

**Luigi Scollo**

# **I MODELLI DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE INTERNAZIONALE**

**Prospettive di riforma del sistema penale  
e della responsabilità degli enti**



## INTRODUZIONE

La lotta alla corruzione, ed in particolare alla corruzione internazionale, negli ultimi decenni, ha subito un vero e proprio cambio di passo. Inizialmente, sotto l'impulso dei governi nazionali più attivi sul tema, si è a lungo promossa l'adozione di convenzioni internazionali per adeguare gli ordinamenti interni ad uno *standard* globale, uniforme ed efficace nella lotta alla corruzione.

Tuttavia, a fronte dei risultati piuttosto deludenti, una nuova forma di lotta alla corruzione, e specialmente alla corruzione internazionale, ha cominciato ad avanzare all'inizio del nuovo millennio, per andare poi a consolidarsi nell'ultimo decennio: si tratta dell'adozione – fuori dai confini territoriali nazionali – di uno strumento legislativo che reprime, a livello universale, le condotte di corruzione internazionale. Tale strumento è il *Foreign Corrupt Practices Act* (1977), una legge approvata nel lontano 1977 dal Congresso americano che, dapprima, ha funto da modello guida per le carte internazionali e che, infine, si è rivelata uno strumento autonomo e piuttosto efficace di repressione della corruzione internazionale, su tutto il globo, con particolare attenzione nei confronti delle multinazionali.

Dunque, dopo una prima fase, che possiamo ritenere conclusa intorno alla fine degli anni 2000, caratterizzata dal tentativo di esportare il modello americano, mediante lo strumento delle convenzioni internazionali, negli ultimi due decenni, un insolito attivismo ha caratterizzato l'azione del *Department of Justice* americano (DoJ) e della *Securities and Exchange Commission* (SEC), oltre i confini nazionali, per lo più nei confronti delle imprese multinazionali straniere.

Sembra, in sostanza, abbandonato il tentativo di un vero e proprio *legal transplant* della normativa statunitense negli ordinamenti nazionali, attraverso gli strumenti convenzionali: si è passati, perciò, dall'imitazione del modello americano, alla sua applicazione diretta in tutto il mondo.

Invero, come si vedrà, l'applicazione extra-territoriale del FCPA ha stimolato alcuni ordinamenti ad adottare, di recente, nuove norme interne in linea con la legge americana: è il caso, ad esempio, del Regno Unito con il *Bribery Act* (2010) e della Francia con la *Loi Sapin II* (2016), nel tentativo dichiarato di combattere più efficacemente il fenomeno della corruzione internazionale perpetrata dalle società multinazionali, ma con l'intento

di rispondere efficacemente alla politica statunitense di “assedio” alle imprese straniere.

L'intensa attività del DoJ, dal 2010 in avanti, ha dunque stimolato i governi stranieri a mettere mano alle disposizioni interne in materia, dando vita – quantomeno apparentemente – ad una nuova fase di *legal transplant*.

Tuttavia, la lotta alla corruzione internazionale non si esaurisce nell'adozione di nuove regole, quanto piuttosto nella loro efficace applicazione: è per questo che, pure a fronte delle recenti riforme citate, alla prova dei numeri, gli Stati Uniti continuano a rimanere l'attore principale nella repressione del fenomeno corruttivo sul piano transnazionale, a tal punto da dare vita ad un nuovo *framework* globale di previsioni normative, procedure applicative, modelli organizzativi e *compliance programs*, cui le società multinazionali, anche europee, sembrano costrette ad adeguarsi.

Il testo, perciò, prende in esame l'azione globale di contrasto alla corruzione internazionale nelle imprese multinazionali, tracciandone le differenze tra «*law in the books*» e «*law in action*», alla luce delle più recenti evoluzioni applicative. Precisamente, prenderà in considerazione tale nuovo *legal framework*, di matrice statunitense ma di portata universale, dopo aver accennato all'emersione del fenomeno corruttivo ed alla sua attuale consistenza, e dopo aver ripercorso il processo di criminalizzazione della corruzione internazionale.

Lungo il percorso d'indagine, dapprima, l'analisi dei modelli convenzionali e, con essi, del *legal transplant*, dopodiché, l'esegesi del modello statunitense e della sua peculiare affermazione, consentiranno, da un lato di prendere atto del fallimento del primo tentativo di esportazione del FCPA mediante lo strumento della cooperazione internazionale ed il *legal transplant*, dall'altro di accertare l'esistenza di un quadro normativo esogeno rispetto all'ordinamento italiano di cui, però, non si può non tenere conto, anzitutto, per indicare le auspiccate prospettive di riforma della legislazione italiana in materia di corruzione internazionale e di responsabilità delle persone giuridiche, ed in secondo luogo, al fine di fornire una indicazione precisa delle disposizioni di matrice statunitense cui le imprese multinazionali, anche se straniere, devono necessariamente attenersi per evitare le pesanti sanzioni inferte dal DoJ americano a tutti gli operatori economici internazionali.

Al termine del percorso di analisi, in sintesi, potranno essere tracciate le implicazioni per le imprese e per gli Stati stranieri che derivano dall'applicazione universale del FCPA.

## CAPITOLO PRIMO

# L'EMERSIONE DEL FENOMENO DELLA CORPORATE CORRUPTION

SOMMARIO: 1. La dimensione oggettiva e soggettiva della corruzione internazionale tra storia ed attualità: un nuovo tema d'indagine. – 2. Lo sguardo delle istituzioni e della comunità scientifica tra effetti della corruzione e metodi di prevenzione: uno spazio d'indagine. – 2.1. L'apporto di NGOs e IGOs: tra istanze consolidate e nuove prospettive. – 2.2. L'interesse della comunità scientifica: pochi tentativi e primi approdi. – 2.3. La presa di coscienza delle istituzioni: effetti catastrofici ed armi spuntate. – 3. La condizione dell'Italia: la necessità di una nuova indagine.

### 1. *La dimensione oggettiva e soggettiva della corruzione internazionale tra storia ed attualità: un nuovo tema d'indagine.*

Il fenomeno della corruzione costituisce un «problema politico, economico e sociale di prim'ordine»<sup>1</sup> che ha radici profonde quanto la storia dell'uomo, e trascende la dimensione giuridica<sup>2</sup>.

Le prime disposizioni anticorruzione risalgono addirittura all'epoca del Codice di Hammurabi. Nel celeberrimo testo giuridico dell'antichità, scolpito nella diorite, ed oggi conservato al Museo del Louvre di Parigi, il re di Babilonia – diciotto secoli prima di Cristo – inserì un esplicito divieto indirizzato alla figura del giudice, prescrivendogli l'obbligo di non modificare una propria decisione, una volta che la stessa fosse stata assunta: la disposizione dettava una sorta di fattispecie di reato di pericolo, con l'evidente finalità di evitare che eventuali regalie al pubblico uffi-

---

<sup>1</sup> Così DE LA CUESTA ARZAMENDI, *La corruption: réponses internationales et européennes a un phénomène nécessitant une politique criminelle intégrale*, in CERE, JAPIASSU, *Corruption et Droit pénal*, L'Harmattan, Paris, 2019, p. 141.

<sup>2</sup> V., sul punto, BRIOSCHI, *Corruption*, Washington: Brookings Institution Press, 2017, p. 1 ss. Una panoramica sulla evoluzione storica della disciplina della corruzione, in Italia, è contenuta in CADOPPI, *La disciplina della corruzione nelle legislazioni italiane dell'Ottocento*, in FORNASARI, LUISI (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, Cedam, Padova, 2003, p. 57. Tra gli studi in materia di corruzione oltre la dimensione giuridica, v. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, Gruppo Abele ed., Torino, 2012, p. 1 ss.; MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 1 ss.

ciale potessero sovvertire le decisioni giudiziarie prese in scienza e coscienza<sup>3</sup>.

I testi antichi sono costellati di aneddoti che concernono episodi di corruzione dei pubblici funzionari e descrivono le profonde radici culturali del fenomeno.

Ne è un esempio, un antico racconto ambientato nella città di Nippur, in Mesopotamia, che vede coinvolto un uomo privo di mezzi economici, il quale si presenta da un alto funzionario, offrendogli in regalo una capra, con l'intento di ottenere da questi un incarico per migliorare la sua condizione sociale. Si racconta che il funzionario organizza un bel banchetto, illudendo l'uomo che ne avrebbe tratto beneficio, ma in realtà quest'ultimo non riceve nulla di quanto si aspetta, bensì – messo ben presto alla porta dal funzionario – ottiene a malapena un osso della stessa capra che aveva donato. L'uomo, deciso a vendicare l'affronto subito, si reca dal re e lo convince ad affidargli un carro e dei vestiti sontuosi. Così, torna dal funzionario che, stavolta, non riconoscendolo nella nuova veste elegante, lo accoglie con grandi onori, ospitandolo nella propria residenza. Durante il soggiorno, il poveruomo finge di essere stato derubato delle monete d'oro contenute in un baule al suo arrivo, e conseguentemente accusa il funzionario innocente. La storia racconta che, per il furto subito, l'uomo percuote brutalmente il funzionario ed il malcapitato, invece di protestare per la violenza subita o di proclamare la propria innocenza, gli dona il doppio delle monete rubate, perché sebbene innocente, avrebbe commesso un più grave delitto nel non ricompensare in qualche modo le percosse ricevute. Ciò a sottolineare il fatto che, nell'antichità, la logica dello scambio di valori si spinge sino a tal punto<sup>4</sup>.

Nell'Antica Roma le cose non andavano diversamente<sup>5</sup>. Lo storico Tacito racconta di quanto la corruzione fosse importante nella politica estera e nelle relazioni internazionali, forse ancor più dei centurioni. Sallustio narra di come Giugurta riesca ad appropriarsi della Numidia, corrompendo l'intero Senato romano che, senza troppi problemi, lo preferisce al cugino a suon di monete d'oro e regalie, persino dopo che il primo aveva fatto uccidere il fratello. Infine, Plutarco, il quale narra del tentativo di Metello di ostacolare, con alcune leggi, le appropriazioni di denaro pubblico da parte di Cesare, che – in tutta risposta – forza le porte del Tesoro per potervi accedere a proprio piacimento, e replica a Metello che le armi e le leggi operano in tempi diversi, ed essendovi la guerra non può neppure fermarsi a discuterne<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> V., sul punto, BRIOSCHI, *Corruption*, cit. *supra* nota 2, p. 23.

<sup>4</sup> V., sul punto, NOONAN, *Bribes*, University of California Press, 1989, p. 4.

<sup>5</sup> V., sul punto, LUISI, *Considerazioni sulla determinatezza normativa della legislazione romana in materia di crimen repetundarum*, in FORNASARI, LUISI (a cura di), *La corruzione: profili storici, attuali, europei e sovranazionali*, Cedam, Padova, 2003, p. 163.

<sup>6</sup> Per la ricostruzione storica degli episodi di corruzione nell'Antica Roma v. BRIOSCHI, *Corruption*, cit. *supra* nota 3, p. 23.

Sebbene si tratti di vicende assai risalenti nel tempo, le problematiche che evidenziano sembrano piuttosto attuali: disporre di previsioni legislative anticorruzione, precise e adeguate, è senz'altro una condizione necessaria, ma non sufficiente. Sul punto, il caso narrato da Plutarco di cui si è appena detto, risulta emblematico ed evidenzia quanto siano insufficienti i divieti imposti dalla legge, se poi non si dimostrano efficaci.

La storia americana, all'indomani della guerra di secessione, ne è un esempio. La legge anticorruzione in vigore in quel periodo, difatti, proibiva espressamente le regalie volte ad influenzare le decisioni politiche. Tuttavia, né le corti, né i legislatori si preoccupavano di tracciare un confine chiaro tra i meri contributi alle campagne elettorali e le condotte di vera e propria corruzione dei candidati al Congresso, con ciò rendendo inefficaci ed inapplicate le stringenti previsioni normative<sup>7</sup>.

L'osservazione di Tacito, sul ruolo della corruzione nella politica internazionale dell'epoca, rimane anch'essa di grande attualità. Si è osservato che la corruzione è ancora oggi ritenuta un prezzo accettabile da parte dei paesi occidentali, nel contesto internazionale, quantomeno in alcune particolari circostanze: i cc.dd. «*peace builders*», intervenuti nel recente conflitto afgano, hanno apertamente tollerato la corruzione delle fazioni locali in guerra per consentire un loro ingresso nei negoziati di pace<sup>8</sup>.

Se il fenomeno sembra avere radici culturali e storiche assai profonde, sulle quali non è possibile soffermarsi compiutamente in questa sede, le sue ramificazioni ed evoluzioni risultano estremamente significative ed attuali, e forse persino più consistenti che in passato. Difatti, il livello di corruzione, nel corso del tempo, non sembra essere diminuito. I cambiamenti politici, economici e sociali sembrano aver modificato le forme di manifestazione del fenomeno, ma senza diminuirne la ricorrenza quantitativa.

La crescita delle transazioni economiche internazionali, più di altri fattori, sembra aver avuto un impatto rilevante nell'incremento del fenomeno. Difatti, la crescita esponenziale del commercio su scala globale ha duplicato le situazioni nelle quali le imprese multinazionali possono ottenere benefici economici o di altro genere, previo pagamento di tangenti e prebende, in vario modo mascherate o dissimulate, per esempio nella forma di commissioni per servizi di intermediazione, apparentemente lecite, o di altri espedienti idonei per celarne la natura irregolare<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup>V., sul punto, TEACHOUT, *Corruption in America: From Benjamin Franklin's Snuff Box to Citizens United*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2014, p. 174.

<sup>8</sup>V., sul punto, CHENG, ZAUM, *Corruption and Post-Conflict Peace-building: Selling the peace? Cass Series on Peacekeeping*, Routledge, London, 2012, p. 11; v., anche, STRAND, *Elite capture of Kabul Bank*, in SOREIDE, WILLIAMS (Edited by), *Corruption, Grabbing and Development. Real World Changes*, Edward Elgar Publishing, Padstow, UK, 2014, p. 175.

<sup>9</sup>V., sul punto, TANZI, *Corruption around the World: causes, consequences, scope and cures*, in ABED, GUPTA (Edited by), *Governance, Corruption, and Economic Performance*, IMF, Washington, D.C., 2002, p. 23.

Un dato, in particolare, sembra significativo se non anche immediatamente correlato: gli scambi commerciali tra paesi sono più che quadruplicati dal 1980 ad oggi, ed i cambiamenti nella struttura e nelle regole del mercato, con cui si confrontano operatori economici sempre più internazionalizzati e multinazionali, sembrano aver contribuito non solo all'incremento, bensì soprattutto alla mutazione del fenomeno corruttivo, che sembra avere assunto una dimensione marcatamente transnazionale<sup>10</sup>.

Il dato assoluto degli scambi commerciali sembra perciò dimostrare, parallelamente alla mancata diminuzione del fenomeno corruttivo nello stesso periodo, che le due entità numeriche aumentano in un analogo contesto cronologico e geografico, lasciando presumere che tra le due entità misurate vi possa essere una correlazione di tipo proporzionale<sup>11</sup>.

Difatti, dall'altro lato, pur nella difficoltà di calcolare in maniera precisa l'entità numerica del fenomeno, la Banca Mondiale (WB), nel 2004, stimava il valore assoluto della corruzione globale in circa 1 trilione di dollari. Si trattava, all'epoca, di una cifra spaventosa, e costituiva circa il 2% del prodotto interno lordo globale<sup>12</sup>. Le stime più recenti, elaborate dal Fondo Monetario Internazionale (IMF), sembrano rappresentare una situazione in costante e drammatica evoluzione, dal momento che esattamente dieci anni dopo tale stima risulti raddoppiata<sup>13</sup>.

Nei dati appena richiamati, si osserva come il valore assoluto delle transazioni economiche internazionali è cresciuto notevolmente, parallelamente alla espansione delle società di capitali fuori dai confini nazionali. Ciò, come si potrà agilmente immaginare, ha determinato una penetrazione nei mercati esteri di entità economiche ed esigenze commerciali esogene rispetto ai contesti locali, fenomeno che ha potuto ripercuotersi nella proliferazione di occasioni per il perpetrarsi di episodi corruttivi.

Nello stesso arco temporale, difatti, secondo le stime cui si è fatto sopra riferimento, anche il valore assoluto della corruzione sembra non es-

---

<sup>10</sup> I dati relativi alla crescita delle transazioni economiche internazionali sono disponibili su: [worldbank.org](http://worldbank.org) (ultimo accesso: 3/10/2020).

<sup>11</sup> V., sul punto, BONFILS, *Rapport de synthèse*, in CÉRÉ, JAPIASSÙ, *Corruption et Droit pénal*, L'Harmattan, Paris, 2019, p. 211 in cui l'A. osserva come la globalizzazione e la crescita degli scambi commerciali abbiano sicuramente favorito il proliferare del fenomeno corruttivo ed, inoltre, che la presa di coscienza della dimensione e della rilevanza del fenomeno ha portato, in meno di trent'anni, alla nascita di strumenti normativi sovranazionali, di cui ampiamente si tratterà nel corso del presente elaborato, al fine di regolare la pratica dei pagamenti illeciti a funzionari stranieri. In argomento, v. MALEM SENA, *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 7.

<sup>12</sup> V., sul punto, MAURO, *Corruption and growth*, 110 *Quarterly Journal of Economics*, 1995, p. 681; V., anche, KAUFMANN, *Myths and realities of governance and corruption*, 1 novembre 2005, p. 1 (disponibile su: [ssrn.com](http://ssrn.com) – ultimo accesso: 3/10/2020).

<sup>13</sup> La stima più recente sul valore numerico della corruzione globale è disponibile su: [repubblica.it](http://repubblica.it) (ultimo accesso: 3/10/2020); v. anche LAWDER, IMF: *Global corruption costs trillions in bribes, lost growth*, 2016, p. 1 (disponibile su: [reuters.com](http://reuters.com) – ultimo accesso: 3/10/2020).

sere diminuito, bensì aumentato in misura pressoché proporzionale.

La crescita del valore assoluto della corruzione globale sembra, perciò, essere legata, in qualche misura, non solo od unicamente all'emersione della cifra oscura, stante lo scarso livello di efficacia delle disposizioni anticorruzione adottate dai singoli paesi di cui si dirà, bensì anche e soprattutto all'incremento delle transazioni economiche internazionali, facendo così presagire l'esistenza di modalità operative illecite ricorrenti, se non anche consolidate.

I due dati, oltre che temporalmente coincidenti, sembrano influenzarsi reciprocamente a tal punto che le operazioni economiche e commerciali transnazionali sembrano caratterizzare in modo significativo la dimensione oggettiva del fenomeno corruttivo di matrice internazionale, sulla quale – di conseguenza – dovremo soffermarci approfonditamente, al fine di valutare se le norme attuali risultano sufficientemente in grado di arginare e ridurre tale fenomeno, ed anche di comprendere verso quali prospettive di riforma potrà e dovrà evolvere il complesso e multilivello apparato di disposizioni anticorruzione.

Nel contesto economico globalizzato cui si è appena fatto cenno, sembrano assumere il ruolo di *player* principale le imprese multinazionali che, se da un lato veicolano la crescita delle operazioni economiche transnazionali di cui sopra, dall'altro e conseguentemente risultano le entità più esposte al fenomeno corruttivo, nella sua nuova dimensione globale, tanto da caratterizzarne in termini significativi la dimensione soggettiva<sup>14</sup>.

È da tale particolare tipologia di enti e della loro attività economica che la presente indagine dovrà necessariamente tenere conto in primipalità, rivestendo l'attività commerciale delle multinazionali il principale contesto delle operazioni e degli operatori della corruzione internazionale<sup>15</sup>.

Lo sguardo del presente lavoro sarà conseguentemente rivolto alla disciplina contemporanea che li riguarda ed alle auspicabili prospettive di riforma, in termini di una più efficace prevenzione, censura e sanzione del fenomeno corruttivo di matrice transnazionale, la cui normazione attuale, con la presente indagine, si proverà a descrivere più organicamente, e ri-

---

<sup>14</sup>V., sul punto, CAROLI, *La politica anticorruzione nei Gruppi internazionali. La strategia della corporate e la sua realizzazione nelle società controllate*, Luiss Un. Press, Roma, 2019, p. 13 ss.; BONUCCI, *La lotta contro la corruzione internazionale ed il ruolo delle imprese*, in BONELLI, MANTOVANI (a cura di), *Corruzione Nazionale e Internazionale*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 99.

<sup>15</sup>V., sul punto, JAPIASSÙ, *La corruption dans un monde globalisé*, in CÉRÉ, JAPIASSÙ, *Corruption et Droit pénal*, L'Harmattan, Paris, 2019, p. 15 in cui l'A. registra come l'evoluzione normativa degli ultimi decenni è principalmente dovuta alla presa di coscienza del nuovo contesto commerciale globalizzato, in cui giocano un ruolo fondamentale – anche nella perpetrazione di crimini transnazionali – le imprese moderne. Tra i fenomeni criminali di maggiore interesse, in questo contesto, assume uno spazio significativo proprio la corruzione, la quale può essere in questi termini descritta come ostacolo alla tutela dei diritti umani, specie alla luce degli effetti che produce sulla crescita e lo sviluppo economico.

spetto alla quale si proverà a fornire una quanto più completa analisi e riflessione, cercando altresì di offrire un nuovo contributo al dibattito, sino ad ora affatto esaustivo in dottrina quanto in giurisprudenza, da una differente prospettiva prasseologica che consenta di cogliere i tratti essenziali della *corporate corruption*.

## 2. Lo sguardo delle istituzioni e della comunità scientifica tra effetti della corruzione e metodi di prevenzione: uno spazio d'indagine.

L'attenzione delle istituzioni e della comunità scientifica internazionale, rispetto al tema della corruzione, ha registrato di recente un nuovo e straordinario impulso. La corruzione è divenuta l'oggetto di studio da parte di numerosi organismi internazionali, costituiti *ad hoc* proprio per indagare specificamente il fenomeno corruttivo e cercare di promuovere soluzioni legislative e di politica criminale, quanto più uniformi e condivise, al fine di arginare quella che oramai appare come una vera e propria piaga globale.

Numerosi e diversi sono, ad oggi, gli operatori che contribuiscono alla causa, fungendo da pungolo delle autorità nazionali preposte alla prevenzione e repressione del fenomeno, tuttavia, l'intensa attività profusa non sembra avere ancora raggiunto risultati pienamente soddisfacenti, lasciando intravedere ampi margini e settori in cui può e deve essere compiuto un passo decisivo, e dunque prospettando uno spazio vuoto che la presente indagine si propone di contribuire a ridurre<sup>16</sup>.

### 2.1. L'apporto di NGOs e IGOs: tra istanze consolidate e nuove prospettive.

Un contributo significativo all'analisi della dimensione e gravità del fenomeno corruttivo proviene dalle *non-governmental organizations* (NGOs) o *intergovernmental organizations* (IGOs). Tali organizzazioni, come vedremo, a cominciare dagli anni '90, saranno coinvolte, in modo sempre più considerevole, nella lotta contro la corruzione, sia nella sfera interna che nella sua più contemporanea manifestazione transnazionale.

Tra le prime e più rappresentative nel presente ambito di indagine vi è, senz'altro, *Transparency International* (TI), che stila ogni anno, a partire dal lontano 1995, l'ormai celebre *Corruption Perception Index* (CPI), ed è

---

<sup>16</sup>V., sul punto, JAPIASSÙ, *La corruption dans un monde globalisé*, cit. *supra* nota 14, p. 19 in cui l'A. sottolinea come la complessità del fenomeno corruttivo esigerebbe una indagine multidisciplinare che – naturalmente – non può essere compiuta in questa sede. In proposito, l'A., affrontando i profili di interesse dal punto di vista penalistico, allo stesso tempo evidenzia la necessità di un'analisi del fenomeno sotto il «prisma» della psicologia, della sociologia, dell'etica e dell'economia, giacché le sole scienze penalistiche e criminologiche possono analizzare aspetti specifici che tuttavia non completano l'indagine.

autrice di periodici report e approfondite analisi sulla diffusione ed entità del fenomeno corruttivo<sup>17</sup>.

Non v'è dubbio che NGOs e IGOs svolgano un ruolo irrinunciabile nei processi di *governance* di ogni paese, specie quando riescono a cooperare insieme, come ad esempio nel caso proprio di TI<sup>18</sup> e WB<sup>19</sup> che, peraltro, condividono una comune filosofia e si considerano «*comrades in arms*» nella lotta alla corruzione<sup>20</sup>.

Le principali organizzazioni internazionali quali, ad esempio, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), od il Fondo Monetario Internazionale (FMI) si sono adoperate per la creazione di commissioni permanenti per lo studio del fenomeno corruttivo e di soluzioni efficaci di contrasto.

L'OCSE, in particolare, nel 1994, ha istituito il *Working Group on Bribery in International Business Transactions* (WGB), con il compito di elaborare una convenzione internazionale anticorruzione. L'organismo, come noto, ha poi redatto la "*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*"<sup>21</sup>, che rimane, ancora oggi, un punto di riferimento per la lotta alla corruzione sul piano internazionale, come si vedrà più diffusamente.

In seguito alla sua adozione, il WGB è rimasto operativo, con il compito precipuo di monitorare la implementazione ed il livello di *enforcement* della *OECD Anti-Bribery Convention*, della successiva "*Recommendation on Further Combating Bribery of Foreign Bribery in International Business Transactions*" del 2009 e degli strumenti collegati. Il WGB, infatti, pubblica periodicamente rapporti sui quali mostra il livello di adeguamento degli ordinamenti nazionali ai più elevati *standard* di funzionalità, promuovendo l'adozione di misure sempre più efficaci di contrasto alla corruzione<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> TI è stata fondata nel 1993 da Peter Eigen, un funzionario in pensione della WB, assieme ad altri nove, con lo scopo precipuo di eliminare o ridurre la corruzione internazionale, e di monitorare il grado di percezione della corruzione medesima, offrendo suggerimenti e raccomandazioni rivolte alle principali istituzioni nazionali ed internazionali al fine di migliorare il quadro delle disposizioni normative di contrasto al fenomeno della corruzione, in un contesto storico e culturale in cui gli ordinamenti nazionali consentivano che le imprese multinazionali inserissero nei propri bilanci le tangenti pagate a funzionari stranieri come spese deducibili e pertinenti rispetto all'attività economica esercitata. Le tappe storiche ed i traguardi di TI sono disponibili sul sito dell'organizzazione (disponibile su: [transparency.org](http://transparency.org) – ultimo accesso: 26/05/2021).

<sup>18</sup> NGO.

<sup>19</sup> IGO.

<sup>20</sup> V., sul punto, CRAMER, *Anti-Corruption Actions: Nongovernmental and Intergovernmental Organizations*, in ZHANG, LAVENA (Edited by), *Government Anti-Corruption Strategies. A Cross-Cultural Perspective*, CRC Press, Boca Raton, FL, 2015, p. 16.

<sup>21</sup> La "*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*" è stata adottata il 17 dicembre 1997 ed entrata in vigore il 15 febbraio 1999.

<sup>22</sup> Per un approfondito esame della *Convenzione Ocse v. PIETH, LOW, BONUCCI, The*

Lo stesso fenomeno si è verificato in seno ad altre organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte, come l'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu) ed il Consiglio d'Europa (CdE).

Nel 2005, infatti, è entrata in vigore la "*United Nations Convention against Corruption*" dell'Onu, comunemente nota come Convenzione di Merida (2003). Pochi anni prima, erano entrate in vigore la "*Criminal Law Convention on Corruption*" e la "*Civil Law Convention on Corruption*", adottate dal CdE nel 1999, la cui implementazione ed osservanza è affidata al *Group of States against Corruption* (GRECO) che si occupa di monitorare periodicamente l'adeguamento della normativa interna in materia di corruzione degli Stati aderenti, con rapporti, raccomandazioni e linee guida<sup>23</sup>.

L'obiettivo perseguito dalle convenzioni e dai vari organismi internazionali, che monitorano il termometro della corruzione su scala internazionale, è stato sin dall'inizio quello di tentare di arginarne l'inarrestabile diffusione globale. Tuttavia, non è insensato supporre che abbiano ricoperto un ruolo determinante nel consolidare tale iniziativa e nei conseguenti approdi in termini di proposte e risultati, gli scandali che, nel corso del tempo, si sono succeduti, sino ai più recenti casi di corruzione che hanno coinvolto società multinazionali, anche a partecipazione pubblica<sup>24</sup> od organismi internazionali di primo piano<sup>25</sup>, a causa dei quali le pratiche corruttive hanno cominciato a riscuotere sempre maggiore interesse da parte dei media, allargando così la platea dei soggetti interessati allo studio del fenomeno e della sua diffusione, non più soltanto da parte degli orga-

---

*OECD Convention on bribery, a commentary*, II ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 1 ss.

<sup>23</sup> La "*United Nations Convention against Corruption*" è stata approvata con risoluzione n. 58/4 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003, ed è entrata in vigore il 14 dicembre 2005. Della Convenzione sono parte 186 paesi (al 26 giugno 2018).

Il 1° luglio 2002 è entrata in vigore la "*Criminal Law Convention on Corruption*", adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 27 gennaio 1999. Il 1° novembre 2003 è entrata in vigore la "*Civil Law Convention on Corruption*", adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 4 novembre 1999.

<sup>24</sup> Si pensi, in Italia, al c.d. caso *ENI-gate* del 2014 per il quale v. GATTI, C. (2018), *ENI-GATE. I documenti esclusivi sulle tangenti internazionali che l'ente petrolifero è accusato di aver pagato*, PaperFirst, p. 1 ss.; oppure, ancora, in Brasile al c.d. caso *Odebrecht*, per il quale v. SCOLLO, WINKLER, *Questionable Transactions, Unquestionable Rules: The Odebrecht/Braskem Case and the Foreign Corrupt Practices Act*, in *Dir. Comm. Int.*, 2017, vol. XXXI, n. 3, p. 521 ss. In argomento, anche BARRETO, *Les manifestations de la corruption. Le cas du Bresil*, in CERE, JAPIASSU, *Corruption et Droit pénal*, L'Harmattan, Paris, 2019, p. 86.

<sup>25</sup> Si pensi, ad esempio, agli scandali che hanno colpito alcune federazioni sportive, per i quali v. in particolare BRAMBILLA, ZONCA, *Scandalo Fifa, tutti gli inganni dei sette mondiali. L'inchiesta della Fbi ha svelato vent'anni di corruzione*, 9 giugno 2015, p. 1 (disponibile su: *lastampa.it* – ultimo accesso: 3/10/2020); ZAGARIS, *US. Indicts 9 FIFA Officials and 5 Corporate Executives for Corruption and Racketeering Conspiracy*, 31 No. 6 *Int'l Enforcement L. Rep.* 226, 2015, p. 2; ESPOSITO, *A Red Card for FIFA: Corruption and Scandal in the World's Foremost Sports Association*, 16 *Rich. J. Global L. & Bus.* 2016, p. 45.

nismi istituzionali od all'uopo costituiti ma più in generale dalla comunità internazionale, in cui si è manifestata e riflessa una crescente consapevolezza ed intolleranza nei confronti della corruzione. L'attenzione da parte dell'opinione pubblica nei confronti del mercimonio della funzione ha perciò consolidato l'iniziativa dei predetti organismi internazionali, finendo per avere un ruolo propulsivo e di sostegno all'attività da questi svolta, tanto che i risultati delle analisi e dei monitoraggi trovano oggi ampio spazio negli organi di comunicazione e nei *mass media*<sup>26</sup>.

L'attività di tali organismi, come vedremo, ha contribuito in modo decisivo a definire i tratti del contesto normativo attuale, ed in particolare all'adozione di disposizioni nazionali sempre più uniformi. Il percorso, tuttavia, è ben lontano dall'essere concluso. Difatti, nel corso dell'elaborato occorrerà prendere atto del punto di arrivo del processo di criminalizzazione della corruzione internazionale e prospettare, in termini concreti e precisi, le linee guida di un possibile (se non auspicabile) nuovo corso, al fine di rispondere ai pressanti interrogativi di effettività ed alle esigenze di concretezza suscitate dalla contemporanea prassi applicativa, temi sui quali l'eventualità di un concreto apporto degli organismi internazionali sopra citati dovrà essere necessariamente preceduta dalla contestuale presa d'atto dello stato dell'arte e dalla volontà di contribuire a dare avvio e consolidamento ad un nuovo processo di criminalizzazione caratterizzato da uniformità applicativa e non solamente normativa, che si concentri cioè non solo sulle divergenze tra gli ordinamenti nazionali, quanto piuttosto sulle differenti capacità di intercettare e reprimere il fenomeno corruttivo di matrice internazionale, ottimizzando gli sforzi di quegli ordinamenti più efficienti e favorendo la cooperazione internazionale ed il consolidamento globale delle loro indagini e conseguenti decisioni.

## 2.2. *L'interesse della comunità scientifica: pochi tentativi e primi approdi.*

L'interesse per la «*corruption analysis*» è cresciuto progressivamente, anche nel mondo accademico, e per lo più con il sedimentarsi del fenomeno corruttivo sul piano pubblico e privato, senza tuttavia raggiungere definitivi approdi in grado di arginarlo, ma solamente primi e preoccupanti approdi in termini di descrizione degli effetti dallo stesso provocati. Ciò,

---

<sup>26</sup> V., sul punto, NICHOLLS, DANIEL, BACARESE, MATON, HATCHARD, *Corruption and misuse of the public office*, III ed., Oxford Un. Press., Oxford, 2017, p. 9. In argomento, v. anche BELLO, *Le "discours contre la corruption" comme fétiche de l'(ir)rationalité du capitalisme: par qui, pour quoi et comment la politique est stigmatisé au Brésil*, in CÉRÉ, JAPIASSÛ, *Corruption et Droit pénal*, L'Harmattan, Paris, 2019, p. 11 in cui l'A. pone in luce i profili semantici del fenomeno corruttivo, evidenziandone le connessioni con la definizione giuridica, la quale – ancorché autonoma – finisce per essere contaminata dalla comunicazione che viene fatta del fenomeno criminale in commento.

neppure di recente, nonostante la corruzione rappresenti, secondo alcuni, la prima causa di «*bad governance*»<sup>27</sup>.

Nella seconda metà degli anni '50, lo storico americano Eric McKittrick scrisse che il fenomeno corruttivo risultava di scarso interesse presso la comunità degli economisti ed in generale per le scienze sociali<sup>28</sup>.

Neppure dopo lo scandalo *Watergate* (1972) la comunità scientifica internazionale cominciò ad occuparsene seriamente<sup>29</sup>. Dunque, nonostante riferimenti al fenomeno corruttivo fossero già presenti nel Libro della Genesi, la corruzione sembra non aver ricevuto sufficiente attenzione sino alla fine del secolo scorso, quando – probabilmente per il suo affermarsi in maniera sempre più evidente, nel mondo politico e delle transazioni economiche e commerciali – ha cominciato ad essere l'oggetto di un vasto approfondimento giuridico, economico ed anche filosofico<sup>30</sup>.

L'analisi del fenomeno corruttivo da parte degli studiosi e la crescente attenzione mediatica hanno stimolato i legislatori nazionali, e le organizzazioni internazionali, che si occupano della materia, a discuterne più approfonditamente ed attentamente, e talvolta, come si è sopra accennato, ad implementare alcune proposte di riforma legislativa. Tuttavia, l'impatto del dibattito culturale e dottrinale non sembra aver condotto, per ora, a risultati soddisfacenti<sup>31</sup>. A fronte degli sforzi, compiuti dai governi nazionali e dalle istituzioni sovranazionali, per monitorare ed arginare il fenomeno corruttivo, sforzi su cui in seguito ci si soffermerà più approfonditamente, la corruzione – specie nelle transazioni economiche internazionali – non sembra avere tuttora efficaci misure di contenimento e di con-

<sup>27</sup> V., sul punto, ROSE, PIEFFER, *Bad governance and corruption*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019, p. xiii e p. 167 ss.

<sup>28</sup> V., sul punto, MCKITRICK, *The study of corruption*, in *Political Science Quarterly*, 72(4), 1957, p. 502.

<sup>29</sup> V., sul punto, PETERS, WELCH, *Political corruption in America: a search for definitions and a theory, or if political corruption is in the mainstream of American politics why is it not in the mainstream of American politics research?*, in *The American Political Science Review*, 72(3), 1978, p. 974.

<sup>30</sup> V., sul punto, HOUGH, *Analysing corruption*, Agenda Publishing, London, 2017, p. 17.

<sup>31</sup> V., sul punto, ZURNIC, *Corruption and democratic transition in eastern Europe: the role of political scandals in post-Milošević Serbia*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019, p. 191, l'A. sottolinea come il dibattito in materia di corruzione ha prodotto, in Serbia, scarsi risultati sotto il profilo della evoluzione del sistema legislativo interno. Si tratta di una considerazione che appare condivisibile, non solo con riguardo al paese della penisola balcanica ma, invero, a gran parte degli ordinamenti giuridici. Le proposte di riforma della legislazione interna in materia di corruzione sembrano registrate, in effetti, una forte resistenza da parte dei singoli ordinamenti e dei singoli legislatori internazionali, apparentemente più che per altre tematiche. Non è un caso, difatti, che i progressi più significativi, in questa materia, non provengano quasi mai dagli ordinamenti nazionali, bensì è quasi sempre in sede internazionale che si raggiungono nuovi *step* nelle politiche anticorruzione, ancorché siano tutti da dimostrare l'efficacia ed i livelli di *enforcement* delle previsioni adottate nelle convenzioni internazionali in materia.

trasto, tanto da prendere sempre più le sembianze di una vera e propria piaga globale<sup>32</sup>.

Un dato sembra essere certo: la corruzione influenza le decisioni politiche, soprattutto quelle che incidono sulla allocazione della ricchezza, alterando le regole di mercato<sup>33</sup>. Anche per questo la WB ha inserito la lotta alla corruzione tra i principali strumenti per raggiungere l'obiettivo di eliminare le forme più estreme di povertà, entro il 2030, e di distribuire la prosperità globale verso il 40% della popolazione più povera del pianeta<sup>34</sup>.

In un recente rapporto, proprio la WB ha sottolineato la connessione tra la corruzione ed il livello di povertà che alcune ricerche empiriche hanno dimostrato: la corruzione sembra diminuire gli investimenti, frenare l'economia, aumentare le diseguaglianze sociali, ed il livello di corruzione sembra più alto laddove è più significativo il dramma della povertà<sup>35</sup>.

Il fenomeno corruttivo sembra avere, dunque, conseguenze devastanti per l'economia, e dunque per le condizioni sociali della popolazione, su scala globale, imponendo con ciò la necessità di studiare ed affrontare tale fenomeno non più e non soltanto entro i confini nazionali, bensì partendo proprio dalla sua dimensione e pervasività globale, necessità che anima per l'appunto la presente indagine e che ne caratterizza il diverso approccio rispetto alla tradizionale impostazione dogmatica ed al dibattito dottrinale sino ad ora profuso in questa materia<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> V., sul punto, SEVERINO, *Lotta alla corruzione internazionale ed omogeneità delle regole di prevenzione*, in BONELLI, MANTOVANI (a cura di), *Corruzione Nazionale e Internazionale*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 2, secondo cui, quando si affronta il tema della corruzione «tutti concordano nel dire che si tratta di un fenomeno diffuso in tutto il mondo, con variabili solo quantitative, e che dunque va combattuto con mezzi comuni a tutte le Nazioni». La capacità di combattere efficacemente la corruzione è correlata senz'altro alla previa comprensione delle cause che la determinano, o che la incrementano. V., inoltre, sul punto, J. CARTIER BRESSON, *The causes and consequences of corruption: economic analysis and lessons learnt*, in OECD (ed.), *No Longer Business as Usual*, Paris, 2000, p. 11 secondo cui siamo ancora ben lontani dalla piena comprensione delle cause che determinano il sorgere ed il perdurare del fenomeno corruttivo.

<sup>33</sup> V., sul punto, ARNONE, BORLINI, *Corruption. Economic Analysis and International Law*, Edward Elgar, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2014, p. 33.

<sup>34</sup> V., sul punto, HEILBRUNN, *The Fight Against Corruption: The World Bank Debarment Policy* in MANACORDA, CENTONZE, FORTI (ed.), *Preventing Corporate Corruption. The Anti-Bribery Compliance Model*, Springer, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2014, p. 315, in cui l'A. pone in evidenza le misure messe in atto dalla WB nell'ambito della lotta alla corruzione a partire dalla seconda metà degli anni '90, soprattutto nell'ambito dei finanziamenti rivolti ai paesi in via di sviluppo.

<sup>35</sup> V., sul punto, il *Report "Combating Corruption"* diffuso nel 2018 dalla WB (disponibile su: [worldbank.org](http://worldbank.org) – ultimo accesso: 3/10/2020).

<sup>36</sup> V., sul punto, CRUTCHFIELD, GEORGE, LACEY, BIRMELE, *On the threshold of the adoption of global anti-bribery legislation: a critical analysis of current domestic and international efforts toward the reduction of business corruption*, 32 *Vanderblit Journal of Transnational Law*, 1999, p. 9, secondo cui la corruzione rappresenta un impedimento allo sviluppo economico globale.

### 2.3. La presa di coscienza delle istituzioni: effetti catastrofici ed armi spuntate.

L'ex direttore generale del FMI, oggi presidente della Banca Centrale Europea (BCE), Christine Lagarde, in una recente intervista ad una rete televisiva italiana, ha definito la corruzione, per l'appunto, «una piaga economica e sociale»<sup>37</sup>.

Il FMI, com'è noto, ha il compito di proteggere la stabilità globale e promuovere una crescita economica forte, sostenibile, equilibrata ed inclusiva. Alla luce di quanto si è accennato, l'obiettivo sembra divenire difficile da raggiungere («*difficult, if not impossible*») in presenza di una corruzione radicata e istituzionalizzata. Per tale motivo, l'organizzazione si occupa, cooperando con molteplici organismi internazionali, di monitorare la diffusione del fenomeno, suggerendo agli Stati l'adesione a modelli normativi sempre più avanzati, per reprimere la piaga della corruzione.

Nell'intervista, Lagarde osserva che, in sostanza, la corruzione incide negativamente sui processi decisionali degli organismi pubblici. Infatti, essa compromette la capacità dei governi di svolgere adeguatamente il compito loro assegnato, e precisamente – da un lato – mina la capacità di aumentare le entrate necessarie al fabbisogno degli Stati e – dall'altro – distorce le decisioni di spesa, nel senso che i governi potrebbero essere inclini a favorire progetti che generano tangenti a progetti che generano valore economico e sociale. Ciò risulta negativo soprattutto per la crescita e per le opportunità economiche, e dunque – in buona sostanza – impedisce la creazione di nuova ricchezza.

Un ulteriore aspetto, ancor più preoccupante, l'effetto che la corruzione produce nei confronti dei ceti meno abbienti della popolazione. Si è notato, difatti, come la stessa rappresenti un male per l'equità e la giustizia sociale, poiché sono i poveri a perdere di più dalla diminuzione della spesa sociale e degli investimenti nello sviluppo sostenibile. Dunque, il fenomeno corruttivo non solo impedisce la creazione di nuova ricchezza ma, contemporaneamente, aumenta il divario e l'ingiustizia sociale.

Infine, si è notato come la corruzione incida negativamente rispetto alla stabilità economica dei bilanci pubblici, poiché la combinazione tossica di un basso livello di entrate e di sprechi di spesa fa sì che i deficit degli Stati più esposti a fenomeni corruttivi sfuggano al controllo<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> V. sul punto, le dichiarazioni di Lagarde rilasciate a RaiNews: *Corruzione. Fmi: 2mld tangenti all'anno*, 11 maggio 2016, p. 1 (disponibile su: [rainews.it](http://rainews.it) – ultimo accesso: 3/10/2020).

<sup>38</sup> V., sul punto, LAGARDE, *Corruption Disruption*, 2017, p. 1 (disponibile su: [blog.imf.org](http://blog.imf.org) – ultimo accesso 3/10/2020). In materia di “costi” della corruzione, v. ARNONE, ILIOPULOS, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Vita e pensiero, Milano, 2005, *passim*. FORTI, *L'insostenibile pesantezza della “tangente ambientale”: inattualità di disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione-concussione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, p. 444; STELLA, *La filosofia della proposta anticorruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1994, p. 935.

Analogamente a quanto sottolineato da Lagarde, Vito Gaspar e Sean Hagan, rispettivamente Direttore del Fiscal Affairs Department e General Counsel del FMI, nel 2015, hanno definito la corruzione una tassa occulta sulla crescita economica («*a hidden tax on growth*»), ricordando quelle ricerche che hanno mostrato una forte correlazione tra livelli inferiori di corruzione e miglioramenti, nel lungo termine, del PIL pro-capite e degli indici di sviluppo<sup>39</sup>. Un'efficace lotta alla corruzione, al contrario, potrebbe condurre ad un aumento considerevole del reddito e garantire a una crescita costante per le imprese<sup>40</sup>.

La corruzione, dunque, agisce da freno per la crescita economica e lo sviluppo. Sul punto, si è osservato che se un paese come l'Italia avesse ridotto il proprio valore di corruzione percepita sino ai livelli dei paesi più virtuosi, avrebbe raddoppiato, se non triplicato il suo tasso di crescita nel medio-lungo periodo<sup>41</sup>. La corruzione ha dunque un enorme impatto sull'economia: si tratta di una piaga che incide significativamente sul benessere della collettività, e combatterla seriamente ed efficacemente, in un contesto globalizzato, con strumenti adeguati a fronteggiare un fenomeno oramai di dimensione planetaria, appare oggi una necessità non più rinviabile.

La necessità di fronteggiare tali effetti negativi, se non catastrofici, per l'economia e la giustizia sociale, pone interrogativi non trascurabili circa le sedi istituzionali e, soprattutto, gli strumenti che possono essere introdotti per reagire rispetto ad una situazione quanto mai critica. Stando agli effetti provocati dal fenomeno cui si è appena fatto cenno, la sensazione è che, sino ad ora, gli Stati abbiano combattuto con armi spuntate, prive cioè dell'adeguatezza e della effettività necessarie ad affrontare un tema tanto delicato quanto diffuso.

Nella lotta alla corruzione appare oramai fondamentale il ruolo di impulso degli operatori internazionali.

---

<sup>39</sup> V., sul punto, GASPAR, HAGEN, *Corruption A Hidden Tax on Growth*, 5 novembre 2015, p. 1 (disponibile su: *imf.org* – ultimo accesso: 3/10/2020).

<sup>40</sup> V., sul punto, ALCALA, CICCONE, *Trade and Productivity*, in *Quarterly Journal of Economics*, 119, 2, 2004, p. 613; ACEMOGLU, JOHNSON, ROBINSON, *The colonial origins of comparative development: an empirical investigation*, in *American economic review*, 2001, p. 1369; KAUFMANN, KRAAY, *Growth without governance*, World Bank Policy Research Working Paper n. 2928, 2002, p. 1; RODRIK, SUBRAMANIAN, TREBBI, *Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development*, in *Journal of economic growth*, Springer, 9(2), 2004, p. 131; STASIO, *Corruzione zavorra del Pil*, 2012, p. 1 (disponibile su: *ilsole24ore.com* – ultimo accesso: 3/10/2020); secondo uno studio della WB le imprese, ed in particolare quelle di piccole e medie dimensioni, identificano nella corruzione uno tra gli ostacoli principali al loro sviluppo ed in molti casi giudicano inefficaci i canali legali di fronte a pubblici ufficiali corrotti. V., sul punto, World Bank, *Investment Climate Survey*, in UNIDO/UNODC, *Corruption prevention to foster small and medium-size enterprise development*, 2007, p. 67 (disponibile su: *undoc.org* – ultimo accesso: 3/10/2020).

<sup>41</sup> V., sul punto, AIDT, DUTTA, SENA, *Governance regimes, corruption and growth: theory and evidence*, in *Journal of comparative economics*, Elsevier, 36(2), 2008, p. 195.

Tra questi, come si è detto, vi è il WGB che riunisce i 43 Stati che hanno aderito alla *Convenzione OCSE* sulla corruzione, 35 dei quali membri anche dell'organizzazione internazionale promotrice.

Nel rapporto elaborato nel 2014, a quindici anni dall'entrata in vigore della Convenzione, il WGB rilevava che meno della metà degli Stati contraenti, a quella data, aveva sanzionato almeno una persona fisica o giuridica per corruzione di un pubblico ufficiale straniero, mentre nei restanti paesi alcuna iniziativa giudiziaria o investigativa era stata intrapresa<sup>42</sup>. Eppure, come si è visto, nello stesso arco temporale, il valore assoluto della corruzione, nella sua manifestazione interna ed internazionale, era cresciuto a dismisura. Per ciò, nell'immobilismo, o quasi, dei paesi che già a quell'epoca costituivano circa il 65% del commercio mondiale, la corruzione internazionale continuava a rimanere pressoché impunita, pur a distanza di tre lustri dall'entrata in vigore della carta internazionale.

Nel rapporto diffuso tre anni dopo, e precisamente nel 2017, comprensivo dei dati sino al 2016, lo stesso organismo rivelava che soltanto 29 paesi, sui 43 aderenti alla Convenzione, avevano avviato almeno un'indagine in materia di corruzione internazionale, e che soltanto in 23 Stati almeno una di queste indagini si era conclusa con una sentenza di condanna. Si trattava di un minimo miglioramento, ma affatto risolutivo<sup>43</sup>.

Nell'ultimo rapporto del 2020, comprensivo dei dati raccolti sino all'anno precedente, la situazione complessiva risulta pressoché invariata: appena poco più della metà dei paesi aderenti ha sanzionato almeno una persona fisica o giuridica per condotte di corruzione internazionale, mentre il resto degli Stati contraenti è rimasto inerme<sup>44</sup>.

I dati appena richiamati risultano di per sé sufficienti per evidenziare almeno due aspetti. Il primo attiene allo scarso livello di effettività della lotta alla corruzione compiuta dai paesi Ocse complessivamente. Difatti, assumendo che – seppure con le differenze del caso – la corruzione internazionale sia diffusa globalmente, la mancanza di pronunce di condanna per tali reati in almeno la metà dei paesi aderenti non può che essere attribuita alla cifra oscura di quei paesi che meno degli altri hanno profuso sforzi decisivi in tale ambito. Il secondo aspetto attiene all'effettività delle disposizioni normative. E, infatti, seppure l'appartenenza all'Ocse e l'im-

---

<sup>42</sup>V., sul punto, il Report “2014 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention”, OECD WGB, 2 novembre 2015 (disponibile su: [oecd.org](http://oecd.org) – ultimo accesso 3/10/2020). V., per un commento, UBIALI, *Corruzione di pubblici funzionari stranieri: i dati statistici dal Working Group on bribery (Ocse)*, su *Dir. pen. cont.*, 18 gennaio 2016, p. 1 (disponibile su: [archiviodpc.dirittopenaleuomo.org](http://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org) – ultimo accesso 3/10/2020).

<sup>43</sup>V., sul punto, il Report “2016 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention. Social Focus on international co-operation”, OECD WGB, 2017, p. 5 (disponibile su: [oecd.org](http://oecd.org) – ultimo accesso 3/10/2020).

<sup>44</sup>V., sul punto, il Report “2019 Enforcement of the Anti-Bribery Convention. Investigations, proceedings, and sanctions”, OECD WGB, 2020, p. 2 ss. (disponibile su: [oecd.org](http://oecd.org) – ultimo accesso 1/06/2021).

plementazione della Convenzione in commento possa far presumere un progressivo adattamento delle disposizioni anticorruzione interne, dai risultati pressoché stabili nel corso degli anni si può quantomeno dubitare che le stesse siano state adeguatamente implementate in modo da risultare efficaci. Tali dati mostrano, perciò, quanto il cammino verso la meta risulti ancora piuttosto lungo, ed inoltre come la volontà degli Stati di uniformarsi agli *standard* promossi dalle organizzazioni internazionali risulti vacillare.

Ciò, come si vedrà, vale tanto negli organismi rappresentativi, quanto nelle istituzioni giudiziarie. Sul punto, è illuminante quanto osservato nel rapporto pubblicato dal GRECO nel 2017 in cui si sottolinea come appena un quarto dei paesi aderenti, a quella data, aveva efficacemente implementato le raccomandazioni promulgate. Tale dato si riferiva, in particolare, alle assemblee parlamentari, rivelatesi in larga parte refrattarie a recepire le indicazioni provenienti dall'organismo del Consiglio a quella data<sup>45</sup>.

Un risultato migliore, ma non ancora pienamente soddisfacente, registravano la magistratura requirente e giudicante, per le quali la percentuale di implementazione delle raccomandazioni, provenienti dal rapporto GRECO, si attestava rispettivamente di poco sopra ed appena sotto la soglia del 50%. Dunque, anche l'autorità giudiziaria sembrava faticare ad adeguarsi agli *input* provenienti dagli organismi internazionali<sup>46</sup>.

Da allora, la situazione non sembra complessivamente migliorata. Nel rapporto diffuso nel 2021, infatti, il GRECO rileva che meno della metà dei paesi aderenti hanno effettivamente recepito le raccomandazioni emanate a quella data ed anzi circa un quarto di loro non ha neppure provato a farlo<sup>47</sup>.

Un dato in controtendenza sembra emergere, invece, dalle autorità indipendenti. Infatti, seppure i livelli di *enforcement* delle legislazioni nazionali non sembrano affatto soddisfacenti, e sebbene gli Stati e le loro articolazioni sembrino faticare ad adeguare le normative interne ai più evoluti strumenti di lotta alla corruzione ed alle sollecitazioni provenienti dai predetti organismi internazionali, va registrato comunque un positivo incre-

---

<sup>45</sup> V., sul punto, il Report "Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America, 18th General Activity Report (2017)", GRECO, p. 9. disponibile su: *coe.int* – ultimo accesso 3/10/2020). In argomento, v. UBIALI, *La disciplina italiana in materia di corruzione nell'ultimo rapporto del Greco: tra le criticità. La corruzione degli arbitri, la corruzione internazionale, il finanziamento dei partiti*, su *Dir. pen. cont.*, 10 luglio 2018, p. 1 (disponibile su: *archivioldpc.dirittopenaleuomo.org* – ultimo accesso 10/10/2020).

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 11-13.

<sup>47</sup> V., sul punto, il Report "Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America, 21st General Activity Report (2020)", GRECO, p. 9. disponibile su: *coe.int* – ultimo accesso 1/06/2021).

mento di attenzione verso il fenomeno corruttivo da parte degli organismi statali indipendenti, come – nel caso italiano – l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Nella relazione elaborata dall’ANAC per la IV Conferenza Ministeriale anticorruzione OCSE del 2016 a Parigi, l’Autorità ha ammonito sugli effetti devastanti del fenomeno in commento, ricordando che «*la corruzione altera il meccanismo degli incentivi della concorrenza sui mercati mondiali*» e che «*costituisce prima di tutto una forte distorsione della allocazione delle risorse, distogliendo soprattutto quelle che potrebbero essere destinate allo sviluppo*»<sup>48</sup>.

Il contributo dell’Autorità, sia in termini di vigilanza, sia in termini sanzionatori sembra significativo. Nella Relazione al Parlamento, del 2020, l’ANAC ha infatti reso noto di avere – nella sola annualità precedente – irrogato 7 sanzioni amministrative su 33 procedimenti avviati per la mancata adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e del codice di comportamento. Sebbene l’attività dell’ANAC risulti connessa in modo prevalente se non esclusivo alla prevenzione della corruzione domestica, il simultaneo operare delle autorità indipendenti può senz’altro contribuire a stimolare una cultura meno incline a pratiche corruttive, per tale motivo è risultata sempre più intensa l’interlocuzione tra l’ANAC e le omologhe autorità indipendenti straniere<sup>49</sup>.

Il verificarsi di una inarrestabile integrazione economica su scala globale ha poi accresciuto l’attenzione di economisti ed istituzioni internazionali per il fenomeno corruttivo nella sua dimensione internazionale. In particolare, le istituzioni finanziarie, in speciale misura a partire dagli anni ’90, hanno cominciato a promuovere politiche di trasparenza e regolarità contabile, per facilitare le transazioni economiche tra gli Stati e, dunque, per arginare la prassi dei pagamenti illeciti, al fine di promuovere regole di mercato improntate alla correttezza<sup>50</sup>.

Tuttavia, gli sforzi sin qui compiuti non sembrano, al netto delle più nobili intenzioni, aver sortito effetti tanto significativi da incidere in termini di riduzione del fiume corruttivo che, invece, appare privo di argini e suscita perciò la necessità di una riflessione critica sulle armi spuntate della sanzione penale e del diritto interno, rispetto ad un fenomeno che sembra sfuggire alle maglie larghe degli ordinamenti nazionali.

---

<sup>48</sup> V., sul punto, CANTONE, *Corruzione internazionale e ordinamento giuridico italiano: la L. 231 e il profilo della responsabilità penale delle aziende private. Prevenzione. Strutture per rafforzare e riconoscere la compliance anticorruzione*, intervento alla IV Conferenza Ministeriale anticorruzione Ocse, Parigi, 15 marzo 2016, p. 1 (disponibile su: [anticorruzione.it](http://anticorruzione.it) – ultimo accesso: 3/10/2020).

<sup>49</sup> V., sul punto, la “Relazione annuale 2019”, ANAC, Roma, 2 luglio 2020, p. 45 (disponibile su: [anticorruzione.it](http://anticorruzione.it) – ultimo accesso: 1/06/2021).

<sup>50</sup> V., sul punto, ABED, GUPTA, *Governance, Corruption, and Economic Performance*, IMF, Washington, D.C., 2002, p. 5.