-6.

<sup>311</sup> *Ivi*, p. 6.

apertura offre la possibilità di osservare il fenomeno più da vicino attraverso la lesione dei diritti delle vittime.

Contemporaneamente, la maggiore attenzione attorno al tema della violazione dei diritti umani come conseguenza della corruzione, specialmente nella sua dimensione di *grand corruption*, ha rafforzato l'idea dell'abbandono dell'approccio più restrittivo per assumere una nozione di vittima più ampia. Anche l'avvento della Corte penale internazionale ha contribuito ad ingrandire il dibattito sul tema dei diritti delle vittime e sulle modalità attraverso le quali fornire delle riparazioni integrali laddove sia difficile collegare l'illecito a vittime specifiche<sup>312</sup>.

In questo panorama emerge il ruolo ricoperto sul tema dalla Corte EDU in particolar modo limitatamente al problema del riconoscimento della qualità di vittima ad associazioni o gruppi di persone. A tal fine, occorre rilevare che la posizione assunta dalla stessa non è stata di totale apertura ad una definizione espansiva di vittima. Invero, i giudici hanno osservato che la Convenzione ONU, nel definire la vittima della corruzione, mette in rilievo la stretta connessione tra il danno subito dalla vittima e la condotta illecita. Pertanto, nel caso di danni cagionati a gruppi di individui o intere popolazioni è importante che l'interesse sotteso al riconoscimento delle violazioni dei loro diritti e, conseguentemente, la pretesa al risarcimento integrale per i danni patiti non sia generale ma inerente alla controversia specifica. A tal fine, la giurisprudenza della Corte EDU è orientata nel riconoscere la titolarità dell'esercizio dei diritti inerenti alla qualità di vittima ad organismi collettivi, come le associazioni, rappresentativi di interessi diffusi<sup>313</sup>. La capacità delle associazioni di agire in giudizio per la difesa

---

<sup>312</sup> ROHT-ARRIAZA, *Empowering Victims of Grand Corruption: An Emerging Trend?*, op. cit. p. 9.

<sup>313</sup> Ivi, p. 8.

degli interessi dei propri membri postula l'esigenza di una interpretazione evolutiva di vittima alla luce delle condizioni della società contemporanea.

In definitiva, l'allargamento dei confini semantici della nozione di vittima è conseguenza obbligata di una analisi criminale che guarda all'altra parte del crimine e a quelle che sono le reti di tutela da attuare nell'ottica di una maggiore efficienza ed efficacia delle stesse. Pertanto, è di vitale importanza il riconoscimento delle vittime che si è definite "sommerse" per permettere contemporaneamente una maggiore estensione della nozione di danno risarcibile, aspetto di cui verrà data rappresentazione nella sezione successiva.

## CAPITOLO 3

### Gli strumenti posti a tutela delle vittime

#### **1. Rafforzare il potere delle vittime di corruzione: uno sguardo agli strumenti.**

In generale si può osservare che la vittima inizia ad acquisire una maggiore centralità attraverso quella che viene definita “vittimizzazione d’azione”. Con tale espressione si intende indicare l’attività di rivendicazione sia politica che sociale della vittima avviata a partire dagli anni Settanta volta all’ottenimento di efficaci interventi di sostegno e protezione della stessa<sup>314</sup>. Ciò ha indubbiamente determinato nel corso degli anni un incremento dell’attenzione sul tema da parte delle organizzazioni internazionali, accentuato parallelamente anche dal diffondersi di forme di criminalità transnazionale.

Il dibattito internazionale sulla centralità della vittima sposta l’attenzione dall’autore del fatto di reato al soggetto che a causa di questo subisce una lesione. Pertanto, sia sotto il profilo del diritto penale sostanziale sia del diritto processuale penale, la vittima diviene il centro verso il quale rivolgere gli sforzi di protezione e di tutela, riconoscendole altresì il diritto di poter pretendere l’attivazione di meccanismi che consentano una sicura e integrale ristorazione dal pregiudizio subito. L’attribuzione di diritti di natura processuale nonché la valorizzazione degli istituti di giustizia riparativa e conciliativa rappresentano aspetti che possono rientrare sotto l’espressione di “strumenti di tutela diretta” in contrapposizione agli “strumenti di tutela indiretta”. Con quest’ultimi si intende indicare tutto quel complesso sistema internazionale e domestico che

---

<sup>314</sup> VENTUROLI, *La tutela della vittima nelle fonti europee*, op. cit p. 86.

opera nell'ottica della prevenzione e del contrasto del crimine. Nel campo della corruzione la tutela "indiretta" proviene dall'attività di anticorruzione attuata sia all'interno che al di fuori dei confini nazionali mediante meccanismi di cooperazione tra stati, di effettiva applicazione della legge (*law enforcement*) nonché attraverso l'attuazione di migliori riforme sull'amministrazione pubblica e la gestione finanziaria in sinergia con politiche che promuovono la trasparenza e l'accesso alle informazioni e la costruzione e la diffusione di una cultura anticorruzione in ogni settore (sociale, economico, politico, educativo ecc). La prevenzione del fenomeno corruttivo attraverso la certezza della pena e mediante programmi con i quali divulgare la cultura della legalità e incentivare l'adozione di piani anticorruzione permette una significativa riduzione dei soggetti lesi.

In generale, dunque, gli sforzi internazionali, riportando centralità alla vittima, si sono concentrati nell'individuazione degli strumenti reputati più idonei a rafforzare il potere della stessa. In primo luogo, la garanzia del risarcimento per coloro che hanno subito danni a seguito delle condotte corruttive e la rappresentanza delle vittime sono stati ritenuti essenziali per conferire pieno riconoscimento, sia da un punto di vista giuridico che morale, al fatto che il fenomeno provoca significativi danni e genera vittime. Pertanto, da un punto di vista processuale, occorre potenziare il ruolo processuale della vittima attraverso la previsione di diritti e facoltà e, al contempo, assicurarne la protezione nel processo penale, in particolare, anche dal rischio di vittimizzazione secondaria. Infatti, la lotta per l'accesso all'informazione, alla partecipazione e al risarcimento delle vittime è un passo necessario da compiersi per consentire un'efficace lotta alla corruzione, specialmente sistemica, e alla cleptocrazia<sup>315</sup>. Le ragioni sono diverse, prima fra tutte la possibilità di concludere il processo

---

<sup>315</sup> ROHT-ARRIAZA, *Empowering Victims of Grand Corruption: An Emerging Trend?*, op. cit. pp. 2-3.

con un provvedimento di condanna e di risarcimento grazie anche alla partecipazione delle vittime o delle loro organizzazioni rappresentative che può permettere di arricchire il quadro probatorio e aiutare nelle indagini di corruzione. Inoltre, tale intervento può assicurare anche la riuscita dei processi di recupero dei proventi dei reati di corruzione che, come si illustrerà in seguito, rappresentano degli strumenti essenziali nel sistema di tutela delle vittime. Non ultimo, occorre evidenziare che le vittime sopportano il peso maggiore degli effetti della corruzione, ad esempio con la mancanza di servizi e infrastrutture, di sottrazione di terreni e di danni ambientali. Laddove, poi, comunità o individui sono colpiti in modo differenziato, di solito sono i soggetti già emarginati o vulnerabili a pagare le conseguenze più gravi. Sicché, dare un volto ai reali effetti della corruzione permette di avere più chiara qual è la posta in gioco e, di riflesso, di ripristinare il sostegno tra la popolazione civile rispetto alle indagini e ai processi per corruzione. In definitiva, aiuta a ricostruire la fiducia nelle istituzioni pubbliche che è un prerequisito per una democrazia funzionante.

Come visto, il risarcimento del danno rappresenta una *condicio sine qua non* per assicurare l'efficacia delle strategie anticorruzione ma, al contempo, costituisce il principale mezzo attraverso il quale le vittime possano ottenere un ristoro dalla lesione subita. Esso rappresenta, altresì, uno strumento affinché coloro che abbiano patito i danni della corruzione, anche nei casi in cui questi siano indiretti, possano essere riconosciuti ovvero emergere come tali. Il principio di necessario risarcimento dei danni subiti dalla vittima trova il suo massimo riconoscimento nell'art. 35 della Convenzione ONU contro la corruzione con il quale si obbligano gli Stati parte a dotarsi di sistemi che consentano «[...] 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»,* in tal modo rimarcandone l'importanza.

Si affianca al tema del risarcimento la gestione dei proventi recuperati. La procedura di *asset recovery*, nei confronti della quale il dibattito internazionale ha manifestato grande interesse negli ultimi anni, entra a far parte del sistema di tutela della vittima. Attraverso, infatti, la restituzione dei proventi sottratti ad un Paese è possibile destinare gli stessi al risarcimento delle vittime ovvero prevedere l'istituzione di fondi statali impiegati per l'attuazione di programmi o servizi a loro sostegno. Contemporaneamente, il processo di *recovery* esplica anche una funzione deterrente. La confisca dei beni, prodromica alla fase di rimpatrio, può costituire un deterrente in quanto disincentivo alle pratiche corruttive, oltre a possedere un potere inibente dal momento che priva i responsabili dei loro beni e dei mezzi per commettere il reato.

La questione del risarcimento del danno<sup>316</sup> e il processo di *asset recovery*, considerata la loro attualità nel dibattito internazionale in ragione anche alle sfide

---

<sup>316</sup> Oltre alla previsione del risarcimento dei danni alle vittime di corruzione si è prospettata l'eventualità di utilizzo di strumento di giustizia riparativa. Per *restorative justice* si intende qualunque procedimento «[...] nel quale la vittima e il reo, e se appropriato, ogni altro individuo o membro della comunità lesi da un reato partecipano insieme attivamente alla risoluzione delle questioni sorte dall'illecito penale, generalmente con l'aiuto di un facilitator». Si tratta, dunque, in un modello attraverso il quale la vittima recupera un ruolo fondamentale. Riparare, infatti, non vuol dire controbilanciare economicamente il danno subito, ma riconoscere come rilevante la sofferenza della vittima a causa della lesione dei suoi diritti. Questo comporta l'attivazione di meccanismi (ad esempio, la mediazione penale) attraverso il quali si tenta di ristabilire un contatto tra l'autore e la vittima che possa condurre alla risoluzione delle questioni attinenti al reato, al quale anche la comunità partecipa. Il rapporto che si istaura tra reo-vittima-comunità richiede essenzialmente la riparazione del danno cagionato e la responsabilizzazione del criminale verso la vittima e la collettività. Pertanto, rispetto al risarcimento del danno, la riparazione ha una valenza molto più profonda. Il primo, infatti, intende ristorare la vittima della perdita (patrimoniale o non patrimoniale) subita attraverso il conferimento di una somma di denaro: si muove in una dimensione retributiva.

Ciò posto, l'assenza di meccanismi riparatori nel panorama degli strumenti posti a protezione delle vittime di corruzione si può spiegare nel seguente modo. In primo luogo, la giustizia riparativa si fonda essenzialmente nel rapporto tra vittime e reo che si instaura a seguito dell'adozione di specifici mezzi, come la mediazione o le lettere di scuse. Tale rapporto appare

future che si stagliano rispetto al *tema de quo*, meritano di essere approfondite nel proseguo della trattazione.

Appare, invece, interessante richiamare ancora l'attenzione ad un altro strumento che ha destato particolare interesse viste le sue potenzialità. Si tratta di un mezzo che può rivelarsi utile per scoraggiare la corruzione e rafforzare, al contempo, la tutela delle vittime. Si tratta delle c.d. *sleeping third-party beneficiary clauses*, cioè di clausole che vengono inserite nei contratti di appalto pubblici a favore di una parte terza, di norma delle associazioni rappresentative di una categoria che abbia un interesse connesso all'esatta esecuzione del contratto<sup>317</sup>. L'attivazione delle stesse si verifica una volta che emergono delle significative evidenze sull'esistenza di condotte corruttive, pertanto, sino a quel momento, esse rimangono "dormienti". Una volta verificata la condizione presupposta, i terzi beneficiari diventano parti contraenti e, dunque, legittimati attivi potendo, in tal modo, esercitare tutte le azioni previste a loro tutela. L'inserimento di queste clausole come clausole standard nei contratti di appalto

---

il più delle volte di difficile attuazione nei casi in cui la condotta si inserisce in un sistema illegale di per sé caratterizzato dal perpetuarsi di azioni corruttive. Ad esempio, quando la corruzione è endemica, l'intero sistema rappresenta la parte attiva e i danni cagionati fanno emergere, invece, delle vittime collettive. In questi casi difficilmente si potrà immaginare servirsi di uno dei mezzi di giustizia riparativa. Inoltre, può accadere che si dimostri impossibile individuare la vittima del reato. Lo stesso problema viene sollevato anche nel caso di giustizia riparativa applicata ai *white collar crimes*. Nel crimine dei colletti bianchi spesso la vittima è di difficile identificazione e, a volte, i delitti di corruzione hanno una vittima impersonale, cioè la pubblica amministrazione. L'esito è quello di non poter applicare, ad esempio, la mediazione penale in quando richiede una persona fisica identificabile. Le persone giuridiche non sono in grado di manifestare empatia, non sono capaci di ascolto attivo o di sentire la spinta a riconciliarsi con le vittime. Inoltre, è irrealistico ipotizzare che l'autore rivolga le proprie scuse allo Stato-parte lesa. Pertanto, anche volendo ipotizzare l'uso della giustizia riparativa relegato ai casi in cui il reato sia commesso da un "colletto bianco" le barriere rimangono complesse da superare. Sul punto, A. B. ALTIERI, *White collar in materia penale, in «diritto.it»*, 2017; [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?facetNode\\_1=3\\_1&facetNode\\_3=4\\_57&facetNode\\_2=0\\_2&previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS47284#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=3_1&facetNode_3=4_57&facetNode_2=0_2&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47284#).

<sup>317</sup> A. MAKINWA, *Empowering the Victims of Corruption: The Potential of Sleeping Third-Party Beneficiary Clauses*, in *Legal remedies for grand corruption. The role of civil society*, Open Society Foundations, New York 2019, pp. 126-127.

pubblici introdurrebbe una nuova dinamica nella lotta alla corruzione in quanto possono rappresentare un incentivo per le parti coinvolte nelle procedure di appalto a non soccombere a richieste corruttive ovvero a rispettare la normativa anticorruzione sapendo, in caso contrario, di incorrere nell'attivazione della clausola. Contemporaneamente, i beneficiari, venendo considerati vittime nel momento in cui si verifica un caso di corruzione nella procedura di appalto, sono legittimati mediante l'attivazione della clausola ad esercitare tutte le azioni previste a tutela dei loro diritti. L'idea di incentivare l'utilizzo di siffatte clausole non denota un fallimento del sistema penale ma, piuttosto, l'esigenza di trovare degli strumenti alternativi per il recupero dei proventi di corruzione o la tutela dei soggetti che abbiano subito una lesione in conseguenza dell'illecito<sup>318</sup>.

## **2. Il recupero dei beni provenienti dal reato. Le Linee guida di Losanna.**

Con il termine *asset recovery* si intende indicare il processo volto al recupero e al rimpatrio dei proventi della corruzione trasferiti all'estero nel Paese da cui sono stati sottratti. Le evidenze, infatti, mostrano che la quantità di denaro sottratta alle economie con basso o medio reddito e alle giurisdizioni in transizione che in seguito viene nascosta in paesi stranieri costituisce una percentuale significativa dei flussi finanziari internazionali<sup>319</sup>. La corruzione e i reati finanziari generano dei costi sociali maggiori rispetto al valore dei beni sottratti in quanto fattori che incidono negativamente sul processo di sviluppo del paese che ha subito lo spoglio, oltre a determinare una situazione di

---

<sup>318</sup> S. YOUNG, *Why Civil Actions against Corruption?*, in «*Journal of Financial Crime*», vol. 16, n. 2, 2009, p. 144-145.

<sup>319</sup> J. P. BRUN-A. SOTIROPOULOU-L. GRAY *et alii*, *Asset Recovery Handbook. A Guide for Practitioners, Second Edition, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, Washington DC 2021, p. 1.

fallimento del mercato. Sussiste, pertanto, una connessione intrinseca tra la sottrazione di risorse allo sviluppo da parte di flussi finanziari illeciti e la necessità di recuperare i beni sottratti per il raggiungimento di uno sviluppo più sostenibile. Sicché, si spiega la ragione per la quale l'*asset recovery* costituisce un tema centrale nel dibattito internazionale oltre a rappresentare uno dei principi fondamentali della Convenzione ONU contro la corruzione data la sua strategica importanza nella lotta al fenomeno e nella tutela delle vittime dello stesso.

Sotto il primo profilo, infatti, si osserva che la certezza del profitto è l'elemento che spinge l'attività criminale e che, a sua volta, fornisce ulteriori risorse per la prosecuzione delle attività illecite, specialmente nel contesto della criminalità organizzata in cui una base economica sostanziale è fondamentale per il funzionamento della rete criminale. Si comprende, pertanto, l'importanza che assume il meccanismo *de quo* in quanto rappresenta, al tempo stesso, un ostacolo alla criminalità e un deterrente.

Sul versante della tutela della vittima di corruzione, il recupero dei beni garantisce che i proventi del reato siano recuperati e restituiti al paese di origine in modo che le vittime stesse e le economie che abbiano subito lo spoglio non patiscano un pregiudizio economico. Qualora non sia possibile indentificare la vittima, l'*asset recovery* svolgerebbe ugualmente la sua funzione in quanto i beni potrebbero essere destinati al rafforzamento del sistema di lotta alla corruzione ovvero investiti in progetti e servizi a beneficio del Paese da cui sono stati sottratti. È possibile, inoltre, immaginare che nei casi in cui manchi una vittima specifica, come per la *grand corruption*, si possa prevedere l'attivazione di meccanismi che consentano di far confluire i proventi rimpatriati in fondi fiduciari appositamente creati per il sostegno delle vittime.

Si tratta di un procedimento particolarmente complesso che prevede il coinvolgimento di diversi attori. Esso implica il coordinamento e la

collaborazione tra agenzie e ministeri nazionali di varie giurisdizioni con diversi sistemi legali. Le difficoltà di identificazione e tracciamento dei beni richiedono, inoltre, tecniche e abilità investigative speciali e la capacità di agire rapidamente per evitare qualsiasi dissipazione di patrimonio<sup>320</sup>. Pertanto, la cooperazione tra gli Stati coinvolti, specialmente nelle fasi di identificazione, tracciamento e confisca, prodromiche alla restituzione dei beni provenienti dall'attività illecita, rappresenta il principale elemento da considerare. Tale cooperazione consiste, in primo luogo, nella c.d. assistenza informale che si attua attraverso le comunicazioni *peer-to-peer* tra le forze dell'ordine, le unità di *intelligence* finanziaria e le controparti legali e giudiziarie<sup>321</sup>. Spesso questa modalità di cooperazione costituisce lo strumento principale per raccogliere le informazioni e le prove durante le prime fasi dell'indagine. Si affianca all'assistenza informale quella che viene definita assistenza giudiziaria reciproca formale<sup>322</sup> che consiste sostanzialmente nelle richieste scritte per la raccolta delle prove (comprese le prove ottenute attraverso tecniche investigative coercitive), nelle attività volte all'ottenimento di misure provvisorie e nelle domande per l'esecuzione di ordinanze nazionali in una giurisdizione straniera, oltre alle procedure di estradizione<sup>323</sup>. La sinergia tra la cooperazione informale e formale, da attuarsi il prima possibile nella conduzione del caso, risulta essere il principale motivo di successo del recupero dei beni. Infatti, senza la cooperazione informale sarebbe più complesso il raggiungimento della fase formale di assistenza reciproca, oltre a determinare un possibile ritardo delle richieste di mutuo supporto, in tal modo compromettendo l'intera procedura di recupero dei proventi.

---

<sup>320</sup> Ivi, p. 2.

<sup>321</sup> Ivi, p. 9.

<sup>322</sup> L'acronimo inglese è MLA, cioè *mutual legal assistance*.

<sup>323</sup> *Ibidem*.

La cooperazione internazionale non è la sola a venire in rilievo quale fattore determinante nell'*asset recovery*. Invero, le numerose barriere al procedimento, quali le problematiche relative al coordinamento tra le diverse giurisdizioni coinvolte, ovvero le difficoltà nell'identificazione e nel tracciamento dei proventi, hanno suggerito che ulteriori aspetti dovevano essere messi in risalto in relazione alle varie fasi di cui esso si compone per conseguire un più efficiente recupero. Ciò ha determinato l'elaborazione di linee guida, cioè di indicazioni rivolte principalmente ai professionisti (ad esempio, le autorità giudiziarie, le forze dell'ordine o gli avvocati) e ai legislatori da poter consultare sia nella formazione di una strategia di indagine sia nell'elaborazione di politiche di recupero dei beni. Si tratta, invero, delle c.d. Linee guida di Losanna<sup>324</sup> sorte con

---

<sup>324</sup> Le Linee guida di Losanna per il recupero efficiente dei beni rubati sono state elaborate nel 2014 a seguito di quello che viene chiamato "Processo di Losanna" che dal 2001 ha riguardato una serie di seminari ai quali hanno preso parte esperti internazionali provenienti da circa 30 diverse giurisdizioni e organizzazioni internazionali (i "Seminari di Losanna"). Tali seminari nascono dall'esigenza di sopperire alla mancanza di un forum internazionale nel quale discutere gli aspetti giuridici e politici sul recupero dei beni, tema che in origine coinvolgeva da vicino il governo svizzero a causa del verificarsi di episodi di sottrazione dei beni depositati in alcune banche elvetiche.

Il "Processo di Losanna" consente di discutere le sfide nel recupero dei beni ed elaborare i possibili strumenti per superarle, lavorando in stretta collaborazione con l'*International Center for Asset Recovery* (ICAR) dell'Istituto di *governance* di Basilea e con il supporto dell'iniziativa *Stolen Asset Recovery* (StAR) della Banca mondiale e dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC). Fonte, <https://star.worldbank.org/focus-area/asset-recovery-process>. Per approfondimenti, K. M. STEPHENSON-L. GRAY-R. POWER *et alii*, *Barriers to Asset Recovery*, *The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, Washington DC 2011, pp. 15-17; *Guidelines for the efficient recovery of stolen assets*, *Swiss Federal Department of Foreign Affairs-Directorate of International Law, International Centre*

l'obiettivo di fornire una guida per lo sviluppo e la gestione dei casi di recupero dei proventi. Il documento si sviluppa in dieci linee guida, ciascuna delle quali, a sua volta, si articola in fasi.

Il primo punto esaminato dal testo riguarda la raccolta e la condivisione con le giurisdizioni interessate delle informazioni prima dell'apertura di un procedimento penale. Questo consente di costruire un quadro quanto più chiaro rispetto ai soggetti coinvolti, alla loro situazione finanziaria e ai loro legami economici, anche nell'ottica di poter individuare quante più fattispecie criminali sussistono, in modo da permettere un tempestivo avvio delle indagini e una efficace direzione delle stesse.

Il secondo aspetto da considerare è la necessità di prevenire la dispersione prematura dei beni. Accade frequentemente che le lungaggini delle indagini e dei procedimenti di confisca, causati anche dal problema di coordinamento tra i diversi attori, comportino che i proventi vengano nascosti o spostati rapidamente fuori da una giurisdizione. Pertanto, è fondamentale adottare prontamente delle misure (ad esempio, il sequestro provvisorio) per mettere al sicuro tutti i beni che potrebbero essere soggetti alla confisca.

Un ulteriore aspetto che si ricollega ai precedenti riguarda lo sviluppo della strategia investigativa e il coordinamento delle diverse fasi processuali (terzo punto). Per garantire il successo del processo di recupero dei beni occorre assicurare una costante cooperazione e coordinamento sia a livello nazionale sia nei rapporti con le giurisdizioni straniere. Questo comporta anche l'avvio di un dialogo tra le agenzie coinvolte che riguarda le tempistiche delle varie richieste di reciproca assistenza e lo scambio di informazioni relative agli aspetti più

---

*for Asset Recovery at the Basel Institute on Governance, Stolen Asset Recovery Initiative, January 2017, consultabile attraverso il sito internet dello StAR.*

significativi della procedura (quarto e settimo punto). Il punto essenziale di tale attività è il rispetto delle relative giurisdizioni, delle tradizioni e dei sistemi giuridici da parte della giurisdizione richiedente e di quella destinataria delle richieste. Pertanto, le parti coinvolte possono scegliere di chiedere assistenza ad esperti internazionali (ad es. ICAR, StAR e UNODC) per facilitare la comunicazione o supportare il processo di recupero attraverso la formazione, l'assistenza nella traduzione o altre forme di aiuto (quinto e sesto punto).

Il flusso di informazioni e i meccanismi di cooperazione devono, inoltre, stimolare le giurisdizioni destinatarie delle richieste nel senso di valutare l'avvio di un'indagine parallela sui beni al fine di istaurare un procedimento penale. La conduzione di indagini parallele o congiunte consente di indagare contemporaneamente sui fatti che costituiscono reati nelle giurisdizioni coinvolte così da combinare le reciproche competenze investigative (ottavo punto). Ciò risulta particolarmente utile nei casi di reati finanziari complessi stante la loro natura transnazionale, ad esempio nelle ipotesi di riciclaggio di denaro e dei relativi reati presupposto, come le fattispecie di corruzione. Inoltre, l'avvio di indagini parallele può permettere alle parti coinvolte di valutare la partecipazione nei rispettivi procedimenti giudiziari, ad esempio attraverso il meccanismo della "costituzione di parte civile" previsto in alcune giurisdizioni dalla normativa processual-penalistica, nell'ottica di un maggiore successo della procedura di *asset recovery*.

Gli ultimi due punti esaminati dalle Linee guida di Losanna investono la disciplina dell'assistenza reciproca legale. Le giurisdizioni coinvolte sono tenute alla preventiva condivisione delle rispettive bozze di richiesta di assistenza. Solo dopo che il documento sia stato rivisto e approvato dalla parte interpellata la giurisdizione richiedente può procedere tempestivamente alla effettiva presentazione della richiesta di assistenza reciproca. Il meccanismo descritto

deve essere attuato anche all'inverso. Entrambe le parti dovrebbero, inoltre, attivarsi perché la richiesta venga eseguita non appena possibile e aggiornare sullo stato di avanzamento della stessa. Il costante dialogo tra le stesse è volto anche a prevenire eventuali effetti negativi sulle procedure interne. Ciò riveste particolare importanza nei casi in cui le procedure per il recupero dei proventi possono essere concluse seguendo strade alternative che potrebbero non richiedere una condanna penale, ad esempio attraverso il patteggiamento o gli accordi di differimento dell'azione penale ovvero la c.d. confisca non basata sulla condanna<sup>325</sup>. Pertanto, il successo del processo di *asset recovery* viaggia principalmente sul binario della condivisione e della cooperazione tra le giurisdizioni coinvolte che consente, inoltre, di assumere decisioni più coscienti e adatte alla specificità del caso.

## **2.1 Le procedure di *asset recovery* nella Convenzione ONU di Merida.**

Gli sforzi internazionali per assicurare che i beni sottratti ad un Paese a seguito di attività illecite vengano ad esso restituiti ancora una volta hanno trovato nella Convenzione della Nazioni Unite contro la corruzione la loro sede di destinazione, rimarcando l'importanza di tale documento nel sistema di prevenzione e contrasto al fenomeno. Il capitolo V della Convenzione fornisce in modo specifico un quadro per la restituzione dei beni rubati, richiedendo agli Stati Parte di adottare idonee misure per trattenere, sequestrare, confiscare e restituire

---

<sup>325</sup> La confisca non basata sulla condanna, in inglese *non-conviction based forfeiture* (NCBF), è uno strumento conosciuto in molti sistemi di common law. L'azione, che non ha natura personale, risulta slegata da qualsiasi procedimento penale ma richiede la prova che i beni sia provento o mezzo del reato. Per approfondimenti, T. S. GREENBERG-L. M. SAMUEL-W. GRANT-L. GRAYSTOLEN, *Asset Recovery. A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC 2009.

i proventi della corruzione. Esso rappresenta, inoltre, il punto di partenza per ogni iniziativa che si prefigge di supportare ed accompagnare i soggetti coinvolti nella procedura di recupero, come nel caso delle Linee guida di Losanna o dei manuali elaborati dallo StAR.

La procedura di *asset recovery* costituisce uno dei principi fondamentali della convenzione (art. 51). Se attuata in modo efficace, essa può svolgere quattro funzioni essenziali nella lotta al fenomeno corruttivo: i) è una potente misura deterrente, in quanto disincentiva le persone a impegnarsi in pratiche di corruzione; ii) ristabilisce la giustizia in ambito nazionale e internazionale sanzionando i comportamenti illeciti; iii) possiede un potere inibente in quanto priva i responsabili dei loro beni e dei mezzi per commettere il reato; infine, sul terreno dell'amministrazione della giustizia, iv) permette di riparare contemporaneamente i danni arrecati alle vittime e alle popolazioni e di garantire un'assistenza allo sviluppo economico e alla crescita delle regioni colpite dello spoglio<sup>326</sup>.

Tanto premesso, si osserva che il processo di recupero dei proventi richiede, in primo luogo, l'attivazione di meccanismi per la prevenzione e l'individuazione dei trasferimenti dei beni sottratti. Tra questi meccanismi, l'art. 52 individua quelli che gli Stati parte sono tenuti a adottare. Si tratta di misure che, rivolgendosi agli istituti finanziari, hanno come fine l'accertamento dell'identità dei clienti e dei relativi conti in modo da rilevare operazioni sospette da segnalare alle autorità competenti. Tali disposizioni vanno inquadrare nell'ambito del più generale regime di regolamentazione e vigilanza che gli Stati membri devono istituire contro il riciclaggio di denaro, in cui prevalgono gli obblighi di identificazione, conservazione delle informazioni concernenti i trasferimenti di

---

<sup>326</sup> *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, op. cit. p. 232.

fondi e segnalazione della clientela (art. 14). Le informazioni raccolte dagli istituti finanziari devono poter essere conservate per un lasso di tempo che permetta la conduzione delle indagini, l'identificazione e la restituzione dei beni. Pertanto, occorre che la disponibilità dei documenti finanziari si coniughi con le disposizioni in materia di segreto bancario, *privacy* e protezione dei dati personali<sup>327</sup>.

Per garantire il recupero diretto dei proventi, le misure che devono essere adottate dai Paesi membri si muovono su una triplice direttrice (art. 53). In primo luogo, si richiede che ciascuno Stato permetta ad un altro Stato parte di avviare un'azione civile nei propri tribunali volta a stabilire il titolo o la proprietà di beni acquisiti attraverso reati di corruzione. Questo permetterebbe di assicurare il recupero dei beni anche attraverso meccanismi che non prevedono la condanna penale ovvero la possibilità per lo Stato parte di intervenire o comparire nei procedimenti interni per richiedere il risarcimento dei danni.

Secondariamente, i giudici devono poter adottare provvedimenti di condanna al risarcimento dello Stato vittima a seguito dell'avvio di un procedimento autonomo. Mentre, la terza misura prevede che la normativa nazionale debba consentire ai tribunali ovvero alle autorità competenti, «*quando devono decidere sulla confisca, di riconoscere la pretesa di un altro Stato parte come legittimo proprietario di beni acquisiti mediante la commissione*» di uno dei reati previsti dalla Convenzione.

La sezione centrale del capitolo V (artt. 54-55) si incentra, invece, sulla disciplina del recupero dei beni attraverso la cooperazione internazionale finalizzata alla confisca. Occorre premettere che la Convenzione impone l'istituzione di un regime interno che consenta il congelamento e il sequestro

---

<sup>327</sup> Ivi, p. 240.

come prerequisito per una eventuale confisca dei beni provenienti dal reato (art. 31). Ciò consente già in partenza di porre le basi per la cooperazione in materia di confisca quando la richiesta del provvedimento provenga da un altro Stato membro.

In sostanza, il documento *de quo*, al fine di prestare reciproca assistenza giudiziaria, richiede alle Parti di istituire un regime che consenta l'esecuzione di provvedimenti di congelamento e confisca esteri e l'adozione di provvedimenti di congelamento e sequestro di beni eventualmente soggetti a confisca, su richiesta di un altro Stato parte. Qualora, invece lo Stato riceva da un altro una richiesta di confisca per reati di corruzione, esso deve sottoporla alle loro autorità nazionali competenti affinché adottino il provvedimento richiesto. A tal fine, è necessario che lo Stato destinatario della domanda si doti di misure volte all'identificazione, al tracciamento, al congelamento o al sequestro in modo da poter dare seguito alle richieste di confisca.

Nel caso in cui lo Stato non abbia precedentemente presentato una richiesta, l'art. 56 prevede un sistema di cooperazione definita "speciale" basato sullo scambio di informazioni relative ai proventi del crimine da parte di uno Stato membro qualora quest'ultimo ritenga che tali notizie possano aiutare il destinatario ad avviare indagini, procedimenti giudiziari o esercitare l'azione penale ovvero indurre detto Stato a formulare una richiesta. La disciplina richiede, altresì, ai fini di una più efficace cooperazione, l'eventuale istituzione di una Unità di *intelligence* finanziaria che funga da centro nazionale per la raccolta, l'analisi e la diffusione delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette all'autorità competente (art. 58). Gli Stati membri, inoltre, sono tenuti a valutare l'opportunità di stipulare delle intese o degli accordi bilaterali sempre nell'ottica di un accrescimento della cooperazione internazionale sul tema in oggetto (art. 59).

La parte cruciale e innovativa della Convenzione di Merida ruota attorno all'art. 57, «Restituzione e disposizione dei beni». Infatti, non può esserci prevenzione, fiducia nello stato di diritto e nei processi di giustizia penale, *governance* corretta ed efficiente e un diffuso senso di giustizia se i frutti del crimine non vengono sottratti agli autori e restituiti alle legittime parti<sup>328</sup>. Questo perché tutte le sfere della vita sociale, dalla giustizia e dall'economia, all'ordine pubblico e alla pace e alla sicurezza interna o internazionale, sono interconnesse con gli scopi della Convenzione, che trova il suo punto più alto nella statuizione del principio del recupero dei beni (artt. 1 e 51). Sicché, si spiega la ragione per la quale il documento pattizio non lascia grande spazio agli Stati parte, i quali sono obbligati a predisporre la disciplina interna in relazione a quanto statuito nel sopracitato articolo.

La questione centrale relativa allo smaltimento dei proventi della corruzione confiscati consiste nel risolvere il problema se ritenere che gli Stati acquisiscano la proprietà di tali beni in virtù della confisca o se i proventi appartengano agli Stati vittime che chiedono il loro rimpatrio. La Convenzione, invero, ha preferito adottare un approccio che valorizza il meccanismo di rimpatrio dei proventi confiscati allo Stato parte richiedente.

Tanto premesso, si osserva che, ai sensi dell'art. 57, i beni che sono stati confiscati devono essere restituiti allo Stato richiedente. In particolare, lo Stato destinatario della richiesta è tenuto alla restituzione se si tratta di sottrazione di fondi pubblici ovvero di riciclaggio di fondi pubblici, riconoscendo in tali ipotesi una pretesa più forte rispetto ai casi in cui è difficile stabilire preventivamente la proprietà dei beni. Sono frequenti, infatti, situazioni in cui i proventi di reati quali corruzione o estorsione comportino un danno alla parte richiedente ma non

---

<sup>328</sup> Ivi, p. 261.

appartengano a fondi di cui lo Stato fosse titolare<sup>329</sup>. Sicché, le pretese su tali beni sarebbero più di natura risarcitoria che fondate su un diritto di proprietà preesistente. Pertanto, qualora sia stato commesso uno dei reati previsti dalla Convenzione, ad eccezione delle ipotesi di riciclaggio e di sottrazione, appropriazione indebita, od altro uso illecito di beni da parte di un pubblico ufficiale che ricadono nell'obbligo di restituzione, lo Stato richiesto dovrà restituire il bene a condizione che lo Stato richiedente fornisca delle prove del proprio diritto di proprietà anteriore sui beni confiscati ovvero dovrà riconoscere che l'altra parte abbia subito dei danni in modo da giustificare la restituzione del bene confiscato. Nei casi che residuano, i proventi possono essere restituiti non solo allo Stato parte richiedente, ma anche ad un precedente legittimo proprietario o utilizzati per risarcire le vittime. In ogni caso, salvo che le parti non decidano diversamente, lo Stato richiesto potrà detrarre dai proventi confiscati la somma relativa ai costi e alle spese sostenute.

In definitiva, dunque, si può osservare che la disciplina contenuta nel capitolo V ruota principalmente attorno a due strumenti chiave per la conduzione dei casi di recupero dei proventi: la divulgazione spontanea delle informazioni ad un altro Stato parte senza e la cooperazione internazionale. Tuttavia, come sottolineato in precedenza, il punto centrale è rappresentato dalla normativa sulle restituzioni dei beni, la quale presenta delle specificità rispetto ai modelli di *asset-sharing* (condivisione dei proventi). In primo luogo, la restituzione dei beni è incondizionata, cioè non avviene a discrezione dello Stato confiscante, il quale, come visto, è obbligato in presenza di determinati presupposti. A tal fine, la Convenzione stabilisce le regole per la restituzione dei beni a seconda di quanto i proventi fossero strettamente legati allo Stato Parte richiedente.

---

<sup>329</sup> *Ibidem*.

Secondariamente, l'*asset-sharing* non è previsto dalla Convenzione, la quale, contempla, tuttavia, solo l'eventuale detrazione delle "spese ragionevoli". Ciò dimostra che modelli alternativi all'*asset recovery* non sono ritenuti funzionali agli scopi della Convenzione, al più sono possibili accordi bilaterali sullo smaltimento definitivo dei fondi confiscati, compreso il monitoraggio volontario dell'utilizzo dei fondi restituiti.

## **2.2 Il ruolo dello StAR (*Stolen Asset Recovery Initiative*).**

La trattazione del tema *de quo* non può prescindere dall'illustrare il ruolo che lo StAR continua a svolgere per assicurare che le procedure di recupero dei beni provenienti dal reato raggiungano il risultato per il quale vengono avviate.

Lo StAR, cioè lo *Stolen Asset Recovery Initiative*, nasce nel 2007 e consiste in una *partnership* tra il Gruppo della Banca Mondiale e l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine. Lo StAR collabora con i paesi in via di sviluppo e i centri finanziari per prevenire il riciclaggio dei proventi della corruzione e per facilitare la restituzione dei beni rubati fornendo formazione e assistenza tecnica<sup>330</sup>. Per realizzare la sua missione lavora a fianco del paese aiutandolo a stringere relazioni con i centri finanziari per facilitare la cooperazione internazionale. Al contempo, cerca di influenzare l'agenda internazionale sul tema della corruzione e del recupero dei beni attraverso la pubblicazione di rapporti e interagendo con coloro che stabiliscono i termini del dibattito globale.

Lo StAR coopera con partner in tutto il mondo per sviluppare gli strumenti più efficaci per prevenire e affrontare la sottrazione dei beni, essenziali per lo

---

<sup>330</sup> Informazioni reperite mediante la consultazione del sito web dello StAR.

sviluppo del paese vittima. Inoltre, collabora con organizzazioni internazionali, tra cui la Conferenza degli Stati parti dell'UNCAC, il G8 e il G20 per poter assicurare contatti costanti con i responsabili politici.

La sua attività permette ai soggetti coinvolti di eseguire il processo di recupero in maniera conforme al capitolo V della Convenzione contro la corruzione. A tal fine, lo StAR ha elaborato un manuale<sup>331</sup> completo e dettagliato da offrire come supporto per garantire l'efficacia della procedura di *asset recovery*. Il testo suddivide la procedura di recupero in fasi e per ciascuna di esse si prefissa di illustrare gli aspetti più significativi e di offrire indicazioni puntuali su ogni elemento che venga in rilievo nel corso dell'intero processo, rilevandone, al contempo, criticità e debolezze. Si tratta, dunque, di uno strumento di grande utilità sia per i professionisti coinvolti nella procedura che per gli organi legislativi e di governo.

Come detto, il manuale scompone la procedura di *asset recovery* in fasi raggruppabili essenzialmente in cinque passaggi: tracciamento, congelamento, confisca, rimpatrio e gestione/monitoraggio. In ciascuna delle fasi la cooperazione tra le giurisdizioni coinvolte rappresenta l'elemento essenziale per garantire il successo del recupero dei beni. Il principio di cooperazione, pertanto, sorregge ogni passaggio in cui si articola il processo.

La prima fase coinvolge attività di raccolta delle informazioni e delle prove per eseguire il tracciamento dei beni. Per prevenire, infatti, la dispersione dei beni è fondamentale attivarsi prontamente all'inizio di un'indagine per corruzione o riciclaggio di denaro. Una volta rintracciati, occorre assicurare che non vengano dispersi, ad esempio mediante trasferimenti nei c.d. paradisi fiscali, di modo da poter inseguito attivare la procedura di confisca. Pertanto, è fondamentale

---

<sup>331</sup> Si fa riferimento all'*Asset Recovery Handbook. A Guide for Practitioners, Second Edition*, op. cit.

adottare delle misure per mettere in sicurezza i beni che potrebbero in seguito essere confiscati. Tali misure provvisorie consistono nei provvedimenti di congelamento (sequestro) nelle forme dei *seizure e restraint*<sup>332</sup>.

Le ultime due fasi riguardano l'insieme delle attività volte alla restituzione, cioè, al rimpatrio, dei beni confiscati e alla gestione degli stessi. A seconda degli accordi tra le giurisdizioni coinvolte o delle rispettive politiche interne, i beni possono essere condivisi o parzialmente restituiti e la restante parte trattenuta dalla giurisdizione richiesta per coprire i costi di mantenimento e smaltimento dei beni confiscati. I beni possono anche essere restituiti direttamente alle vittime con provvedimento dell'autorità giudiziaria competente.

### **2.3. Il regime di confisca dei beni.**

Uno dei momenti fondamentali della procedura di *asset recovery* è rappresentato dalla confisca dei proventi a seguito dell'attività di tracciamento e identificazione degli stessi. Gli strumenti e gli standard internazionali rimarcano l'importanza dei sistemi di confisca specialmente in rapporto ad alcuni reati, come quelli di corruzione e di riciclaggio di denaro. Tali crimini, per loro natura, generano redditi illegali frutto di condotte che danneggiano in modo significativo lo Stato o gli individui, i quali, conseguentemente, hanno diritto ad essere risarciti. Al contempo, il profitto rappresenta lo scopo dell'attività illecita, sicché il provvedimento di confisca opera nel duplice obiettivo di assicurare il

---

<sup>332</sup> In generale, la fondamentale distinzione tra le due forme è il possesso fisico del bene oggetto del provvedimento richiesto solo per i *seizure orders*. Sul punto, BRUN-SOTIROPOULOU-GRAY *et alii*, *Asset Recovery Handbook. A Guide for Practitioners, Second Edition*, op. cit., p. 136.

risarcimento delle vittime mediante i proventi confiscati e arrestando la possibilità di godimento dei profitti agendo così da deterrente<sup>333</sup>.

La rilevanza della procedura di confisca nel campo della lotta alla corruzione è rappresentata non solo dalla centralità che riveste all'interno della Convenzione ONU di Merida. Molte delle fonti internazionali e regionali che affrontano il tema della corruzione ne sottolineano l'importanza, invitando, infatti, le Parti ad adottare opportuni sistemi di confisca per combattere e scoraggiare la corruzione, il riciclaggio di denaro e altri reati gravi. La confisca, infatti, viene disegnata come misura che priva dei proventi del crimine il suo autore, consentendone in tal modo il recupero, e come sanzione, producendo così anche un effetto deterrente.

Tanto premesso, in generale si rileva che, per consentire il recupero dei proventi e dei mezzi utilizzati per commettere il reato vengono impiegate tre tipologie di confisca: la confisca penale; la *non-conviction based confiscation* (NBC), cioè la confisca non basata su una condanna, e, in alcune giurisdizioni, la confisca amministrativa. Esistono, poi, paesi che accanto alle forme citate affiancano sistemi che potremmo definire ibridi in quanto consentono di attuare nell'ambito di procedimenti penali dei rimedi di natura civilistica che sfociando di fatto in un provvedimento di confisca.

La prima tipologia da esaminare è la confisca adottata al termine di un procedimento penale in cui è stata pronunciata una sentenza di condanna. Per tale ragione, questa forma prende anche il nome di *criminal conviction-based confiscation*, cioè confisca basata su una condanna penale. In alcuni ordinamenti il provvedimento è obbligatorio e viene adottato con la stessa sentenza di

---

<sup>333</sup> BRUN-SOTIROPOULOU-GRAY *et alii*, *Asset Recovery Handbook. A Guide for Practitioners, Second Edition*, op. cit., p. 181.

condanna, in altri, invece, è a discrezione dell'autorità giudicante. Un'ulteriore differenza che è possibile rinvenire tra le diverse giurisdizioni è lo *standard* di prova (ad esempio, l'utilizzo del criterio dell'"oltre ogni ragionevole dubbio") richiesto che può essere il medesimo di quello adottato durante il procedimento penale per il riconoscimento della responsabilità ovvero differente<sup>334</sup>.

Sebbene la confisca penale possieda innegabili vantaggi in termini di riconoscimento della responsabilità dell'autore del reato e di prevenzione generale, tuttavia, presenta evidenti aspetti problematici. Il presupposto della condanna per l'adozione del provvedimento di confisca può rappresentare un ostacolo qualora, per insufficienza di prove, incompetenza, mancanza di volontà politica o limiti temporali (termini di prescrizione), non si giunga alla pronuncia di colpevolezza. Inoltre, potrebbe essere impossibile ottenere una condanna in caso di morte, fuga dell'autore del reato o immunità dello stesso. Potrebbe accadere, anche, che la giurisdizione destinataria della richiesta di assistenza legale reciproca non riconosca il reato per il quale è stata formulata, ponendo un problema di doppia incriminazione. Per tali ragioni, al fine di assicurare l'efficacia della procedura di recupero, nel dibattito internazionale è emersa l'esigenza di una più diffusa applicazione del regime di confisca non basata sulla condanna.

La *non-conviction based confiscation*, a volte indicata come "confisca civile", condivide gli obiettivi della confisca penale differenziandosi da quest'ultima proprio in virtù dell'assenza del presupposto della condanna in quanto generalmente richiede la semplice prova che il bene costituisca il provento o il mezzo del reato.

---

<sup>334</sup> Ivi, pp.185-186.

Il provvedimento può essere adottato o nell'ambito di un procedimento penale, ma senza la necessità di una condanna definitiva, oppure mediante un procedimento separato che può svolgersi in maniera indipendente ovvero parallelamente al relativo procedimento penale<sup>335</sup>. In quest'ultima ipotesi spesso si applica la normativa processual-civilistica o amministrativa.

La confisca NBC mostra in modo evidente di arginare i problemi che invece incontra la confisca penale, primo fra tutti quello di assicurare il recupero dei beni anche nelle ipotesi in cui non sia possibile adottare il provvedimento, ovvero qualora nel corso un'indagine vi sia la necessità di congelare e confiscare i beni prima che venga formulata un'imputazione penale. È opportuno sottolineare, invero, che i sistemi di confisca NBC non sostituiscono la confisca basata su condanne penali, ma le evidenze dimostrano che tale forma può rappresentare uno strumento legale essenziale e la chiave per il successo del recupero dei beni. In molti casi, infatti, specialmente nelle ipotesi di corruzione di pubblici ufficiali, la confisca dei beni attuata senza un provvedimento di condanna può rappresentare l'unico strumento disponibile per recuperare i proventi<sup>336</sup>. L'influenza esercitata da funzionari corrotti o dal contesto criminale può costituire un impedimento per le indagini. Allo stesso modo, accade di frequente che un funzionario corrotto tenti di assicurarsi l'immunità, ad esempio, rifugiandosi in un'altra giurisdizione. Poiché un regime di confisca del tipo *de quo* prescinde da una condanna penale, è possibile procedere indipendentemente da qualunque condizione di favore in cui possa trovarsi l'autore del reato.

La terza forma di confisca è rinvenibile solo in alcune giurisdizioni e si tratta della confisca amministrativa. A differenza della confisca penale o della NBC

---

<sup>335</sup> Ivi, pp. 187-189.

<sup>336</sup> T. S. GREENBERG-L. M. SAMUEL-W. GRANT-L. GRAY, *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, Washington DC 2009, p. 15.

che richiedono entrambe l'esercizio dell'azione penale, la confisca amministrativa comporta generalmente l'attivazione di una procedura extragiudiziale per confiscare i beni utilizzati o coinvolti nella commissione di un reato o di un'infrazione di natura amministrativa. Solitamente la previsione dell'adozione del provvedimento di confisca amministrativa è contenuta nella legislazione doganale, nelle leggi contro il traffico di droga oppure nelle leggi che disciplinano la segnalazione del trasporto transfrontaliero di valuta. Questo poiché la casistica mostra che la modalità più rapida e, al tempo stesso, meno dispendiosa, per sottrarre il denaro trovato in possesso di un corriere o nel veicolo utilizzato per il trasporto di merci illegali è la confisca amministrativa che, solitamente, viene disposta direttamente dalla polizia e dagli agenti doganali<sup>337</sup>. Di norma viene impiegata per beni di modico valore oppure per determinate categorie di beni ma alcune giurisdizioni hanno esteso la sua applicazione anche ai casi in cui il valore del bene è particolarmente elevato<sup>338</sup>. La confisca, inoltre, può dirsi *property based* o *value based*. Nel primo caso si tratta della confisca *in rem*, cioè dei proventi e dei mezzi del reato; pertanto, è necessario che sussista la prova del collegamento tra i beni così come identificati e la fattispecie criminale. In mancanza di tale elemento, alcuni ordinamenti prevedono anche la confisca c.d. per equivalente. A differenza dei provvedimenti di confisca *in rem*, la confisca *value based* coinvolge i benefici patrimoniali e non ottenuti direttamente o indirettamente dall'imputato a seguito del reato<sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> BRUN-SOTIROPOULOU-GRAY *et alii*, *Asset Recovery Handbook. A Guide for Practitioners, Second Edition*, op. cit., pp. 189-191.

<sup>338</sup> Fonte, <https://star.worldbank.org/focus-area/legal-tools-asset-recovery>.

<sup>339</sup> BRUN-SOTIROPOULOU-GRAY *et alii*, *Asset Recovery Handbook. A Guide for Practitioners, Second Edition*, op. cit., p. 196 ss.

L'assenza del requisito dell'obbligo di provare il collegamento di beni specifici al reato spesso permette con facilità di ottenere un provvedimento di confisca. Tuttavia, i profitti devono ugualmente essere legati ai reati che stanno alla base della condanna dell'imputato e devono essere limitati a quelli di sua proprietà, sebbene questo problema venga spesso risolto attraverso definizioni ampie di "proprietà" e presunzioni. Le presunzioni si prestano ad essere degli strumenti utili proprio nei casi di confisca nei quali è quasi impossibile dimostrare un collegamento tra la condotta illecita e i beni posseduti o controllati dall'imputato, specialmente quando quest'ultimo è un pubblico ufficiale. Questo permette di alleggerire l'accusa dall'onere di stabilire e provare la fonte illecita di ricchezza che è stata inspiegabile acquisita da un funzionario, aumentando in tal modo la possibilità di ottenere una sentenza di condanna o un provvedimento di confisca. Qualora le indagini sulla corruzione e sul riciclaggio di denaro attraversino i confini nazionali è richiesta l'attivazione di meccanismi di cooperazione con le giurisdizioni straniere. Il coinvolgimento di un altro Stato può far sorgere diversi scenari, ad esempio potrebbe accadere che le procedure di confisca interna richiedano di adottare un provvedimento nei confronti di beni ubicati in una giurisdizione straniera; in questo caso, attraverso una richiesta di assistenza reciproca giudiziaria, sarà lo Stato estero ad accogliere l'esecuzione del provvedimento di confisca e a restituire i beni alla giurisdizione richiedente in base agli accordi internazionali o trattati. Sicché, in tutti quei casi in cui la confisca riguarda beni situati in una diversa giurisdizione l'esito della procedura postula il collegamento e la cooperazione tra gli Stati coinvolti<sup>340</sup>. In particolare,

---

<sup>340</sup> Sul tema della cooperazione nella procedura di confisca, appare interessante menzionare menzione il Regolamento (UE) 2018/1805 del 14 novembre 2018. Il documento si occupa di affrontare la questione relativa al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e dei provvedimenti di confisca evidenziando che la cooperazione tra Stati poggia proprio sul

si osserva che per eseguire una richiesta di assistenza reciproca formale occorre una base giuridica sulla quale far poggiare tale richiesta. Questa condizione viene soddisfatta attraverso l'adozione di convenzioni (ad esempio, la Convenzione di Merida), trattati o accordi multilaterali, di accordi bilaterali ovvero mediante strumenti appositi, come le rogatorie, previsti dalle normative interne. Lo StAR può intervenire in questa fase e nella successiva fungendo da intermediario e stabilendo dei contatti tra gli Stati coinvolti in modo da facilitare il recupero e la restituzione dei beni. In tal modo, si accerta che il partenariato tra i Paesi interessati si poggia sul rispetto dei reciproci interessi, sulla trasparenza e la responsabilità nella restituzione e nella disposizione dei beni recuperati, verificando, inoltre, che, nella misura consentita dalla legge, gli individui e i gruppi, come la società civile, le organizzazioni non governative e le organizzazioni comunitarie, vengano incoraggiati a partecipare al processo di restituzione dei beni<sup>341</sup>.

La confisca, pertanto, è la fase del processo di recupero dei proventi che più di tutte richiede l'impegno da parte degli Stati coinvolti nell'attivazione di meccanismi di cooperazione per assicurare che i beni sottratti possano essere restituiti di modo da permettere che gli stessi vengano destinati a beneficio delle vittime.

#### **2.4 Misure per la gestione dei proventi.**

La gestione dei proventi rappresenta il momento conclusivo del processo di recupero di cui costituisce una componente importante in quanto determina

---

principio del riconoscimento reciproco e dell'esecuzione immediata delle decisioni giudiziarie. Tale principio garantirebbe l'efficacia del sistema di congelamento e di confisca nell'Unione.

<sup>341</sup> Ivi, pp. 269-70.

anche il successo delle misure di contrasto alla corruzione. Le esperienze maturate nel corso degli anni hanno rilevato diverse prospettive per poter realizzare una gestione efficiente dei beni recuperati, riassumibili nelle modalità di seguito illustrate.

Una maniera adottata per allocare i proventi recuperati, che invero viene praticata in alcuni paesi (ad esempio la Cina), consiste nel trattare le entrate come entrate pubbliche da utilizzare nei programmi governativi<sup>342</sup>. In questi casi, il vero beneficiario dei provvedimenti di confisca è lo Stato. Invero, altri paesi ritengono che in tali casi il rischio è quello di perdere l'opportunità di dimostrare un legame diretto tra il recupero dei beni e il risarcimento delle vittime, dirette o indirette, attraverso programmi volti a favorire le comunità ovvero i soggetti più colpiti da un crimine. Parimenti, il valore simbolico dell'utilizzo dei proventi della criminalità per combattere la corruzione verrebbe meno qualora i proventi vengano distribuiti nei modi previsti nel bilancio generale. Entrambe le opzioni politiche, comunque, risultano convincenti.

Un'altra soluzione prevede il versamento dei beni in un fondo<sup>343</sup> designato per il recupero e destinato a specifiche finalità, come il risarcimento delle vittime del reato – in questo gli Stati Uniti e il Sudafrica<sup>344</sup> offrono un esempio di uso

---

<sup>342</sup> *Guidelines for the Efficient Recovery of Stolen Assets*, Basel Institute on Governance, StAR, Swiss Federal Department of Foreign Affairs, Jan 21, 2014, pp. 33-34.

<sup>343</sup> Il Regolamento UE 2018/1805, ad esempio, al punto 48 invita gli Stati membri a valutare «[...] la possibilità di istituire un fondo nazionale per garantire un adeguato risarcimento alle vittime di reato [...] Gli Stati membri potrebbero destinare a tal fine una parte dei beni confiscati».

<sup>344</sup> Gli Stati Uniti gestiscono uno dei più grandi fondi speciali di confisca di beni, cioè il *Department of Justice Assets Forfeiture Fund*. Tutti i beni confiscati che vengono depositati in tale fondo sono considerati appartenenti al governo federale. I fondi possono essere utilizzati per le spese di operazioni di confisca, per le spese generali sostenute durante le indagini e per risarcire le richieste delle vittime; solo in seguito un importo di almeno il 20% può essere trattenuto per le spese operative.

In Sudafrica, invece, è stato istituito il *Criminal Assets Recovery Account* per raccogliere il denaro derivante dall'esecuzione degli ordini di confisca. La gestione del fondo è rimessa al

alternativo dei proventi recuperati. Laddove venga creato un tale fondo speciale solitamente è istituito un organismo che si occupa della gestione e della contabilizzazione dei depositi ricevuti e dei trasferimenti in uscita. In questi casi è opportuno che si elaborino meccanismi per garantire un'equa assegnazione dei fondi, sicché controllo, trasparenza e rendicontazione sono aspetti fondamentali per mantenere l'integrità del fondo e la responsabilità per il suo contenuto.

Parimenti auspicabile è l'utilizzo dei proventi di un crimine per risarcire le sue vittime. Diversi strumenti internazionali, infatti, incoraggiano gli Stati a perseguire questa strada. L'articolo 35 della Convenzione di Merida e l'articolo 25 della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale prevedono entrambi la restituzione dei proventi recuperati ai precedenti legittimi proprietari e l'indennizzo delle vittime come modalità da attivarsi in via prioritaria rispetto al pagamento allo Stato. L'art. 57 della Convenzione contro la corruzione statuisce di «[...] dare considerazione prioritaria alla restituzione di beni confiscati alla Stato Parte richiedente, mediante restituzione di tali beni ai legittimi proprietari precedenti o risarcimento a favore delle vittime del reato». Parimenti, la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (2005) richiede che i beni confiscati siano eliminati in conformità con il diritto interno della parte che da esecuzione e incoraggia il risarcimento delle vittime di un crimine.

---

Gabinetto sulla base delle raccomandazioni formulate da un comitato composto dai Ministri della giustizia, della sicurezza e della protezione e delle finanze e dal direttore nazionale della procura. I beni depositati nel fondo vengono assegnati dal Gabinetto ad una specifica agenzia delle forze dell'ordine o a un'istituzione, organizzazione o a fondi che sostengono le vittime di reati, previa indicazione dello scopo per il quale viene effettuare l'assegnazione. Fonte, *Guidelines for the Efficient Recovery of Stolen Assets*, op. cit. p. 34 ss.

La gestione dei proventi può avvenire, altresì, mediante la destinazione degli stessi per scopi sociali. Questa modalità è particolarmente significativa se applicata nei Paesi in cui i gruppi criminali sono molto radicati nel tessuto sociale, politico ed economico tanto da inibire l'azione di contrasto esercitata dalle autorità competenti. È il caso, ad esempio, delle realtà affette da forme di criminalità mafiose che minano in modo significativo lo stato di diritto e la fiducia nelle forze dell'ordine. Le iniziative volte al riutilizzo sociale mettono a disposizione delle comunità colpite i beni confiscati nel tentativo di ripristinare il rispetto e la fiducia nello stato di diritto. Lo scopo di tali misure è quello di poter dimostrare che il ripristino del controllo statale non comporta necessariamente la distruzione dei benefici economici prodotti dalle imprese controllate dalla criminalità organizzata in quanto la rivitalizzazione economica delle comunità colpite ha la priorità poiché serve a mitigare i danni arrecati alla società e a ripristinare la fiducia nella capacità del governo di sostenere le comunità<sup>345</sup>.

In definitiva, una gestione dei proventi attuata attraverso le misure sopra descritte permette di rafforzare il potere delle vittime dei reati di corruzione offrendo diverse alternative affinché il pregiudizio da esse sofferto possa essere ricompensato. L'esecuzione di ciascuna delle fasi indicate dallo StAR è essenziale per la riuscita del procedimento, ma è certamente il sistema di gestione degli *asset* il punto in cui si può apprezzare il suo successo o meno. Questa fase, infatti, affianca al tempo stesso potenzialità e debolezze: potenzialità perché permette di assicurare il compimento delle funzioni della procedura di recupero, specialmente rispetto al versante della prevenzione e del contrasto alla criminalità corruttiva e della tutela delle vittime; rispetto, invece,

---

<sup>345</sup> Ivi, p. 41 ss.

alle debolezze, il rischio è quello di impiegare degli strumenti inadatti ovvero di trovarsi d'avanti a casi di *mala gestio*. Un ulteriore aspetto da considerare riguarda i possibili problemi durante qualsiasi tentativo di recupero dei beni nei casi di corruzione. Potrebbe accadere, infatti, che le giurisdizioni richieste abbiano timore che i fondi vengano nuovamente sottratti a causa della presenza sistemica della corruzione nelle giurisdizioni richiedenti. Inoltre, quest'ultime potrebbero opporsi ai tentativi dello Stato destinatario della richiesta di imporre condizioni su come dovrebbero essere utilizzati i beni confiscati.

In alcuni casi, nel tentativo di superare tali ostacoli sono state utilizzate alcune organizzazioni internazionali, come la Banca mondiale, e le organizzazioni della società civile per facilitare la restituzione e il monitoraggio dei fondi recuperati<sup>346</sup>.

## **2.5 Profili problematici e prospettive future.**

Come si è avuto modo di apprezzare, il recupero dei beni è una questione particolarmente complessa, resa tale anche del problema che la procedura fa affidamento sulla cooperazione internazionale in ogni sua fase. Questa condizione rende difficile sollevare l'attenzione e mobilitare gli sforzi degli attori internazionali nel tentativo di superare molte delle barriere esistenti.

Il tema delle barriere al recupero dei proventi riveste estrema importanza per comprendere al meglio quali sono le debolezze della procedura in modo da poter progettare per il futuro le eventuali soluzioni. A tal proposito, l'attenta analisi condotta dallo StAR ha portato alla suddivisione degli ostacoli all'esatto compimento della procedura di *asset recovery* in tre gruppi: barriere generali e

---

<sup>346</sup> Fonte <https://star.worldbank.org/focus-area/asset-recovery-process>.

questioni istituzionali, barriere legali e requisiti che ritardano l'assistenza e barriere operative e problemi di comunicazione<sup>347</sup>.

In relazione al primo gruppo rientrano tutte le questioni riguardanti il contesto generale in cui avviene il recupero dei beni, prima fra tutte la «mancanza di volontà politica». L'espressione intende richiamare l'idea dell'assenza di una politica e di una strategia globale che dia al tema *de qua* la giusta rilevanza e che muova da obiettivi, strumenti e risorse condivisi. Le barriere generali includono, inoltre, la difficoltà a pervenire alla comune adesione e applicazione delle misure antiriciclaggio, funzionali alla prevenzione e al rilevamento dei proventi della corruzione.

La disciplina particolarmente rigida sul segreto bancario, la mancanza di procedure di confisca dei beni non basate sulla condanna ovvero il sistema processuale e probatorio estremamente elaborato, sono solo alcuni degli ostacoli legali. Le barriere di tale natura rendono l'assistenza legale reciproca particolarmente complessa. In assenza di un quadro giuridico chiaro il recupero dei beni diventa, nella migliore delle ipotesi, arduo e, nella peggiore, impossibile.

In ultimo, anche in presenza di un solido e chiaro quadro giuridico, la certezza della riuscita della procedura non è assicurata se non si eliminano gli ostacoli di natura operativa che concernono le procedure e le comunicazioni tra le parti coinvolte. La cooperazione è elemento fondamentale nel processo di *recovery* e richiede un canale aperto di comunicazione e scambio di informazioni, sicché ritardi nelle richieste di mutua assistenza, difficoltà nel mantenere i contatti e nel coordinare le azioni di recupero dei beni ovvero ritardi nell'elaborazione e nella risposta alle richieste di assistenza rappresentano un importante ostacolo.

---

<sup>347</sup> STEPHENSON-GRAY-POWER *et alii*, *Barriers to Asset Recovery*, op. cit., p. 1 ss.

Affianco alle barriere sopra descritte si collocano anche tutti quei limiti che sorgono dall'annosa questione della definizione legale di vittima e che, pertanto, si ripercuotono negativamente sulla gestione dei proventi restituiti. Si osserva, infatti, che le definizioni di vittima, specialmente quelle che si basano sulle nozioni illecite di responsabilità e danno, sono inadeguate qualora il fenomeno corruttivo possieda determinati tratti tali per cui si debba, piuttosto, parlare, ad esempio, di vittime collettive. Di conseguenza, nel terreno della restituzione internazionale dei beni rubati questo può comportare difficoltà nella gestione dei proventi rispetto all'esigenza di tutela delle vittime. Sebbene il recupero dei beni sia emerso come uno strumento chiave per censurare la corruzione – specialmente la *grand corruption* – e risarcire le vittime, è, tuttavia, amministrato attraverso dei processi “da Stato a Stato”, a volte non trasparenti e inaccessibili alle vittime. Quest'ultime non prendono parte al procedimento giudiziario, né possono necessariamente beneficiarie in maniera diretta del processo di rimpatrio. Anche gli sforzi recenti per sostenere un recupero dei proventi più responsabile si concentrano principalmente sul rafforzamento della trasparenza, piuttosto che sulla difesa delle vittime. Occorre, inoltre, rilevare, che, a livello internazionale, l'assenza di principi, di politiche e di pratiche chiare per la partecipazione delle vittime di corruzione alla procedura e il sostegno delle stesse si ripercuote negativamente sui diritti e sullo sviluppo delle popolazioni danneggiate più direttamente da forme endemiche di corruzione o da *grand corruption*. Pertanto, in assenza di una definizione che consenta al processo di recupero di adempiere a pieno alla sua funzione di tutela delle vittime, sussiste il rischio che questo si trasformi solo in uno strumento simbolico di lotta piuttosto che un metodo sistematico per scoraggiare la corruzione e proteggere le vittime.

Una possibile soluzione al problema descritto può essere fornita, secondo alcuni, dall'ampliamento del concetto di "danno sociale". Un danno sociale può essere definito come un danno subito non da gruppi specifici, ma da una intera comunità di persone<sup>348</sup>. Nella sua nozione più ampia, il danno sociale ricoprirebbe un ampio spettro di danni, come la salute, la sicurezza, la pace o il buon governo. Sicché, posto che la definizione di vittima risente delle nozioni di responsabilità e danno, ampliando il concetto di "danno sociale" si permetterebbe di destinare i proventi recuperati anche alla protezione di quelle vittime che altrimenti rimarrebbero escluse. Chiaramente, quanto descritto rappresenta una possibile via percorribile che presuppone, in ogni caso, la prospettiva di un accoglimento, sia a livello internazionale che domestico, di una nozione diversa di danno sociale e, di conseguenza, una definizione di vittima dai contorni, probabilmente, più sfumati.

Recentemente il tema del recupero dei proventi è tornato prepotente nel dibattito internazionale e con esso anche l'esigenza di superare gli ostacoli che si frappongono per assicurare una piena tutela delle vittime di corruzione. Tale questione emerge in collegamento con l'impegno assunto dai firmatari della Agenda 2030 di raggiungere uno sviluppo più sostenibile nella triplice direzione economica, sociale ed ecologica. La lotta alla corruzione, infatti, rappresenta uno degli obiettivi (n. 16) statuiti nell'Agenda 2030 e, come emerso in precedenza, l'*asset recovery* costituisce uno dei degli strumenti che, se utilizzati in maniera efficace, può agire come ostacolo alla criminalità corruttiva. Invero, gli sforzi compiuti dall'ONU e dai suoi organismi non hanno condotto a significativi risultati ma, piuttosto, a rimarcare ancora una volta gli aspetti del processo di recupero che richiedono maggiore cooperazione tra gli Stati. Sicché, in questo

---

<sup>348</sup> *In Search of Corruption Funds. A comparative study of country practices prepared in fulfillment of the Advanced Research Project, The Graduate Institute, Geneva, 2016, p. 41.*

ritardo nei progressi rispetto al tema *de qua*, appare meritevole di menzione la proposta presentata da *Transparency International* e *UNCAC Coalition*<sup>349</sup> di un nuovo accordo multilaterale sul recupero dei beni per promuovere la giustizia, i diritti umani e il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile 2030<sup>350</sup>. L'accordo dovrebbero coprire tre principali aree ritenute dei proponenti strategiche: i) misure specifiche per affrontare gli ostacoli alla cooperazione internazionale e accelerare il processo di recupero dei beni (ad esempio, accordi di assistenza giudiziaria reciproca); ii) procedure di congelamento, confisca e restituzione dei beni più trasparenti; iii) procedure per garantire la restituzione e il risarcimento degli Stati vittime e delle altre vittime, anche in casi di corruzione transnazionale e relativi a casi di riciclaggio di denaro, con misure speciali in caso di *grand corruption*.

Sul terreno della vittima, dunque, il documento richiama l'attenzione internazionale sulla questione dell'esclusione delle vittime di corruzione transnazionale o di riciclaggio di denaro dal risarcimento dei danni da queste patiti, richiedendo che l'accordo preveda, invece, tale diritto. Inoltre, si evidenzia l'importanza della partecipazione delle vittime nella procedura, ad

---

<sup>349</sup> L'*UNCAC Coalition*, istituita nel 2006, è una rete globale composta da oltre 350 organizzazioni della società civile (*civil society organisations*) il cui scopo è quello di promuovere la ratifica, l'attuazione e il monitoraggio della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Fonte, <https://uncaccoalition.org/about-us/about-the-coalition/>.

<sup>350</sup> Nel documento le parti proponenti osservano che, nonostante il capitolo V dell'*UNCAC*, il lavoro dello StAR e gli sforzi nell'ambito del processo di Losanna per superare gli ostacoli al recupero dei beni, solo una piccola percentuale dei circa 400 miliardi di dollari dei proventi della corruzione dai paesi in via di sviluppo è stata recuperato e restituito negli ultimi 10 anni. Tale stima sale se si considerano anche gli altri flussi finanziari illeciti e i danni cagionati alle vittime, compresi quelli causati dai reati di appropriazione indebita, corruzione transnazionale all'estero e altri reati connessi. Inoltre, il danno causato dai flussi finanziari illeciti non è solo limitato ai paesi in via di sviluppo, ma colpisce ogni paese. Sicché, l'urgenza di superare gli richiede uno strumento che sia funzionale nel breve termine. Fonte, [https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/TI\\_UNC\\_AC\\_Coalition\\_Proposal\\_for\\_Asset\\_Recovery\\_Agreement.12.6.2020.pdf](https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/TI_UNC_AC_Coalition_Proposal_for_Asset_Recovery_Agreement.12.6.2020.pdf).

esempio consentendole di essere messe tempestivamente al corrente dei procedimenti in corso, dell'andamento delle indagini e del provvedimento finale. Sul tema del risarcimento, i proponenti evidenziano che occorre rimediare all'assenza di principi e linee guida, sottolineando parimenti l'importanza di assumere una definizione ampia di vittima e di riconoscere come risarcibili anche i danni sociali e collettivi.

In ultimo, nel tentativo di offrire maggiore protezione alle vittime, specialmente qualora il Paese d'origine non sia in grado di affrontare il problema della corruzione a livello endemico o della *grand corruption*, occorrerebbe istituire un fondo per le vittime.

Si tratta, dunque, di una proposta che merita senza dubbio attenzione in quanto evidenzia in maniera chiara quelle che possono essere delle concrete soluzioni agli ostacoli che le vittime di corruzione devono affrontare rispetto alla procedura di recupero dei proventi e alla gestione degli stessi. Chiaramente, occorrerà attendere in futuro eventuali sviluppi.

### **3. Risarcimento integrale dei danni.**

Il fenomeno corruttivo, come è stato ampiamente illustrato, provoca numerosi danni che investono le istituzioni, le comunità o gli individui. Nel caso, poi, della *grand corruption*, questi danni includono diffuse violazioni dei diritti umani, l'aumento dei costi e il deterioramento dei servizi pubblici. Conseguentemente, questa situazione determina un significativo indebolimento dell'integrità e della fiducia della società nei riguardi delle istituzioni statali, creando, in tal modo, una condizione di instabilità e di conflitto e la mancanza di sviluppo, politico, sociale ed economico, inclusa l'assenza di infrastrutture di base.

Nelle comunità, i danni generati della criminalità corruttiva riguardano spesso la salute (medicinali contaminati, ovvero mancanza di idonee strutture ospedaliere) e i mezzi di sussistenza (danni ambientali o terreni sottratti alle colture) e comprendono la perdita di opportunità (ridotto accesso all'istruzione) e la diminuzione della qualità della vita (costi elevati dei servizi pubblici essenziali). La corruzione, in definitiva, lascia dietro di sé una lunga scia di vittime: Stati, enti pubblici, società, individui e comunità.

Il diritto al risarcimento delle vittime di corruzione è, ormai, principio riconosciuto dal panorama internazionale come fondamentale nel sistema di contrasto al fenomeno. Infatti, garantire che i danni siano risarciti e che le vittime siano rappresentate permette di rafforzare la prevenzione del crimine e ad accrescere la fiducia nella giustizia penale. Risarcendo la vittima, riducendo le conseguenze dei danni afflitti ovvero reintegrando lo *status quo ante* al reato si consente anche di ripristinare un senso di equità e di giustizia. Ripristinare la fiducia istituzionale e sociale/interpersonale implica, dunque, risarcire le vittime e garantire la certezza della pena. Il risarcimento del danno, infatti, è sempre stato «*a vehicle for justice throughout human history*»<sup>351</sup>.

Il risarcimento relativo alla corruzione occorre spesso considerarlo in relazione al danno sociale causato quando le condotte illecite colpiscono le risorse pubbliche; parimenti, è necessario coinvolgere nella cornice dei danni risarcibili anche i danni individuali e collettivi, dei quali l'esperienza sul tema ha più volte rilevato la loro omissione. Pertanto, affinché la fiducia istituzionale e sociale/interpersonale venga ristabilita, specialmente quando sia stata danneggiata nei processi di macro-corruzione, occorrerebbe adottare una

---

<sup>351</sup> E. S. ALBARÁN-L. J. G. SALAMANCA *et alii*, *Victims of Corruption: Integral Reparation and Institutional Trust as Cores of Anticorruption Strategies*, in «*VORTEX Working Papers*», n. 49, 2020, p. 10.

riparazione integrale (*full compensation*) dei danni individuali, collettivi e sociali inflitti. In primo luogo, perché le recenti analisi sul tema hanno evidenziato in maniera chiara la presenza di un legame eziologico tra i reati corruttivi e l'evento danno subito dalle vittime individuali, collettive e sociali. Secondariamente, ammettendo l'esistenza di danni individuali, collettivi e sociali derivanti dalla corruzione è possibile adottare una riparazione integrale a favore degli individui, delle comunità e della società in generale<sup>352</sup>.

Sicché, la riparazione integrale delle vittime dovrebbe essere una *condicio sine qua non* di qualsiasi strategia anticorruzione. Gli Stati dovrebbero adottare misure per garantire l'integrale risarcimento delle vittime dirette e indirette e per la società in generale. Tuttavia, il problema della determinazione e della quantificazione del danno risarcibile si staglia in modo manifesto in virtù dell'assenza nel panorama internazionale di indicazioni in merito, lasciando, invece, alla giurisprudenza, alla dottrina e alla legislazione nazionale il compito di provvedervi.

### **3.1 Determinazione e quantificazione del danno.**

Sulla questione relativa alla determinazione e alla quantificazione del danno risarcibile le fonti internazionali rimangono silenti. Pertanto, anche la Convenzione ONU contro la corruzione offre scarso aiuto in quanto si limita a rimarcare il principio di necessaria riparazione del danno patito dalle vittime di corruzione senza offrire alcuna indicazione in merito. L'articolo 35, infatti, stabilisce che gli Stati parte debbano «[...] prende(re) le misure necessarie, conformemente ai principi del proprio diritto interno, al fine di dare alle entità

---

<sup>352</sup> Ivi, pp. 12-13.

*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».* Mentre, l'articolo 57 invita a considerare come prioritaria alla restituzione dei proventi recuperati il risarcimento delle vittime del reato.

Nel silenzio della Convenzione, le esperienze provenienti da diverse giurisdizioni mostrano differenti scelte sui possibili approcci da assumere. L'alternativa, infatti, potrebbe investire la possibilità di risarcire solo i danni patrimoniali ovvero anche i danni non patrimoniali nella duplice categoria dei danni materiali e dei danni morali. Allo stesso modo, gli Stati devono decidere se e in quale misura il danno indiretto sia risarcibile. Inoltre, se l'atto corruttivo è stato compiuto nel contesto dell'esecuzione di un contratto, occorrerebbe verificare se sia possibile immaginare un diritto al risarcimento dei danni da responsabilità contrattuale<sup>353</sup>.

Parimenti, sotto il profilo della quantificazione del danno, le scelte compiute si sono dimostrate varie. Alcuni Stati hanno optato per considerare come rilevanti solo alcuni fattori, i quali solitamente includono la natura e la gravità del reato commesso e il grado e la natura della lesione o del danno patrimoniale subito. In generale, si può osservare che tipicamente il sistema di calcolo dei danni rimanda per la regolamentazione alla disciplina civilistica. Sicché, il risarcimento può assumere diverse funzioni a seconda delle teorizzazioni dell'istituto. Pertanto, esso può rappresentare uno strumento con funzione riparatoria-ripristinativa attraverso il quale si reagisce al danno compensando la vittima per il pregiudizio subito e si ripristina lo *status quo ante*. In tal caso, la

---

<sup>353</sup> *Best practices for the identification and compensation of all different types of victims in accordance with the Convention, and third-party challenges and their impact on asset recovery under chapter V, Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, 2019, pp. 5-6.*

prospettiva è prettamente quella vittimologica. Qualora, invece, si privilegi il punto di vista dell'autore dell'illecito, il risarcimento acquisisce una funzione sanzionatoria in quanto misura il disvalore dell'ordinamento per la condotta antigiuridica sanzionando il responsabile. A tale funzione è spesso connessa quella di deterrenza poiché, trasformando le conseguenze della condotta criminale in un costo, il risarcimento induce l'autore ad interrogarsi sui vantaggi e svantaggi che possono derivare dall'azione commessa. Si produce così una sorta di controllo "indotto" che ha come obiettivo quello di disincentivare le condotte illecite perché ritenute non convenienti<sup>354</sup>.

Qualunque sia la disciplina adottata dagli Stati e, di conseguenza, la tassonomia delle funzioni del risarcimento, emergono evidenti problemi rispetto al tema della quantificazione del danno, specialmente quando l'operazione investe i danni da perdita di profitto, ovvero i danni indiretti o non patrimoniali che non sono immediatamente calcolabili<sup>355</sup>. Alcuni Stati rimediano a tale difficoltà considerando la perdita subita come equivalente al valore delle tangenti. Tuttavia, si osserva che tale importo potrebbe rivelarsi non sufficiente in quanto, ad esempio, la tangente potrebbe aver comportato un costo per beni e servizi superiore al valore di mercato. Sicché, in casi simili, in cui l'assunta equivalenza tra tangente e perdita comprometterebbe il diritto al risarcimento della vittima, potrebbe apparire più opportuno valutare in sede di quantificazione del danno anche ulteriori elementi. In generale, la stima del danno può seguire essenzialmente due criteri: il criterio oggettivo, attraverso il quale si conferisce rilevanza al valore oggettivo del bene o del diritto leso, e il criterio soggettivo, con cui si predilige l'interesse del soggetto che ha subito il danno rispetto a quel

---

<sup>354</sup> M. FRATINI, *Manuale sistematico di diritto civile*, Accademia del diritto, Roma 2021, p. 1902.

<sup>355</sup> *Ivi*, p. 6.

bene specifico. A seconda di quale dei due criteri venga utilizzato il bene leso può essere risarcito in misura maggiore o minore.

In definitiva, dunque, è possibile affrontare la questione prendendo in considerazione il rapporto tra costi e benefici dell'illecito. In tal modo, si può osservare che, ogni qual volta il costo dell'illecito – pari alla misura del risarcimento dovuto – è inferiore al beneficio ottenuto dall'autore ovvero è uguale, la funzione sanzionatoria e deterrente si attenuano, fino quasi ad essere assorbite da quella riparatoria. Al contrario, tenderanno ad espandersi quando il costo è superiore al beneficio tratto dall'illecito, sicché il risarcimento opererà come sanzione rispetto al responsabile, mentre, per la vittima potrà comportare una compensazione superiore al danno subito (*over compensation*). Tuttavia, rispetto a quest'ultima eventualità, il principio del risarcimento integrale, invero, escluderebbe forme di *over compensation*. Ciò si realizza, ad esempio, con i danni punitivi (*punitive damages*), il cui scopo fondamentale è quello di sanzionare l'autore dell'illecito. Inoltre, tale tipologia di danni assume anche una funzione preventiva e deterrente disincentivando la commissione di certi illeciti, lesivi di beni giuridici particolarmente rilevanti per un ordinamento, attraverso la previsione del pagamento di un importo superiore al danno cagionato.

È innegabile che un meccanismo del genere possa portare ad un significativo aumento delle denunce delle vittime dei reati di corruzione sulla base dell'assunto che, riconosciuta la responsabilità penale dell'autore del crimine, il procedimento si possa concludere anche con il provvedimento che stabilisce il diritto al risarcimento del danno in misura superiore alla lesione subita. Inoltre, la sua utilità appare anche evidente nei casi in cui la condotta illecita possiede elementi che denotano un disprezzo ovvero un'assoluta indifferenza per i diritti

altrui<sup>356</sup>. Tuttavia, molti Stati comprensibilmente si oppongono a questo approccio, sottolineando che i moltiplicatori del danno di natura punitiva, trasformando la riparazione del danno in sanzione penale, non sono coerenti con i principi generali in tema di risarcimento<sup>357</sup>. Il risarcimento, infatti, dovrebbe esplicitare una funzione compensativa traslando la perdita dal soggetto che l'ha subita al soggetto che l'ha causata.

In definitiva, le fonti internazionali lasciano grande spazio alle giurisdizioni nazionali nel definire i criteri che orientano la disciplina del risarcimento della vittima di corruzione, specialmente sotto il profilo della determinazione e quantificazione del danno. La tendenza, tuttavia, è quella di assumere una prospettiva che favorisca la centralità della vittima rispetto agli istituti di ristoro. In ciò, il dibattito internazionale ha avuto fondamentale importanza per portare alla luce diversi aspetti sui quali rivolgere gli sforzi, primo fra tutti la questione dei danni sociali. Non si può, infatti, ignorare che il diritto al risarcimento della vittima viene leso tutte le volte in cui non si considera nel catalogo dei danni risarcibili anche il danno sociale – nella sua più ampia accezione – morale o reputazionale subito poiché è oramai impossibile confinare la vittima di corruzione in una sola categoria per le ragioni più volte evidenziate in precedenza. L'impegno, pertanto, è quello di potenziare la politica di riparazione integrale superandone gli ostacoli. Tali ostacoli si mostrano particolarmente insidiosi specialmente nei casi di *grand corruption* in cui, non solo è frequente la difficoltà nel provare il legame tra la condotta illecita e il danno, ma a questa si affianca la mancanza di accesso alle informazioni e di esperienza degli attori coinvolti che rende il procedimento giudiziario ancora più complesso e di esito

---

<sup>356</sup> FRATINI, *Manuale sistematico di diritto civile*, op. cit. p. 1904.

<sup>357</sup> *Ibidem*.

incerto per la vittima<sup>358</sup>. Anche la quantificazione dei danni inflitti a particolari categorie di vittime (ad esempio, le comunità) risulta estremamente complicata. Tuttavia, è di assoluta importanza che siano garantite le vie legali per consentire che questi danni possano essere rivendicati e completamente risarciti.

---

<sup>358</sup> ROHT-ARRIAZA, *Empowering Victims of Grand Corruption: An Emerging Trend?*, op. cit. p.17.

## CONCLUSIONI

Nelle pagine che precedono si è cercato di aprire una finestra su un tema – quello della vittima – che spesso viaggia parallelo all’analisi e alla trattazione del fenomeno corruttivo ma che si assume debba acquisire maggiore centralità nel dibattito interno.

La sfida che si è inteso accogliere è animata dall’obiettivo di riportare il *focus* della questione non più solo alle strategie di contrasto alla corruzione ma anche a quelli che appaiono ad oggi gli strumenti più efficaci di tutela dei diritti delle vittime del crimine. A tal fine, dopo una disamina del quadro normativo e l’osservazione della criminalità corruttiva da una prospettiva criminologica e vittimologica, sono stati raggruppati quelli che sono ritenuti gli aspetti essenziali legati all’ *empowerment* della vittima e sui quali è opportuno direzionare gli sforzi internazionali e domestici.

Le istanze degli organismi sovranazionali sono chiare nel ridefinire i confini delle priorità sulle quali occorre concentrare l’attenzione e, tra queste, la lotta alla corruzione e la tutela delle sue vittime chiamano a sé interventi più efficaci e maggiori sforzi di cooperazione e coordinamento tra gli Stati. Si tratta, dunque, di due tematiche che opportuno che vadano affrontate assieme in quanto limitarsi all’analisi della sola corruzione – specialmente nella sua dimensione transnazionale – nel tentativo di individuare i mezzi di prevenzione e di contrasto ritenuti più efficaci determinata una parziale comprensione della stessa e la compromissione della validità delle valutazioni. L’osservazione del fenomeno da un punto di vista vittimologico permette, infatti, di far emergere i punti deboli delle politiche di contrasto alla corruzione e di risaltare gli aspetti sui quali è opportuno investire nell’ottica della costruzione di una solida struttura che agisca

sulla prevenzione dello stesso. L'assunzione di questa duplice prospettiva di analisi è ciò che ha permesso la formazione e la diffusione di una politica internazionale incentrata sul tema della trasparenza nelle amministrazioni, della diffusione di una cultura anticorruzione in ogni settore (sociale, economico, politico, educativo ecc), dell'adozione di piani anticorruzione, del risarcimento integrale delle vittime e del rimpatrio dei proventi attraverso il meccanismo dell'*asset recovery*.

Nell'elaborato si è inteso procedere assumendo entrambe le prospettive, tracciando un percorso che parte proprio dal sistema delle fonti sovranazionali e dei meccanismi di controllo e dei relativi organi preposti al monitoraggio. Ciò che è emerso dall'osservazione del quadro normativo è, in primo luogo, la risposta probabilmente tardiva degli attori internazionali e regionali rispetto al progressivo mutamento della natura del fenomeno corruttivo che, specialmente a partire dagli anni Novanta, complice anche l'intensificazione del processo di globalizzazione, aveva assunto una nuova veste di sistematicità. La corruzione, pertanto, ridisegnava i propri confini, superando gli spazi nazionali che diventavano, invece, una parte di uno scenario molto più ampio che coinvolgeva diversi ordinamenti giuridici. La risposta da parte degli organismi sovranazionali si è tradotta nell'adozione di strumenti di *soft law* che si affiancano a quelli tradizionali di *hard law*, quali, appunto, le convenzioni esaminate nel primo capitolo. Tra queste, certamente quella che possiede maggiore centralità nel sistema delle fonti è la Convenzione ONU contro la corruzione del 2003. Si tratta di un documento che, oltre a raccogliere la maggiore adesione da parte degli Stati mondiali (187 aderenti di cui 140 ratificanti), mostra una visione della fenomenologia corruttiva più articolata ed organica rispetto alle convenzioni OCSE e del Consiglio d'Europa. Inoltre, il testo si sofferma sul tema della vittima incoraggiando gli Stati membri a identificare le vittime della corruzione

e a predisporre dei meccanismi che consentano alle stesse di chiedere il risarcimento dei danni.

Un'ulteriore questione che è emersa affrontando il poliedrico quadro delle fonti sovranazionali riguarda il complesso compito del legislatore nazionale di predisporre un sistema organico e interdisciplinare in ottemperanza agli obblighi convenzionali. Si tratta di un problema che risiede principalmente nella difficoltà di adeguamento della disciplina interna a causa della possibile collisione delle disposizioni convenzionali con il principio di sovranità e i principi costituzionali dei vari diritti penali nazionali, in tal modo compromettendo la riuscita del processo di armonizzazione giuridica avviato dalle convenzioni. In questo, i meccanismi di controllo e monitoraggio rivestono un ruolo fondamentale in quanto permettono di verificare l'andamento del processo di adeguamento degli Stati ratificanti agli obblighi convenzionali. A tal proposito, l'analisi sulla disciplina italiana in tema di contrasto alla corruzione e del suo rapporto con la dimensione normativa sovranazionale ha mostrato la persistenza di un sistema giuridico ancora incompleto e inadeguato a fronteggiare le sfide che il fenomeno pone. Sebbene la stagione delle novelle avviata con la l. n. 190/2012 abbia avuto una strategica importanza nella riscrittura della disciplina anticorruzione, testimoniando anche il cambio di visione del legislatore nazionale – non più incentrato sulla primazia della repressione del fenomeno criminale – che riconosce nell'adozione di meccanismi preventivi un efficace strumento di contrasto, molti ancora sono i profili che suscitano interrogativi. La ratifica da parte dell'Italia della Convenzione ONU di Merida e della Convenzione Penale del 1999 ha richiesto un'ampia attività di riforma dell'impianto normativo e l'adeguamento agli obblighi internazionali spesso si è tradotto in un inefficace rimaneggiamento della disciplina preesistente (si pensi alla questione del rapporto tra i reati di concussione e corruzione ovvero all'inserimento della

fattispecie di corruzione tra privati). Da ultimo, la legge “Spazzacorrotti” lascia aperte alcune questioni portate all’attenzione del legislatore italiano. Ad oggi, infatti, i rapporti del GRECO e della Commissione europea evidenziano ancora l’inefficacia dell’inasprimento sanzionatorio se non accompagnato da idonei strumenti di prevenzione ed accertamento<sup>359</sup>. Inoltre, rimangono scoperte alcune questioni, sulle quali si attenderà in futuro una risposta dal legislatore nazionale, concernenti: la mancanza di ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione Penale sulla corruzione che estende la portata dell’accordo agli arbitri in questioni commerciali, civili e di altra natura e ai giurati che, conseguentemente, richiederebbe l’adozione di provvedimenti per penalizzare la corruzione attiva e passiva degli arbitri e dei giurati nazionali e stranieri; l’assenza di incriminazione della corruzione attiva e passiva a tutti i pubblici ufficiali stranieri posto che, anche con la riforma del 2019, la corruzione passiva è limitata ai soli funzionari degli Stati membri dell’UE.

Per quanto concerne l’analisi criminologica una delle questioni che, oltre ripresentarsi più volte nel corso dell’analisi delle fonti sovranazionali, rende lo studio del fenomeno corruttivo complesso concerne la difficoltà di pervenire ad una *broad definition* di corruzione che sia chiara e, al contempo, adattabile ai mutamenti sociali, economici e politici ai quali si accompagna il fenomeno. Infatti, ad oggi non esiste una definizione precipua ad univoca di corruzione e, invero, ciascuna fonte sovranazionale individua quelle che sono le caratteristiche essenziali del modo di estrinsecarsi del fenomeno. Parimenti, dal punto di vista dell’esame criminologico, l’assenza di una definizione chiara e, al contempo elastica, che si adatti alla poliedricità del fenomeno può rappresentare un ostacolo all’utilizzo degli strumenti offerti dalla scienza criminologica che

---

<sup>359</sup> *Addenda al Second Compliance Report* approvata il 18 giugno 2018 dal GRECO.

operano in supporto ai processi di criminalizzazione. Sicché, dall'analisi è emerso come fondamentale l'assunzione di un approccio criminologico alla corruzione che travalichi i confini della legge penale per compiere uno studio incentrato non soltanto sui comportamenti criminalizzati ma su tutte le forme delle manifestazioni devianti dell'abuso di potere nelle sue diverse morfologie. La mutevolezza, che è caratteristica principale di questa tipologia di crimine, rispecchia la sua diversa eziologia e lo studio criminologico del fenomeno, attingendo anche agli strumenti di analisi di altre scienze, non senza difficoltà, consente di raggruppare in macrocategorie quelle che sono ritenute le principali cause della corruzione. La particolarità risiede nel fatto che molte di queste appaiono essere al contempo delle conseguenze stesse del fenomeno, come suggerisce il problema degli investimenti e della scarsità delle risorse economiche dei paesi sottosviluppati che incentiva il pagamento di tangenti ma, contemporaneamente, determina l'affermazione di una cultura corruttiva e l'adozione abituale da parte dei governi di tale pratica al fine di conseguire illeciti vantaggi, in un processo circolare di causalità ed effetto. Inoltre, molti dei fattori interagiscono tra di loro determinando una costante evoluzione del fenomeno. Sicché, un approccio multilivello che mostri in che modo i fattori eziologici interagiscano con i diversi livelli macro, meso e micro e le possibili interconnessioni di quest'ultimi con l'ambiente, l'ambiente organizzativo e il comportamento degli individui al suo interno appare la modalità più funzionale per comprendere il modo in cui il fenomeno corruttivo si evolve nel tempo così da elaborare una risposta sempre più efficace sia sul piano della prevenzione che della repressione del crimine.

Per quanto concerne, invece, la dimensione degli effetti e dei costi della corruzione, delineare un quadro sistematico degli stessi è impossibile, posto che si tratta di un fenomeno che nasce e si sviluppa in contesti molto differenti tra

loro sicché esibisce forme e funzioni sempre nuove. In generale, è opinione condivisa quella di escludere quelle tesi che vorrebbero considerare la corruzione come una forza “positiva” – per l’economia e la società – e “redistributiva”, secondo la logica del “*greese the wheels*”. Il fenomeno, al contrario, produce degli effetti negativi che, in diversa misura, incidono sullo sviluppo politico, sociale, culturale e, finanche, giuridico del Paese in cui si manifestano, determinando, al contempo, una diversa modalità di manifestazione del fenomeno. L’esame vittimologico chiarisce, infatti, tale aspetto, posto che osservando l’interazione tra i diversi livelli di vittimizzazione – *structural level*, *individual level* e *institutional level* – con le diverse manifestazioni della corruzione – *sporadic*, *opportunistic* e *systemic* – ciò che emerge è il dato secondo cui i fattori sociali, istituzionali e individuali, influenzando i comportamenti umani, determinano differenti modalità di manifestazione del fenomeno e, dunque, un caleidoscopio di effetti pregiudizievoli. Il meccanismo di interazione tra livelli di vittimizzazione e forme di estrinsecazione del crimine corruttivo può, inoltre, prestarsi anche ad essere utilizzato per agevolare il compito di ricerca delle vittime “sommese” del fenomeno corruttivo, cioè di quei soggetti che nell’analisi penalistica difficilmente affiorano nel dibattito, come gli Stati, le comunità o le ONG, sebbene nell’indagine condotta sia emersa la necessità di rifinire con più accuratezza i prodotti delle diverse interazioni con gli elementi suddetti.

L’esame vittimologico legato al fenomeno corruttivo conduce, inoltre, a dover considerare il problema dell’identificazione della vittima dell’illecito e, conseguentemente, la questione della sua definizione normativa. Sebbene, ormai, sia stata definitivamente abbandonata l’idea della corruzione come “*victimless crime*”, persiste il problema relativo alla difficoltà di agevole individuazione della vittima, posto che la morfologia del crimine corruttivo

rende difficoltoso il compito e la scarsità delle denunce conferma la tendenza da parte dei soggetti lesi a non collaborare per timore di ricevere ripercussioni o insufficiente protezione. In questo quadro si inserisce il tema della definizione di vittima, che è conseguenza ma anche causa della questione concernente l'identificazione, sul quale si è espressa di recente la Corte EDU proponendo l'abbandono dell'approccio più restrittivo per assumere una nozione più ampia sulla base dell'osservazione che un'interpretazione evolutiva di vittima è resa obbligatoria dalle condizioni della società contemporanea.

In ultimo, per quanto attiene il profilo relativo agli strumenti di tutela delle vittime di corruzione, ciò che è emerso dalla ricerca è la circostanza per cui il dibattito internazionale è orientato in generale verso l'idea di un potenziamento del loro ruolo processuale e, al contempo, di una più efficace protezione delle stesse nel processo penale, in particolare, anche dal rischio di vittimizzazione secondaria. Due, poi, sono gli aspetti sui quali gli organismi internazionali riversano maggiormente gli sforzi. Si tratta, in primo luogo, del diritto al risarcimento integrale dei danni patiti dalle vittime della corruzione. Il principio di necessaria riparazione, oltre a trovare espresso riconoscimento nell'art. 35 della Convenzione di Merida, svolge un ruolo strategico nella lotta alla criminalità corruttiva in quanto permette di rafforzare la prevenzione del crimine e di accrescere la fiducia nella giustizia penale, ripristinando, al contempo, la fiducia istituzionale e sociale/interpersonale. Tuttavia, persiste ancora il problema inerente alla determinazione e quantificazione del danno – specialmente in relazione ai danni inflitti a particolari categorie di vittime – posto che le fonti sovranazionali non forniscono indicazioni in merito e le esperienze dei diversi Stati sono le più varie, sicché manca omogeneità normativa.

Secondariamente, il tema del recupero dei proventi illeciti (*asset recovery*) riveste un ruolo fondamentale nel sistema di contrasto alla corruzione poiché

può costituire un deterrente in quanto disincentivo alle pratiche corruttive, oltre a possedere un potere inibente dal momento che priva i responsabili dei loro beni e dei mezzi per commettere il reato. Mentre, sul versante della vittima di criminalità corruttiva, il recupero degli *assets* e la loro restituzione al Paese da cui sono stati sottratti permette di destinare gli stessi al risarcimento delle vittime ovvero all'istituzione di fondi statali impiegati per l'attuazione di programmi o servizi a loro sostegno o di riqualificazione del territorio. La gestione dei proventi è, infatti, una fase della procedura di *recovery* fondamentale in quanto determina anche il successo delle misure di contrasto alla corruzione.

Lo strumento dell'*asset recovery* riveste, pertanto, centralità del sistema di lotta alla corruzione e di *empowerment* delle vittime tanto da rappresentare un efficace strumento per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile enunciati dall'Agenda 2030 sul quale organismi quali *Transparency International* o *UNCAC Coalition* propogono di riversare gli sforzi internazionali. Il progetto avanzato, che si spera possa prendere in futuro forma, prevede l'elaborazione di un accordo multilaterale che verta su tre principali aree tematiche: i) misure specifiche per affrontare gli ostacoli alla cooperazione internazionale e accelerare il processo di recupero dei beni; ii) procedure di congelamento, confisca e restituzione dei beni più trasparenti; iii) procedure per garantire la restituzione e il risarcimento degli Stati vittime e delle altre vittime, anche in casi di corruzione transnazionale e relativi a casi di riciclaggio di denaro, con misure speciali in caso di *grand corruption*.

## BIBLIOGRAFIA

ABBINK K.-WU K., *Reward self-reporting to deter corruption: An experiment on mitigating collusive bribery*, in «*Journal of Economic Behavior & Organization*», January 2017.

ADAM R.-TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino 2019.

*Addenda al Second Compliance Report*, GRECO, 18 giugno 2018.

AGNEW R.- PIQUERO N. L.-CULLEN F. T., *General Strain Theory and White-Collar Crime*, in S. SIMPSON-D. WEISBURD (a cura di), *The Criminology of White-Collar Crime*, a cura di, Springer, New York 2009.

ALBARÁN E. S.- SALAMANCA L. J. G. *et alii*, *Victims of Corruption: Integral Reparation and Institutional Trust as Cores of Anticorruption Strategies*, in «*VORTEX Working Papers*», n. 49, 2020.

ALTIERI A. B., *White collar in materia penale*, in «*diritto.it*», 2017.

AMARELLI G., *Profili pratici della questione sulla natura giuridica della responsabilità degli enti*, in «*Riv. it. dir. proc. pen.*», 2006.

AMATI E., *L'enigma penale. L'affermazione politica dei populismi nelle democrazie liberali*, Giappichelli, Torino 2020.

AMATI E., *Insorgenze populiste e produzione del penale*, in «disCrimen», 3 giugno 2019.

AMICIS G. DE, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, Giuffrè, Milano 2007.

ASHFORTH B. E.-ANAND V., *The normalization of corruption in organizations*, in «*Research in Organizational Behavior*», January 2003.

ASÍN J. F.-MUÑOZ F., “Sand” or “grease” effect? *The impact of corruption on the investment volume of public-private partnerships*, in «*International Journal of Emerging Markets*», June 2021.

AULETTE J. R.-MICHALOWSKI R., *Fire in Hamlet: A case study of a state-corporate crime*, in K. D. TUNNEL, *Political crime in contemporary America: A critical approach*, Garland, New York 1993.

AZFAR O., *Disrupting incidental and systemic corruption*, in A. SHAH (a cura di), *Performance accountability and combating corruption*, The World Bank, 2007.

BALBI G., *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in «*Dir. Pen. Cont.*», nn. 1-2, 2012.

BASSIOUNI C., *Le fonti e il contenuto del diritto penale internazionale*, Giuffrè, Milano 1999.

BEARE M. E., *Corruption and Or Corruption and Organized Crime: Lessons from history*, in «*Crime, Law and Social Change*», vol. 28/2, 1997.

BELLOUMI M.-ALSHEHRY A. S., *The Causal Relationships between corruption, investments and economic growth in GCC countries, reaserch article, October 2021.*

BERNARDI A., *L'Europeizzazione del diritto e della scienza penale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno XXXI*, Giuffrè, Milano 2002.

*Best practices for the identification and compensation of all different types of victims in accordance with the Convention, and third-party challenges and their impact on asset recovery under chapter V, Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery*, 2019.

BIEGELMAN T.-BIEGELMAN D. R., *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*, John Wiley & Sons, New York 2010.

BLUNDELL-WIGNALL A., *Foreign Direct Investment, Corruption and the OECD Anti-Bribery Convention*, OECD Publishing, Parigi 2017.

BORLINI L.-MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale. Dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in «*Dir. comm. internaz.*», n. 1, 2007.

BRANCACCIO M., *Le modifiche all'art. 322 bis c.p. e alle riserve alla convenzione anticorruzione*, in M. DEL TUFO (a cura di), *La legge anticorruzione 9 gennaio 2019*, n. 3, Giappichelli, Torino 2019.

BROOKS G., *Criminology of Corruption. Theoretical Approaches*, Palgrave Macmillan, London 2016.

BRUN J. P.-SOTIROPOULOU A.-GRAY L. *et alii*, *Asset Recovery Handbook. A Guide for Practitioners, Second Edition*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC 2021.

Cass. pen., S.U., 24 ottobre 2013, n. 12228, Madera.

Cass. pen., sez. VI, 7 febbraio 2020, n. 5221, Impeduglia.

CINGARI F., *La corruzione pubblica: trasformazioni fenomenologiche ed esigenze di riforma*, in «Dir. pen. cont.», 1/2012.

CLINARD M. R.-QUINNEY R., *Criminal behaviour systems: a typology*, Holt, Rinehart and Winston, 1973.

COHEN E. L.- FELSON M., *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*, in «American Sociological Review», vol. 44, n. 4, 1979.

COLEMAN J. W., *Motivation and opportunity: Understanding the causes of white collar crime*, in G. GEIS-R. MEIER-L. SALINGER (a cura di), *White collar crime*, Free Press, New York 1995.

*Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business*, 21 November 1997.

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. La lotta contro la corruzione nell'UE*, Bruxelles 6 giugno 2011.

CONDINANZI M.-AMALFITANO C., *La procedura di infrazione 10 anni dopo Lisbona*, in «*federalismi.it*», 10 giugno 2020.

CORNELLI R., *Contro il panpopulismo. Una proposta di definizione del populismo penale*, in «*Dir. pen. cont. Riv. trim.*», n. 4, 2019.

CORNISH D. B.-CLARKE R. V., *Understanding crime displacement: an application of rational choice theory*, in «*Criminology*», vol. 25/4, 1987.

*Countering Small Bribes: Principles and good practice guidance for dealing with small bribes including facilitation payments*, Transparency International UK, 2014.

CRAGG W. A.-WOOF W., *Legislation against Corruption in International Markets. The story of the US Foreign Corrupt Practices Act*, in *The Political Economy of Corruption*, London-New York 2001.

DAVID-BARRETT E., *Are some bribes more harmful than others? Exploring the ethics behind anti-bribery laws*, in «*Journal of Interdisciplinary Economics*», January 2014.

*Decisione quadro 2003/568/GAI.*

DELLA PORTA D.-VANNUCCI A., *Mani impunita. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Editori Laterza, Roma 2007.

*Dichiarazione del Parlamento europeo n. 2/2010.*

DI GERONIMO P., *Modifiche in tema di responsabilità amministrativa degli enti*, in M. DEL TUFO (a cura di), *La legge anticorruzione 9 gennaio 2019*, Giappichelli, Torino 2019.

DI GERONIMO P., *Scelte repressive e modifiche periferiche*, in M. DEL TUFO (a cura di), *La legge anticorruzione 9 gennaio 2019*, Giappichelli, Torino 2019.

DI NICOLA A.- ZANELLA M., *Teorie criminologiche e corruzione. Uno studio esplicativo in ambito internazionale*, in «*Rassegna italiana di criminologia*», vol. 2, 2011.

*Documento del Consiglio europeo n. 17024/09.*

DOLCINI E., *La legge 190/2012: contesto, linee di intervento, spunti critici*, in «*Dir. pen. cont.*», 2013.

DOLCINI E.-VIGANÒ F., *Sulla riforma in cantiere dei delitti di corruzione*, in «*Dir. Pen. Cont.*», n.1, 2012.

DONINI M., *Populismo penale e ruolo del giurista*, in «*Sist. pen.*», 7.9.2020.

ESPOSITO A., *La sospensione condizionale della pena tra passato e presente*, in M. DEL TUFO (a cura di), *La legge anticorruzione 9 gennaio 2019*, Giappichelli, Torino 2019.

*Explanatory Report in the Criminal Law Convention on Corruption, Council of Europe*, Consiglio d'Europa, Strasburgo 27 gennaio 1999.

FERRANTE M. L., *Il pericolo del populismo penale nelle sue varie forme*, in «*Dirittifondamentali.it*», n. 1, 2017.

FIGURELLA A.-SELVAGGI N., *Compliance programs e dominabilità “aggregata” del fatto. Verso una responsabilità da reato dell'ente compiutamente personale*, in «Dir. Pen. cont.», nn. 3-4, 2014.

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

FRATINI M., *Manuale sistematico di diritto civile*, Accademia del diritto, Roma 2021.

GALGANO F., *Strumenti civilistici d'intervento contro la criminalità economica ed organizzata*, in *La criminalità organizzata in Lombardia. Il fenomeno, i rimedi*, Giuffrè, Milano 1985.

GALLO D., *Le golden shares e la trasformazione del public/private divide: criticità, sviluppi e prospettive del diritto dell'Unione europea tra mercato interno e investimenti extra-UE*, in S. M. CARBONE (a cura di), *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht: verso nuove regole. XVII Convegno SIDI*, 31 maggio-1 giugno 2012, Editoriale Scientifica, Napoli 2013.

GALLO D., *La corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari delle organizzazioni internazionali: considerazioni critiche sulla convenzione OCSE del 1997*, in A. DEL VECCHIO-P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova 2014.

GAROFOLI R., *Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la L. 6 novembre 2012, e le politiche ancora necessarie*, in «Dir. pen. cont.», 2012.

GEIS G., *White Collar and Corporate Crime*, in R. MEIER (a cura di), *Major Forms of Crime*, Sage Publishing, Beverly Hills 1984.

GERRING J.-THACKER S., *Political Institutions and Governance: pluralism versus centralism*, in «*British Journal of Political Science*», vol. 34, 2005.

GIOIA M., *Il traffico di influenze illecite nelle fonti sovranazionali*, in S. GIAVAZZI *et alii.* (a cura di), *Lobbying e traffico di influenze illecite*, Giappichelli, Torino 2019.

*Good Practices in Identifying the Victims of Corruption and Parameters for their Compensation*, *Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recover*, August 2016.

GREEN P.-WARD T., *State crime, and human rights and the limits of criminology*, in «*Social Justice*», vol. 27/1, 2000.

GREENBERG T. S.-SAMUEL L. M.-GRANT W.-GRAYSTOLEN L., *Asset Recovery. A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, *The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, Washington DC 2009.

*Guidelines for the Efficient Recovery of Stolen Assets*, Basel Institute on Governance, StAR, Swiss Federal Department of Foreign Affairs, January 21, 2014.

*Guidelines for the efficient recovery of stolen assets*, Swiss Federal Department of Foreign Affairs-Directorate of International Law, International Centre for

*Asset Recovery at the Basel Institute on Governance, Stolen Asset Recovery Initiative, January 2017.*

GUPTA S.- DAVOODI D.-TIONGSON E. R., *Corruption and the provision of health-care and education services*, in A. K. JAIN (a cura di), *The Political Economy of Corruption*, Routledge, London 2001.

GUPTA S.- DAVOODI H.-ALONSO-TERME R., *Does corruption affect income inequality and poverty?*, in «*Economic of governance*», 2002.

HARDYNS W.- PAUWELS L., *The Chicago School and Criminology*, in R. A. TRIPPLETT, *The Wiley Handbook of the History and Philosophy of Criminology*, Wiley-Blackwell, New Jersey 2017.

HEIMANN F.- DELI G., *Progress report 2010: enforcement of the OECD anti-bribery-Convention*, Berlin, *Trasparecy International*, July 2010.

HUISMAN W.-WALLE VANDE G., *The criminology of corruption*, in G. D. GRAAF-P. V. MARAVIC-P. WAGENAAR, *The good cause: theoretical perspectives on corruption*, Opladen 2010.

IADECOLA G., *La riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Note di commento alla legge 26 aprile 1990 n. 86*, Giappichelli, Torino 1991.

*I bisogni delle vittime di corporate violence: risultati della ricerca empirica in Italia*, progetto di ricerca *Victims and Cooperations. Implementation of Directive 2012/29/UE for Victims of Corporate crimes and Corporate violence*, marzo 2017.

*In Search of Corruption Funds. A comparative study of country practices prepared in fulfillment of the Advanced Research Project, The Graduate Institute, Geneva, 2016.*

INSOLERA G., *Le proposte per uscire da tangentopoli*, in «*Rivista Critica del Diritto*», 1/1995.

INSOLERA G., *Il populismo penale*, in «*disCrimen*», 13 giugno 2019.

IRTI N., *La nullità come sanzione civile*, in «*Contr. e impr.*», 1987.

JANNONE A.-MACCANI I., *Corruzione e anticorruzione in Italia. Pubblico e privato, trasparenza e appalti, prevenzione e contrasto*, Franco Angeli s.r.l., Milano 2017.

KAUFMANN D.- KRAAY A.- MASTRUZZI M., *Growth and Governance: A Reply*, in «*The Journal of Politics*», vol. 69/2, 2007.

KLEPPER S.-NAGIN D., *The Deterrent Effect of Perceived Certainty and Severity of Punishment Revisited*, in «*Criminology*», vol. 27, 1989.

KRAMER R. C.-MICHALOWSKI R. J.-KAUZLARICH D., *The Origins and Development of the Concept and Theory of State-Corporate Crime*, in «*Crime & delinquency*», vol. 48/2, 2002.

LAMBSDORFF J. G., *Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?*, in R. S. ACKERMAN-E. ELGAR (a cura di), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, UK 2006.

LA PORTA R.- LOPEZ DE SILANES F.- SHLEIFER A.-VISHNY R.W., *Trust in Large Organisations*, in «*The American Economic Review, Papers and Proceedings*», n. 137, 1997.

LA ROSA E., *Corruzione privata e diritto penale. Uno studio sulla concorrenza come bene giuridico*, Giappichelli, Torino 2018.

*Legislative guide for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, UNODC, New York 2016.

LIMA M.-FRIDAY P. C., *Abuse of power: issues in theory and policy*, in E. VETERE- P. DAVID (a cura di), *Victims of crime: festschrift in honor of Irene Melup*, Vienna 2005.

LOW L. A.-PRELOGAR B., *Incentives for self-reporting and cooperation*, in T. SØREIDE-A. MAKINWA (a cura di), *Negotiated Settlements in Bribery Cases. A Principled Approach*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2020.

MAIELLO V., *La natura (formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale) della responsabilità degli enti nel d.lgs. n. 231/2001: una «truffa delle etichette» davvero innocua?*, in «*Riv. trim. dir. pen. econ.*», 2001.

MAKINWA A., *Empowering the Victims of Corruption: The Potential of Sleeping Third-Party Beneficiary Clauses*, in *Legal remedies for grand corruption. The role of civil society*, Open Society Foundations, New York 2019.

MALEM SEÑA J. F., *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, il Mulino Saggi, Bologna 2004.

MANACORDA S., *La corruzione internazionale del pubblico agente. Linee dell'indagine penalistica*, Jovene 1999.

MANN K., *Punitive Civil Sanctions: The Middleground between Criminal and Civil Law*, in «*The Yale Law Journal*», vol. 101/8, 1992.

MANOW P., *Politische Korruption und politischer Wettbewerb: Probleme der quantitativen Analyse*, in U. VON ALEMANN (a cura di), *Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.

MARINO P. A., *L'unificazione di traffico di influenze e millantato credito: una crasi mal riuscita, nota a Cass., Sez. VI, sent. 18 settembre 2019 (dep. 7 febbraio 2020), n. 5221, Pres. Fidelbo, Rel. Costantini*, in «*SistemaPenale*», 26 maggio 2020.

MAROTTA G., *Aspetti criminologici del fenomeno corruttivo*, in «*Revista Brasileira de Estudos Políticos*», n. 115, 2017.

MARTÍN A. N., *La corrupción en el comercio internacional (o de cómo la americanización del derecho penal puede tener de vez en cuando efectos positivos)*, in «*Revista Penal*», n. 12, 2013.

MASARONE V., *Il diritto penale europeo al vaglio dell'offensività: fondamento ed esiti*, in «*Arch. pen.*», n. 1, 2019.

MCLAUGHLIN E., *Political violence, terrorism, and states of fear*, in J. MUNCIE-E. MCLAUGHLIN (a cura di), *The problem of crime*, SAGE, London 2001.

MENG Q.- FRIDAY P. C., *Victims of corruption. A conceptual framework*, in I. VANFRAECHEM at alii (a cura di), *Prospectives of rights, transition and reconciliation*, Routledge, London 2014.

MERENDA I., *Il traffico di influenze illecite: nuova fattispecie e nuovi interrogativi*, in «Dir. Pen. Cont.», n. 2, 2013.

MERTON R., *Social Structure and Anomie*, in «American Sociological Review», vol. 3, n. 5, 1938.

MICHELINI G., *La Convenzione di Palermo. Il ruolo dell'Italia nella redazione del testo finale*, in «Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata», vol. 5, n. 2/2019.

MONGILLO V., *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2012.

MONGILLO V., *Le riforme in materia di contrasto alla corruzione introdotte dalla legge n. 69 del 2015*, in «Dir. Pen. cont.», 2015.

MONGILLO V., sub art. 322-ter c.p., in G. LATTANZI-E. LUPO (a cura di), *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2015.

MONGILLO V., *Crimine organizzato e corruzione: dall'attrazione elettiva alle convergenze repressive*, in «Riv. trim. dir. pen. cont.», vol. 1, 2019.

MONGILLO V., *La legge Spazzacorrotti: l'ultimo approdo del diritto penale emergenziale nel cantiere permanente dell'anticorruzione*, in «Dir. pen. cont.», n. 5, 2019.

MONGILLO V., *Il contrasto alla corruzione. Tra suggestioni del "tipo d'autore" e derive emergenziali*, in «Riv. it. dir. proc. pen.», n. 2, 2020.

MOODY-STUART G., *Grand Corruption: How business bribes damage developing countries*, WorldView, Oxford 1997.

MUCCIARELLI F., *La responsabilità degli enti nel contrasto alla corruzione: repressione e prevenzione*, in «Discrimen», 2019.

MUSCO E., *L'illusione penalistica*, Giuffrè, Milano 2004.

OPPETIT B., *Le paradoxe de la corruption à l'épreuve du droit du commerce international*, in «Journ dir. int.», 1987, *The Department of state bulletin*, vol. LXXVI, n. 1971, April 4, 1977.

ORSI L., *Istantanee del populismo penale in Italia, oggi. Note a margine di un recente saggio sul giustizialismo morale*, in «QuestioneGiustizia.it», 31.12.2020.

PALAZZO F.-VIGANÓ F., *Diritto penale. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna 2018.

PALDAM M., *The Big Pattern of Corruption. Economics, Culture and the Seesaw Dynamics*, in «*European Journal of Political Economy*», vol. 18, 2002.

PARISI N., *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, in «*federalismi.it. Rivista di diritto italiano, comparato ed europeo*», 8 maggio, 2019.

PELISSERO M., *Il volto repressivo della disciplina anticorruzione. Il follow up della riforma Severino e tendenze emergenti della prassi applicativa*, in A. M. MAUGERI-V. SCALIA-G. M. VAGLIASINDI (a cura di), *Crimine organizzato e criminalità economica. Tendenze empirico-criminologiche e strumenti normativi di contrasto nella prospettiva del diritto dell'Unione Europea*, IUS PISA University Press 2021.

PERSSON T.-TABELLINI G.-TREBBI F., *Electoral Rules and Corruption*, in «*Journal of the European Economic Association*», vol. 1, 2003.

PETERS A., *Corruption and Human Rights*, *Basel Institute on Governance*, 2015, p. 13.

PICCIONE N., *Uragano Lockheed fatti-processo-sentenza*, ILA palma, Palermo 1980.

*Proposta di convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle comunità europee*, 6 agosto 1994.

*Rapporto GRECO di valutazione sull'Italia, Tema I Incriminazioni, Terzo ciclo di valutazione*, Strasburgo, 20-23 marzo 2012.

*Recommendation of the Council on the tax deductibility of bribes to foreign public official*, 11 aprile 1996, sessione n. 873M (96)8/PROV]).

*Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio intesa a valutare l'adozione, da parte degli Stati membri, delle misure necessarie a garantire la conformità alla decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato*, Bruxelles 26 luglio 2019.

*Relazione esplicativa della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale siano coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione Europea*, 26 giugno 1997.

*Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery in international business transactions*, 23 Maggio 1997, sessione n. 901 [C/M(97)12/PROV]).

RILEY S. P., *Petty corruption and development*, in «*Development in practice*», vol. 9, n. 1/2, February 1999.

RIPPA F., *Cenni sul traffico di influenze illecite: dalla riforma “Severino” alla legge “spazzacorrotti”*, in «*DeJustizia. Rivista giuridica*», giugno 2021.

*Risoluzione (99) 5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla costituzione del “Gruppo di Stati contro la corruzione – GRECO”*, 1 maggio 1999.

*Risoluzione del Consiglio europeo n. 6902/0*

RIVAS M. F., *An experiment on corruption and gender*, in «*Bulletin of Economic Research*», vol. 65/1, 2013.

ROSE C., *International Anti-corruption Norms: Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems*, Oxford University Press, New York 2015.

ROSI E., *Il reato transnazionale*, in E. ROSI (a cura di) *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, IPSOA, Milano 2007.

ROHT-ARRIAZA N., *Empowering Victims of Grand Corruption: An Emerging Trend?*, in «*Connecticut Journal of International Law*», September 2021.

ROTHSTEIN B., *Fighting systemic corruption: the indirect strategy*, in «*Daedalus*», vol. 147/3, 2018.

RUGGERO V., *Corruption in Italy: An attempt to identify the victims*, in «*The Howard Journal*», vol. 33/4, 1994.

SACERDOTI G., *La Convenzione OCSE del 1997 sulla lotta contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali*, in «*Riv. it. dir. proc. pen.*», 1998.

SALAZAR L., *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in «*Cass. pen.*», 1992.

SALCUNI G., *L'uropeizzazione del diritto penale: problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano 2011.

SATZGER H., *Prospettive di un diritto penale europeo basato su una politica criminale europea*, in «*Crit. dir.*», 2012.

SCOLETTA M. M., *La responsabilità da reato delle società: principi generali e criteri imputativi nel d.lgs. n. 231/2001*, in G. CANZIO-L. D. CERQUA-L. LUPARIA (a cura di), *Diritto penale delle società. 1, I profili sostanziali*, CEDAM, Padova 2014.

*Seconda Addenda al Second Compliance Report*, GRECO, 2-6 giugno 2019.

SEVERINO P., *La nuova legge anticorruzione*, in «*Dir. pen. proc.*», 2013.

SICURELLA R., *Diritto penale e competenze dell'Unione europea. Linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici sovranazionali e dei beni giuridici d'interesse comune*, Giuffrè, Milano 2005.

SNODGRASS J., *Clifford R. Shaw and Henry D. Mc Fay: Chicago criminologist*, in «*The British Journal of Criminology*», vol. 16/1, Oxford University Press, 1976.

STEPHENSON K. M.-GRAY L. *at alii*, *Barriers to asset recovery. An analysis of the key barriers and recommendations for action*, *The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, Washington DC 2011.

SØREIDE T., *Corruption in international business transactions: the perspective of Norwegian firms*, in R. S. ACKERMAN-E. ELGAR (a cura di), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham 2006.

STORTONI L.-TASSINARI D., *La responsabilità degli enti: quale natura? Quali soggetti?*, in «*Ind. pen.*», 2006.

SUTHERLAND E. H., *White Collar Crime* (1949), trad. it. *Il crimine dei colletti bianchi*, Giuffrè, Milano 1987.

TARTAGLIA POLCINI G., *La corruzione privata: responsabilità individuali e responsabilità degli enti alla luce della Legge 3/2019 e delle evoluzioni delle teorie aziendalistiche*, 16 luglio 2019.

*The Impact of corruption on growth and inequality*, Transparency International, 2014.

TOMBS S.-WHYTE D., *The Shifting Imaginaries of Corporate Crime*, in «*Journal of White Collar and Corporate Crime*», vol. 1, 2020.

TREISMAN D., *What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national research?*, in «*Annual Review of Political Science*», vol. 10, 2007.

TUNNEL D., *Political crime in contemporary America: A critical approach*, Garland, New York 1993.

*United Nations Convention against transnational organized crime and the Protocols THERETO*, 2014.

VANNUCCI A., *Il mercato della corruzione. I meccanismi degli scambi occulti in Italia*, Società Aperta, Milano 1997;

VANNUCCI A., *Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability*, in «*Civitas-Revista de Ciências Sociais*», vol. 20/3, 2020.

VENTUROLI M., *La tutela della vittima nelle fonti europee*, in «*Riv. trim. dir. pen. cont.*», vol. 3-4, 2012.

VIGANÒ F., *Norme comunitarie e riserva di legge statale in materia penale: i termini di una relazione sempre più problematica*, in «*Quad. cost.*», 2006.

VON HENTING H., *The Criminal and his Victim: Studies in the Sociobiology of Crime*, Yale University Press, California, 1948.

WEIGEND T., *Verso un diritto penale europeo unitario*, in «*Crit. dir.*», vol. 1-2, 2011.

WILLIAM J. W.-BEARE M. E., *The business of bribery: Globalization, economic liberalization, and the “problem” of corruption*, in «*Crime, Law and Social Change*», vol. 32, 1999.

WINDSOR D.-GETZ K. A., *Multilateral Cooperation to Combat Corruption: Normative Regimes Despite Mixed Motives and Diverse Values*, in «*Cornell International Law Journal*», 2000.

YOUNG S., *Why Civil Actions against Corruption?*, in «*Journal of Financial Crime*», vol. 16, n. 2, 2009.

ZINCANI V., *La criminalità organizzata. Strutture criminali e controllo social*, Clueb, Bologna 1989.

ZUCKER L. G., *Where do institutional patterns come from? Organizations as actors in social systems*, in L. G. ZUCKER, *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, Cambridge, 1977.

#### **SITOGRAFIA\***

<https://www.refworld.org/docid/3b00f04050.html>;

[https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED\\_NATIONS\\_CONVENTION\\_AGAINST\\_TRANSNATIONAL\\_ORGANIZED\\_CRIME\\_AND\\_THE\\_PROTOCOLS\\_THERETO.pdf](https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf);

<http://www.un-documents.net/a58r4.htm>

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

<https://www.affarinternazionali.it/2013/03/scelta-obbligata-su-finmeccanica/>

<https://rm.coe.int/16800cce441999>

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ccfb6>

---

\* I collegamenti ipertestuali sono elencati in ordine di apparizione nell'elaborato.

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_it.pdf)

<https://www.coe.int/it/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/about>

<https://www.unodc.org/>

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Review%20Mechanism/Resolution/English.pdf>

[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/COP/SESSION\\_10/Resolutions/Resolution\\_10\\_1\\_-\\_English.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/COP/SESSION_10/Resolutions/Resolution_10_1_-_English.pdf)

<https://www.u4.no/publications/organised-crime-and-corruption.pdf>

<https://www.u4.no/publications/why-when-and-how-to-use-the-global-corruption-barometer.pdf>

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/21582440211054425>

<https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-4/key-issues/manifestations-and-consequences-of-public-sector-corruption.html>

<https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-4/key-issues/manifestations-and-consequences-of-public-sector-corruption.html>

<https://www.u4.no/publications/correlation-between-corruption-and-inequality.pdf>.

<https://www.u4.no/blog/covid-19-corruption-in-2021-augustseptember>

<https://www.u4.no/topics/covid-19-and-corruption/basics>

[http://neic.iesp.uerj.br/textos2/internationalconference2008/Estonia\\_Conference\\_Svet\\_Andreev\\_.pdf](http://neic.iesp.uerj.br/textos2/internationalconference2008/Estonia_Conference_Svet_Andreev_.pdf)

<https://www.unodc.org/e4j/en/crime-prevention-criminal-justice/module-11/key-issues/1--understanding-the-concept-of-victims-of-crime.html>

<https://www.transparency.org/en/news/what-is-grand-corruption-and-how-can-we-stop-it>

<https://www.transparency.org/en/our-priorities/grand-corruption>

<https://www.transparency.org/en/corruptionary/petty-corruption>

<https://www.ganintegrity.com/compliance-glossary/petty-corruption/>

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?facetNode\\_1=3\\_1&facetNode\\_3=4\\_57&facetNode\\_2=0\\_2&previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS47284#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=3_1&facetNode_3=4_57&facetNode_2=0_2&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47284#)

<https://star.worldbank.org/focus-area/asset-recovery-process>

<https://star.worldbank.org/focus-area/legal-tools-asset-recovery>

<https://star.worldbank.org/focus-area/asset-recovery-process>

<https://uncaccoalition.org/about-us/about-the-coalition/>

[https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/TI\\_UNCAC\\_Coalition\\_Proposal\\_for\\_Asset\\_Recovery\\_Agreement.12.6.2020.pdf](https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/TI_UNCAC_Coalition_Proposal_for_Asset_Recovery_Agreement.12.6.2020.pdf)

[https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/TI\\_UNCAC\\_Coalition\\_Proposal\\_for\\_Asset\\_Recovery\\_Agreement.12.6.2020.pdf](https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/TI_UNCAC_Coalition_Proposal_for_Asset_Recovery_Agreement.12.6.2020.pdf)