



LA CORRUZIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

FILIPPO ARAGONA

La corruzione è un fenomeno criminale presente in tutte le epoche storiche e in tutti gli stati, ma solo negli ultimi decenni la comunità internazionale ha acquisito una più matura coscienza della sua radicalizzazione e pervasività. Nell'ambito delle Nazioni Unite la questione è stata elaborata in modo risolutivo nei primi anni del Terzo millennio, mediante sforzi congiunti confluiti nella Convenzione di Merida. A dimostrazione dell'importanza annessa alla natura transnazionale del fenomeno, nel preambolo della Convenzione si richiamano, quali atti che hanno ispirato l'attività dell'Assemblea generale, i lavori svolti nello specifico settore dall'Organizzazione mondiale delle dogane, dal Consiglio d'Europa, dalla Lega degli Stati Arabi, dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico, dall'Organizzazione degli Stati americani, dall'Unione africana e dall'Unione europea.

Come indicato nei precedenti articoli, il fenomeno corruttivo ha assunto ormai una portata globale, con risvolti e implicazioni sempre più spesso transnazionali, da cui nessuno stato sembra essere immune. Solo negli ultimi decenni, però, la comunità internazionale ha preso piena coscienza dell'ampia e pervasiva diffusione di tale realtà che affligge ogni angolo del pianeta – indipendentemente dalla posizione geografica, dalla cultura, dall'orientamento ideologico e politico e dal livello di sviluppo sociale – così determinandosi all'adozione di strumenti normativi volti a rafforzare la cooperazione tra gli stati nell'attività di prevenzione e contrasto, anche attraverso l'armonizzazione delle legislazioni nazionali. Le condotte di abuso dei poteri pubblici conseguenti a una deriva etica, integrando un *detournement* dalle finalità istituzionali cui sono preposti poiché operanti per il soddisfacimento di interessi privati, danneggiano le istituzioni, ledendone integrità, prestigio e buon andamento, ma anche inquinando i meccanismi di produzione della ricchezza e distorcendo l'allocazione efficiente delle risorse, sottratte alle attività produttive, ai servizi per i cittadini e all'occupazione giovanile.



Ne discendono, quale ulteriore effetto, da un lato, aspri conflitti sociali, in quanto presso le fasce più deboli della popolazione si rafforza la percezione di una crescente vulnerabilità e di un'intollerabile esposizione a ingiustizie, assistendo impotenti all'accumulazione indebita di ricchezze da parte di una cerchia di privilegiati; dall'altro, un freno allo sviluppo economico dei paesi in cui la corruzione è maggiormente presente, in quanto gli investimenti produttivi si indirizzano verso luoghi dove minore è il rischio di sottostare a un potere pubblico distorto e piegato agli interessi di pochi.

Per tale via, ne risulta incisa la sicurezza nazionale, nell'accezione concettuale ridefinita e reinterpretata in chiave evolutiva, che la identifica nella protezione dello stato da minacce che ne mettano a repentaglio i valori fondanti, comprensivi dell'ordinato svolgersi della vita pubblica, della coesione socio-politica e della prosperità economica. E sono i principi stessi su cui si regge una democrazia a esserne inficiati, nella misura in cui la pratica della corruzione trasforma l'amministrazione pubblica nel regno dell'arbitrio e del privilegio, con conseguente negazione del diritto dei cittadini di accedere, in condizioni di uguaglianza, ai servizi sociali essenziali.

Sulla base di tale consapevolezza si dispiega l'azione delle organizzazioni internazionali e il diritto convenzionale, che si muovono lungo due direttrici: da una parte, si attesta l'incidenza della corruzione quale fattore distorsivo della concorrenza e ostacolo dello sviluppo economico e sociale; dall'altra, si dà rilievo all'effetto di svuotamento e corrosione dei valori democratici ed etici dello stato di diritto, dei diritti individuali, della cura dell'interesse generale e della stabilità e sicurezza delle società.

Nell'ambito delle Nazioni Unite, punto di approdo di un'impegnativa attività di elaborazione congiunta nel settore della lotta alla corruzione è costituito dalla Convenzione di Merida, approvata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003, alla quale hanno aderito 183 paesi, tra cui l'Italia (dove è stata ratificata con la legge 3 agosto 2009, n. 116).

L'obiettivo dichiarato della Convenzione – primo accordo mondiale mirato specificamente al contrasto della corruzione quale delitto transnazionale strettamente connesso con la criminalità organizzata – si identifica nella promozione e nel rafforzamento delle misure volte a prevenire e a combattere la corruzione in modo più efficace; nell'agevolazione e nel sostegno della cooperazione internazionale, oltre che nell'assistenza tecnica ai medesimi fini; nella promozione dell'integrità, della responsabilità e della buona fede nella gestione degli affari e dei beni pubblici.

La leva fondamentale dell'intervento normativo internazionale risiede, dunque, nella consapevolezza della gravità del fenomeno, soprattutto con riferimento alla *petty corruption*, ossia alla forma più silente e nascosta, avente a oggetto beni e attività di esiguo valore, ma dotata di una vis invasiva tale

da compromettere tutti i settori delle società. Ne conseguono fondati rischi per il tessuto socioeconomico e per le libertà democratiche dei cittadini, costretti a pagare un 'sovrapprezzo' ogni qualvolta debbano accedere ai servizi della pubblica amministrazione, con contestuale indebolimento dell'apparato statale – che diviene sempre meno capace di assicurare un livello minimo di servizi essenziali – e conseguenti ricadute negative sul welfare e sui diritti sociali, soprattutto dei più poveri.

L'impianto normativo disegnato dalla Convenzione riflette un approccio globale e multidisciplinare alla materia, nel convincimento che la corruzione abbia ormai superato le dimensioni di una realtà locale, per assumere una proiezione transnazionale, investendo tutte le società e tutte le economie. A sottolineare tale aspetto evolutivo, nel preambolo sono espressamente richiamati, quali vettori di ispirazione dell'attività dell'Assemblea generale, i lavori svolti nello specifico settore dall'Organizzazione mondiale delle Dogane, dal Consiglio d'Europa, dalla Lega degli Stati arabi, dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico, dall'Organizzazione degli Stati americani, dall'Unione africana e dall'Unione europea.

La prima parte del documento è dedicata alle misure preventive, tra le quali meritano specifica menzione quelle indicate agli artt. 5 e 7, focalizzate sui parametri di trasparenza, integrità e responsabilità, cui deve essere improntata la gestione degli affari pubblici, e sulla necessità di «procedure appropriate per selezionare e formare le persone chiamate a occuparsi di posti pubblici ritenuti essere particolarmente esposti alla corruzione e, se del caso, per assicurare una rotazione di tali posti». Ciò nell'ottica di adottare e rafforzare sistemi di reclutamento e promozione coerenti con principi di efficacia, trasparenza e meritocrazia. Di pari rilievo la disposizione all'art. 13, che pone a carico degli stati la responsabilità di dare corso a iniziative utili a favorire la partecipazione attiva, nella lotta alla corruzione, di persone e gruppi non appartenenti al settore pubblico, quali la società civile, le organizzazioni non governative e le comunità di persone, anche al fine di sensibilizzare il pubblico sulle cause e sulla gravità del fenomeno corruttivo nonché sulla minaccia che esso rappresenta. A tal fine appaiono necessari il coinvolgimento nei processi decisionali pubblici, l'accesso alle informazioni concernenti la pubblica amministrazione e la più ampia circolazione di esse, i programmi di educazione civica nelle scuole e nelle università. Un'altra significativa misura ascrivibile a finalità di prevenzione della corruzione è indicata all'art. 6, che prevede l'istituzione di organi indipendenti preposti a tale specifico mandato; disposizione attuata nel nostro ordinamento con la legge 6 novembre 2012, n. 190 – strumento principe di adeguamento alla Convenzione Onu del-





l'impianto legislativo italiano contro la corruzione – che ha individuato nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), creata nel 2009 (art. 13 del d. lgs. 150/2009), l'autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione (Anac).

La sua attuale missione istituzionale – alla luce del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito nella legge 30 ottobre 2013, n. 125 e del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, che ne hanno ridisegnato la fisionomia organizzativa e funzionale – è concentrata proprio sui compiti relativi alla prevenzione della corruzione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, nelle società partecipate e controllate, anche mediante l'attuazione del principio di trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché attraverso l'attività di vigilanza sui contratti pubblici (competenza già intestata all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, contestualmente soppressa), sugli incarichi e comunque su ogni settore della pubblica amministrazione in cui possano allignare fenomeni corruttivi.

La seconda parte della Convenzione è dedicata alle misure repressive, concernenti l'incriminazione di condotte corruttive e la confisca di beni. Tra queste, di significativa portata innovativa è quella concernente l'obbligo imposto agli stati aderenti d'incriminare le condotte di corruzione commesse da pubblici ufficiali stranieri e di organizzazioni internazionali pubbliche (art. 16), nonché la corruzione nel settore privato (art. 21). Molto efficace è poi la norma che sanziona sul piano penale il traffico d'influenze illecite (art. 18), e del pari rilevanti le disposizioni finalizzate a proteggere i testimoni e i periti chiamati a deporre in relazione a fattispecie corruttive (artt. 32 e 33): ciò nella consapevolezza degli stretti legami tra corruzione e criminalità organizzata e della forza intimidatrice che i gruppi criminali possono esercitare sulle persone in possesso d'informazioni utili per gli investigatori.

L'ultima parte della Convenzione è dedicata alla cooperazione internazionale in ambito investigativo e giudiziario, nonché in quello del recupero dei beni provento di attività illecite. Essa costituisce il punto di approdo di un lungo percorso scandito da plurimi interventi di organizzazioni sovranazionali, tra cui, in primis, l'istituzione nel 1999, nell'ambito del Consiglio d'Europa, del Groupe d'États contre la corruption (Greco), con il mandato di potenziare la capacità di contrasto della corruzione da parte degli stati membri, monitorando la conformità delle loro policy in materia agli standard del Consiglio d'Europa e rilevandone le eventuali carenze, allo scopo di promuovere i necessari rimedi.

Sono riconducibili a tale organismo – di cui fanno parte 48 stati europei e gli Stati Uniti d'America – una serie d'iniziative volte non solo a rafforzare le misure di tipo repressivo, ma a rimuovere altresì le condizioni che favoriscono il radicarsi della corruzione, anche mediante la diffusione della cultura della legalità tra la popolazione. In precedenza, nel 1994 era stato creato nel quadro dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) il Working Group on Bribery (Wgb), con l'obiettivo di monitorare le misure adottate in attuazione dei patti internazionali in materia, con particolare riguardo alla Convenzione per combattere la corruzione del 17 dicembre 1997, stipulata in ambito Ocse, alla quale hanno aderito 40 stati. Già in tale contesto era stata sottolineata la necessità d'incriminare le condotte corruttive poste in essere da pubblici ufficiali stranieri e da organizzazioni internazionali pubbliche.

Sulla tematica, sono da ricordare due Convenzioni, una per il settore penale (27 gennaio 1999) e l'altra per il settore civile (4 novembre 1999), stipulate nell'ambito del Consiglio d'Europa; la comunicazione della Commissione europea del 2003, focalizzata su dieci principi atti a potenziare la lotta alla corruzione, tra i quali quello della rotazione dei funzionari pubblici; la risoluzione del 2011 del Parlamento Europeo, finalizzata, in particolare, a monitorare periodicamente il fenomeno e la capacità degli stati di contrastarlo. Sul piano del diritto penale internazionale, la questione più complessa riguarda l'incriminazione e il perseguimento da parte di uno stato di condotte corruttive basate sul *pactum sceleris* tra imprese operanti nel proprio territorio e funzionari di governi stranieri o di organizzazioni internazionali. Profili di criticità scaturiscono dalla carenza di interesse dello stato in cui opera un'impresa a punire la condotta consistente nella corruzione, da parte della stessa, di pubblici ufficiali di altri stati o di funzionari di organizzazioni internazionali per ottenere un appalto pubblico all'estero o, comunque, per operare in un altro territorio. Infatti, logiche nazionalistiche e protezionistiche inducono ciascuno stato ad agevolare l'espansione delle proprie imprese, trascurando eventuali condotte corruttive concretizzatesi all'estero, con il rischio che le stesse rimangano impunte. Gli Stati Uniti per primi hanno disciplinato tale specifico

aspetto, introducendo nel 1977 la Foreign Corrupt Practices Act, che sanziona la corruzione di pubblici ufficiali di altri stati da parte di imprese statunitensi. Se, da un lato, tale iniziativa è stata apprezzata dall'opinione pubblica internazionale, dall'altro è stata censurata dalle imprese americane, che ne hanno lamentato l'impatto penalizzante in raffronto alle imprese di altri paesi, non soggette ad analoghi limiti. Tale reazione ha spinto gli Stati Uniti a promuovere sul piano del diritto internazionale l'incriminazione della corruzione di pubblici ufficiali stranieri, in modo da conformare nel senso la legislazione di tutti gli stati.

Nel 1994 l'Ocse ha così adottato una Raccomandazione con cui ha invitato gli stati membri a sussumere le condotte corruttive di funzionari stranieri e di organizzazioni internazionali in specifiche fattispecie criminose. Nel 1997, con la menzionata Convenzione dell'Ocse, i paesi sono stati per la prima volta obbligati a introdurre nel rispettivo ordinamento norme penali aventi a oggetto tali comportamenti. Altri trattati internazionali si sono poi occupati della materia: Inter-American Convention Against Corruption del 1997; Eu Convention on the Fight Against Corruption Involving Official of the European Commission or Officials of Member States of the Eu del 1997; Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption del 1999; Convention Against Transnational Organized Crime del 2000.

Le maggiori difficoltà nella definizione delle fattispecie corruttive dei pubblici ufficiali di paesi stranieri e di organizzazioni internazionali sono riconducibili all'intendimento originario di quasi tutti gli stati di circoscrivere le ipotesi incriminatrici alle sole condotte di dazione o promessa di vantaggi in cambio di atti contrari ai doveri istituzionali, conservando in un alveo di legalità i *facilitating payments*, ossia offerte di vantaggi per un'accelerazione nello svolgimento dei procedimenti amministrativi diretti all'emanazione di provvedimenti ampliati della sfera del richiedente.

Un altro aspetto critico si è palesato riguardo alla configurabilità delle condotte corruttive quali reati allorché i vantaggi dati o promessi dal privato siano diretti a terzi rispetto al funzionario pubblico. Tali questioni risultano ormai superate grazie alla citata Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption del 1999, in cui trovano puntuale e tassativa definizione le ipotesi punibili secondo il diritto internazionale.

In ragione delle gravi conseguenze derivanti dalla corruzione, nell'ambito della dottrina penalistica internazionale è stato di-



battuto il problema se la stessa, ove ascrivibile a rappresentanti di governo, possa essere inquadrata tra i crimini contro l'umanità. Sul punto va preliminarmente osservato che questi ultimi sono individuati all'art. 7 dello Statuto della Corte penale internazionale che annovera, tra gli altri, quello di sterminio, consistente nel «sotoporre intenzionalmente le persone a condizioni di vita tali da cagionare la distruzione di parte della popolazione, impedendo l'accesso al vitto e alle medicine». Il successivo art. 30 precisa che, ai fini della legge penale internazionale, è ravvisabile l'«intenzione» quando «trattandosi di un comportamento, una persona intende adottare tale comportamento; trattandosi di una conseguenza, una persona intende causare tale conseguenza o è consapevole che quest'ultima avverrà nel corso normale degli eventi». Sulla base di tali norme è stato ritenuto configurabile il crimine di sterminio quando la corruzione sia posta in essere sistematicamente e in modo capillare, con conseguente depauperamento delle risorse pubbliche a tal punto da determinare la privazione di beni essenziali per la popolazione, sempre che sussista l'elemento psicologico dell'intenzionalità, intesa quale consapevolezza delle conseguenze dei propri atti secondo il corso normale degli eventi. Appare evidente che tale conclusione poggi su un'interpretazione estensiva del portato dispositivo del citato art. 7, quasi al limite di compatibilità con il divieto di analogia nel diritto penale. Pertanto sarà difficile assistere a un processo davanti alla Corte penale internazionale per crimini contro l'umanità sub specie di condotte corruttive. Tuttavia, il ragionamento illustrato, pur seguito da una parte della dottrina internazionalistica, è utile per stimolare la sensibilità della comunità internazionale sulla gravità del fenomeno e sulle sue conseguenze devastanti nel campo dei valori fondanti della collettività. Infatti, ancorché appaia remota la possibilità che tale realtà giunga a determinare lo sterminio di una popolazione, deve esserne sempre rammentato il pericoloso impatto sulla sicurezza dello stato, intesa quale tutela dalle minacce ai *core values* della comunità nazionale, tra cui v'è da ricomprendere la salvaguardia dell'integrità e del valore del sistema economico a beneficio degli interessi generali. Per concludere, al di là dell'impegno sul piano normativo e della riflessione dottrinarica, non può sottacersi come la corruzione si innervi su un terreno prima di tutto culturale e pertanto, ai fini di un efficace contrasto, servirebbe 'un'onda culturale' in grado di combattere il cedimento dei valori etici. Ma ciò richiederà tempi lunghi

