# *19. La dimensione sovranazionale dell'etica pubblica*

di *Silvio Bonfigli*

## 1. Lotta alla corruzione in ambito internazionale. Un quadro d'insieme

Un'efficace azione di contrasto della corruzione è oggi considerata tra le premesse necessarie per l'ordinato sviluppo democratico e socio-economico dei Paesi e tale azione va sempre più caratterizzandosi per la sua dimensione transnazionale. La globalizzazione della finanza, del terrorismo e della criminalità non poteva non contagiare anche il fenomeno corruzione imponendo sforzi sempre più sinergici a livello internazionale. È seguendo tale impostazione che fin dai primi anni Novanta si è fatta strada in ambito internazionale l'idea di adottare strumenti di comune riferimento e di efficace contrasto al fenomeno della corruzione.

In tal senso, occorre considerare il particolare interesse che dapprima l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) e successivamente l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa hanno riservato alla materia, attraverso l'adozione di specifiche convenzioni e l'istituzione di meccanismi di contrasto al fenomeno. Inoltre, da ultimo, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione firmata a Merida (Messico) nel dicembre del 2003 assume la portata di testo fondamentale a livello internazionale, sia per l'ampiezza dei temi trattati (prevenzione, incriminazioni, cooperazione internazionale, recupero dei beni, assistenza tecnica e scambio di informazioni), sia per il numero di Paesi coinvolti nel processo che ha portato alla sua adozione e successiva ratifica.

Fatte queste premesse e venendo alla descrizione del quadro di insieme, si deve rilevare come non esista a livello internazionale una definizione unitaria di corruzione. Il concetto viene infatti ricondotto a tre grandi definizioni: il mercimonio della funzione pubblica, l'abuso di potere per vantaggio privato e la dazione di danaro o altra utilità per influenzare l'esercizio dei doveri di ufficio.

Queste definizioni richiamano la corruzione nel settore pubblico che ha



nel pubblico ufficiale (o incaricato di pubblico servizio) il lato passivo del negozio corruttivo. A questa nozione per così dire tradizionale di corruzione, si è affiancata negli ultimi anni la nozione di corruzione nel settore privato. Ciò è avvenuto soprattutto grazie all'imporsi nei primi anni Novanta di importanti convenzioni che richiedono ai Paesi firmatari la punizione anche delle forme di corruzione nel settore privato (per esempio Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio di Europa)[1].

Vi è da dire che il potenziale di tale ultima forma di corruzione e' ormai importante quanto il suo corrispondente pubblicistico. Le grandi imprese private, le multinazionali e le *majors* di settore generano profitti spesso superiori al PIL di molti Paesi di piccole dimensioni. Inoltre, la divisione tra il settore pubblico e quello privato tende ormai ad avere contorni sempre più sfumati (privatizzazioni, partecipazioni statali, *joint ventures* tra pubblico e privato ecc.). Infine, in una economia globale, anche la corruzione nel settore privato assume una connotazione transnazionale aumentando la sua portata di fenomeno da contrastare con strumenti normativi adeguati.

L'origine delle azioni per combattere la corruzione nelle transazioni economiche internazionali viene tradizionalmente individuata nell'iniziativa statunitense nata a seguito dell'adozione in quel Paese del *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA-1977). Tale legge ha previsto gravi sanzioni nei casi di corruzione dei funzionari pubblici internazionali, dei partiti politici e nelle situazioni di indebito vantaggio acquisite da imprese americane (o comunque operanti nel mercato americano) nelle operazioni economiche. In pratica, fin dalla sua adozione, il FCPA ha esercitato un notevole impatto sul modo di fare affari delle imprese statunitensi in ambito internazionale.

La mancanza di analoghi strumenti negli altri Paesi le cui imprese concorrevano con quelle americane sui mercati internazionali, ha posto queste ultime in una posizione di squilibrio nel commercio internazionale. Di qui la necessità, di cui gli americani si sono fatti paladini, di estendere il loro

[1] La corruzione nel settore privato si distingue in corruzione attiva e passiva: quella attiva punisce la promessa o dazione diretta o indiretta, di danaro o altra utilità, per sé o per terzi, a chi dirige o lavora in un ente privato, allo scopo di compiere o omettere un atto in violazione di un dovere nell'ambito di una attività di affari. La corruzione passiva nel settore privato punisce la condotta di chi richiede o riceve, direttamente o indirettamente, danaro o altra utilità, per sé o per terzi, da parte di chi dirige o lavora alle dipendenze di un ente privato, allo scopo di compiere o omettere un atto in violazione di un dovere nell'ambito di una attività di affari. Sia nella corruzione privata attiva che in quella passiva ricorre il concetto di "violazione di un dovere nell'ambito di una attività di affari": qualsiasi attività sleale che costituisca una violazione di un obbligo legale, di normative professionali o di istruzioni professionali ricevute o applicabili nell'ambito dell'attività dell'ente.

modello a livello internazionale. Per tale scopo l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) rappresentava il forum ideale per sensibilizzare e concentrare gli sforzi per convincere i Paesi più ricchi a criminalizzare la corruzione transnazionale.

## 2. Il ruolo dell'OCSE

Nel 1989, viene costituito il Gruppo di Lavoro per elaborare e redigere le raccomandazioni OCSE sulla corruzione del funzionario pubblico nelle transazioni economiche internazionali, poi adottate nel 1994. Dopo quasi dieci anni di discussioni, 34 Paesi adottano la convenzione OCSE nel 1997. La convenzione entra in vigore per 12 dei 34 Paesi il 15 febbraio 1999. Attualmente la convenzione è stata ratificata da 38 Paesi (i 30 Paesi OCSE e 8 non membri) in rappresentanza delle maggiori potenze economiche mondiali[2]. Inoltre, tutti i Paesi firmatari la convenzione si sono impegnati a rendere esecutive le raccomandazioni OCSE del 1996 sul divieto della deducibilità fiscale delle tangenti[3].

Gli altri principali strumenti di cosiddetta "*soft law*" (cioè non vincolanti come i trattati internazionali) elaborati in ambito OCSE per la lotta

[2] Oltre ai 30 Paesi OCSE (Australia, Austria, Belgio, Canada, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Corea, Lussemburgo, Messico, Olanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti) vi sono 8 Paesi cosiddetti "non-membri" in quanto, pur non rientrando nell'OCSE, fanno parte del WGB e hanno firmato la Convenzione (Argentina, Brasile, Bulgaria, Cile, Estonia, Slovenia, Africa del Sud e Israele).

[3] Fino alla metà degli anni'90, la corruzione del pubblico ufficiale straniero veniva accettata in molti Paesi OCSE come un necessario "costo di impresa". Imprese con relazioni commerciali in Paesi stranieri spesso lamentavano la necessità del pagamento di tangenti per poter fare affari e venire considerate nell'aggiudicazione di appalti e contratti. Circa la metà dei Paesi OCSE prevedevano come regola generale il divieto della deducibilità delle tangenti. Tale divieto costituisce un forte messaggio alle imprese nel senso che le tangenti non sono più accettate come mezzo per fare affari e rappresenta inoltre un segno tangibile di impegno da parte dei singoli Paesi nella lotta alla corruzione. Fin dall'accordo sulle Raccomandazioni del 1996, tutti i Paesi OCSE che ammettevano in precedenza la deducibilità delle tangenti pagate al pubblico ufficiale straniero, hanno modificato le loro legislazioni nel segno di un divieto (espresso o implicito) di siffatta deducibilità. Inoltre, nel 2002, l'OCSE ha elaborato il cosiddetto "Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners", manuale che fornisce delle istruzioni sulle tecniche usate per nascondere le tangenti e sui metodi per la loro individuazione nel corso delle ispezioni fiscali. Il manuale e' stato tradotto in varie lingue e disseminato nelle competenti amministrazioni dei Paesi OCSE e in diversi Paesi non-OCSE.



alla corruzione sono la Raccomandazione del 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, sul divieto di deducibilità fiscale delle tangenti e sulla trasparenza in materia contabile e le Linee Guida per le imprese multinazionali del 2000 che, ribadendo l'impegno dei Paesi OCSE nella lotta alla corruzione transnazionale, incoraggiano le imprese ad aderire agli standards OCSE in materia di lotta alla corruzione e trasparenza nel settore contabile e dell'auditing.

Tutti gli strumenti elaborati dall'OCSE per la lotta alla corruzione tendono al raggiungimento di tre principali obiettivi: la riduzione del flusso delle tangenti nel settore del commercio internazionale, il cambiamento della "cultura" di impresa e l'innalzamento degli *standards* nella *corporate governance*[4].

L'OCSE svolge anche una importante azione a livello regionale (Europa centro-meridionale e caucasica, Asia centrale, Asia/Pacifico e Russia) per promuovere l'adozione di strumenti di lotta alla corruzione e norme di *governance*. L'OCSE, infine, svolge un ruolo di raccordo assai importante nello scambio di informazioni e nel coinvolgimento della società civile, delle organizzazioni sindacali e del settore privato in genere nelle varie attività di promozione della lotta alla corruzione.

Tornando alla convenzione, essa è aperta ai Paesi che diventino parte del gruppo di lavoro sulla corruzione istituito presso l'OCSE (*Working Group on Bribery*-WGB)[5]. Un Paese che voglia partecipare al WGB deve comunque soddisfare alcuni criteri, tra i quali avere in vigore una normati-

[4] In tale ambito i principi di governo societario elaborati dall'OCSE (1999\2004) hanno lo scopo di fornire una base per quei governi che vogliano emendare le loro leggi e regolamenti per rendere efficace il governo societario. Essi sono riconducibili a 5 grandi categorie: diritti degli azionisti e funzioni fondamentali associate alla proprietà delle azioni; equo trattamento degli azionisti; il ruolo degli stakeholders nel governo societario; informazione e trasparenza; le responsabilità del consiglio d'amministrazione. I principi rappresentano il frutto di un consenso raggiunto a livello internazionale su alcuni principi e standards di comportamento che pur avendo natura non obbligatoria contribuiscono a un positivo sviluppo e indirizzo delle legislazioni e dei regolamenti interni dei Paesi membri, contribuendo a rafforzare la fiducia nel mercato incoraggiando flussi di investimenti stabili e di lungo periodo.

[5] Il Gruppo, del quale fanno parte i rappresentanti dei 38 Paesi che hanno firmato la Convenzione, si riunisce a Parigi cinque volte all'anno e i suoi membri lavorano per assicurare che ogni Paese parte rispetti i suoi impegni secondo i termini stabiliti dalla Convenzione OCSE contro la corruzione. Il WGB è ormai da un decennio all'avanguardia nell'azione di *peer review* e di controllo del livello di adeguamento degli Stati membri (tra cui tutti i G7) ai principi sanciti dalla Convenzione OCSE del 1997. I rapporti e le raccomandazioni del WGB ai Paesi membri "set the standards" nella lotta alla corruzione transnazionale.

va contro la corruzione domestica, punire il reato di corruzione transnazionale, vietare la deducibilità delle tangenti, avere leggi adeguate in materia contabile, essere pronto a sottoporsi al rigoroso meccanismo di monitoraggio al quale vengono sottoposti gli altri Paesi parte della convenzione, avere degli effettivi meccanismi di repressione della corruzione. Nel giungere a una decisione favorevole sull'ammissione, il WGB tiene inoltre in conto altri fattori quali l'influenza che il Paese può esercitare nella politica di sviluppo economico nella rispettiva area geografica, se sia cioè un "relevant economic actor" anche su scala regionale, o in settori particolari o strategici del commercio o dell'economia.

Tra le principali caratteristiche della convenzione, la previsione della punibilità della corruzione del pubblico ufficiale straniero con la definizione della relativa nozione[6]; la sua applicazione alle operazioni economiche internazionali (operazioni commerciali e investimenti)[7]; imporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per le persone fisiche e giuridiche[8]; regolare la giurisdizione su base territoriale e personale[9]; proibire la deducibilità delle tangenti.

La convenzione richiede inoltre che ciascun Paese membro assicuri che

[6] La Convenzione delinea una nozione assai ampia di pubblico ufficiale straniero. In tale concetto è ricompreso chiunque svolga una funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria in un Paese straniero; un dipendente di una impresa pubblica o a partecipazione pubblica nel quale il governo straniero detenga una posizione di controllo dominante; un funzionario in servizio presso una organizzazione internazionale (Banca Mondiale, Banca Africana di Sviluppo, Unione Europea ecc.).

[7] Il fine cioè di conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell'ambito del commercio internazionale. Tale nozione non è limitata ai contratti di appalto ma anche all'ottenimento di vantaggi fiscali, doganali, giudiziari ecc. nelle transazioni economiche internazionali. Il vantaggio economico potrà assumere qualsiasi forma e nessun riguardo viene attributo alle consuetudini locali, alla "tolleranza" di tali pagamenti da parte delle autorità locali o all'asserita necessità di effettuare i pagamenti per poter fare affari nel Paese straniero (cosiddetto "cost of doing business").

[8] Come noto, non tutti i Paesi OCSE riconoscono il concetto della responsabilità penale delle persone giuridiche (per esempio Germania e Italia). In tali situazioni, si ricorre all'applicazione di sanzioni di natura amministrativa e\o civile. Tali sanzioni hanno comunque un forte valore dissuasivo atteso l'evidente rischio di "danno di immagine" per le imprese che si rendano responsabili di fatti di corruzione.

[9] L'offesa può essere commessa in tutto o in parte in uno stato membro (principio di territorialità). Molti Paesi hanno anche giurisdizione nei casi in cui un loro cittadino commetta il reato in territorio estero (principio di personalità). Tra questi Paesi l'Australia, la Francia, la Germania, Regno Unito e Stati Uniti. Non è inoltre necessario un nesso "fisico" tra l'agente e la dazione di danaro: per esempio, una telefonata o un fax con il quale si autorizzi la dazione di danaro a un pubblico ufficiale in un Paese estero è sufficiente per procedere penalmente.



le indagini e i processi aventi a oggetto casi di corruzione transnazionale non vengano influenzati da considerazioni di interesse economico nazionale, dai possibili effetti sulle relazioni con un altro Stato o dall'identità delle persone fisiche o giuridiche interessate (art. 5); preveda adeguati termini prescrizionali per le indagini e il perseguimento del reato di corruzione transnazionale (art. 6); preveda il reato di riciclaggio con riferimento al danaro o proventi del reato di corruzione transnazionale nei casi in cui riconosca analogo reato di riciclaggio per il danaro o proventi del reato di corruzione domestica (art. 7); proibisca pratiche contabili e di auditing intese a facilitare e nascondere condotte di corruzione transnazionale. Viene a questo proposito espressamente vietata la redazione di conti e operazioni extrabilancio, la registrazione di spese inesistenti o di poste passive il cui oggetto non sia correttamente identificato, così come l'utilizzo di falsi documenti, al fine di corrompere un funzionario pubblico straniero o dissimulare la corruzione (art. 8); la convenzione richiede inoltre l'adozione da parte degli Stati di meccanismi di pronta ed effettiva cooperazione internazionale nelle indagini e processi aventi a oggetto il reato di corruzione transnazionale. Il reato di corruzione transnazionale dovrà essere un reato estradabile negli stati membri della convenzione (art. 9 e 10).

Come detto in premessa, il settore privato (imprese, sindacati, ONG) e la società civile hanno un ruolo importante per l'implementazione della convenzione. I cosiddetti "esami di Fase 2" (vedi *infra*) prevedono infatti incontri e discussioni con rappresentanti della società civile e del settore privato. Il loro punto di vista sul rispetto dei principi della convenzione viene tenuto in seria considerazione e costituisce un banco di prova per l'azione dei governi degli stati membri.

Per capire la "filosofia" della convenzione OCSE è importante tenere presente il fatto che essa si occupa del solo lato attivo del patto corruttivo, la persona cioè che offre, promette o consegna danaro o altra utilità (corruzione attiva); la convenzione non regola il lato passivo del patto corruttivo, la punibilità cioè del pubblico ufficiale. Come detto, il soggetto attivo può essere tanto una persona fisica quanto una persona giuridica.

Altro elemento centrale della convenzione è quello del meccanismo previsto per il suo monitoraggio: tutti gli Stati membri devono sottoporsi al meccanismo di controllo stabilito dall'art. 12 della convenzione: 2 Paesi membri (*lead examiners*) esaminano un terzo Paese secondo una procedura di esame incrociato (*peer review*); il rapporto di valutazione, con le raccomandazioni viene poi sottoposto al WGB per l'approvazione definitiva; è poi previsto un meccanismo di follow-up nel quale gli stati membri presentano al WGB le misure adottate per ottemperare alle raccomandazioni

ricevute. I rapporti di valutazione sono pubblicati sul sito web dell'OCSE. Obiettivo del monitoraggio è quello di valutare sia l'adeguatezza *in abstracto* della legislazione degli stati membri (Fase 1) sia di determinare il livello di applicazione *in concreto* delle leggi (Fase 2); il WGB elabora poi i parametri per misurare i progressi dei Paesi e superare i problemi che si frappongono alle esecuzione dei principi della convenzione.

Dieci anni di monitoraggio della convenzione in sede OCSE (1999-2009) hanno determinato un alto grado di adesione da parte degli stati membri ai principi sanciti dalla convenzione e alle raccomandazioni del WGB. La convenzione ha contribuito a stabilire degli *standards* normativi a livello internazionale e ha esteso i confini del diritto internazionale in tale materia. Dall'esperienza del WGB è emersa poi la consapevolezza che l'elaborazione di norme di diritto internazionale nel settore della lotta alla corruzione avrebbe fallito i propri obiettivi in mancanza di un adeguato meccanismo di controllo che responsabilizzasse gli stati membri obbligandoli, se necessario, ad adeguarsi ai principi sanciti dalla convenzione[10].

La proliferazione di convenzioni sulla scena internazionale impone di aumentare la cooperazione tra le diverse organizzazioni internazionali coinvolte nella lotta contro la corruzione. In particolare, il patrimonio di informazioni e le *best practices* elaborate dai vari "attori" presenti sulla scena internazionale assumono un ruolo importante per i Paesi che vogliano intraprendere efficaci azioni di contrasto alla corruzione. La diffusione di informazioni aiuta inoltre gli Stati ad attrarre assistenza tecnica e umana da altri Paesi che già si trovano in uno stadio più avanzato nella lotta alla corruzione.

Una lezione importante in questi dieci anni di monitoraggio della convenzione riguarda poi la *volontà politica* dei Paesi membri nella lotta alla corruzione domestica e internazionale. Da una parte infatti sempre più spesso si assiste a iniziative ad alta visibilità quali le adozioni di piani o strategie anti-corruzione o la firma di convenzioni internazionali di contrasto al fenomeno. In realtà, la reale volontà politica di contrasto al fenomeno deve misurarsi nel lungo periodo, in termini cioè di risorse umane e finanziarie messe a disposizione per l'attuazione delle riforme o ancora nella reale determinazione degli Stati a portare avanti le indagini e i processi per fatti di corruzione domestica e internazionale. Comunque, grazie anche a

[10] Ciò trova conferma non soltanto nell'esperienza della convenzione OCSE ma anche in altre convenzioni internazionali che hanno sviluppato dei meccanismi di controllo per assicurare il rispetto dei principi sanciti, nei casi più gravi ricorrendo a meccanismi sanzionatori quali il "*blacklisting*" o il cosiddetto "*naming and shaming*" degli Stati non ottemperanti.



queste iniziative internazionali e allo sviluppo di efficaci meccanismi di controllo, si può senz'altro affermare che oggi vi è maggiore trasparenza e consapevolezza del problema che in passato.

## 3. Le altre organizzazioni internazionali impegnate nella lotta alla corruzione

Oltre all'OCSE, altre importanti organizzazioni internazionali sono impegnate nella lotta alla corruzione: tra queste l'ONU, il FMI e la Banca Mondiale. Organizzazioni su scala regionale e strutture intergovernative quali il Consiglio d'Europa, l'UE, la BERD e l'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) hanno assunto nel corso degli anni un ruolo di primo piano attraverso l'elaborazione di strumenti pattizi di contrasto del fenomeno in questione.

Di seguito, enunciate in ordine di tempo le principali convenzioni contro la corruzione.

### *3.1. La Convenzione ONU contro la Corruzione (2003)*

La convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) è stata adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003 (per questo motivo è stata scelta la data del 9 dicembre come giornata mondiale contro la corruzione). La convenzione, dopo un ampio preambolo volto a richiamare l'attenzione degli Stati sulla serietà della minaccia rappresentata dalla corruzione e sulla necessità di un approccio congiunto e multidisciplinare per un'efficace strategia di contrasto, e alcune disposizioni di carattere generale, sviluppa cinque temi fondamentali: le misure di carattere preventivo, le incriminazioni, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni e l'assistenza tecnica. Di particolare rilievo, poi, il meccanismo di applicazione previsto nel titolo settimo, che istituisce, a decorrere dell'entrata in vigore della convenzione, una Conferenza degli Stati Parte con cadenza annuale, per monitorare l'applicazione e l'implementazione della convenzione negli Stati, per favorire lo scambio di informazioni sui modelli e le tendenze della corruzione, sulle pratiche efficaci per prevenirla e per restituire i proventi del crimine nonché, più in generale, per formulare raccomandazioni per migliorare il testo della convezione e la sua attuazione. La Conferenza, dunque, assume una valenza

strategica per lo sviluppo e l'implementazione delle politiche anticorruzione negli Stati. Tra i punti deboli della convenzione l'assenza di norme specifiche sul monitoraggio e sulle risorse per la sua implementazione; molte norme hanno poi natura discrezionale: tra queste, le norme sul finanziamento dei partiti politici, sulla corruzione nel settore privato e sulla protezione dei cosiddetti "*whistleblowers*".

### *3.2. La Convenzione dell'Unione Africana contro la corruzione (2003)*

La convenzione è stata firmata a Maputo l'11 luglio 2003. È il risultato di un consenso raggiunto su base regionale dagli Stati africani in materia di prevenzione, incriminazione, cooperazione internazionale e *asset recovery*. La convenzione affronta il fenomeno della corruzione da quattro prospettive differenti: prevenzione, punizione, cooperazione ed educazione. Tra le incriminazioni, quelle per la corruzione del settore pubblico e privato, la corruzione domestica e transnazionale, il peculato, l'illecito arricchimento, il traffico di influenze, il riciclaggio e la ricettazione. Altre disposizioni mettono al bando l'uso dei fondi acquisiti attraverso attività corruttive per finanziare i partiti politici; la convenzione richiede che gli Stati membri adottino norme interne per facilitare il rientro dei proventi delle attività corruttive. Tra i punti deboli della convenzione, l'assenza di norme sulla prescrizione, sulla punibilità delle persone giuridiche e sulle sanzioni. Manca inoltre un meccanismo di *peer review* e appaiono inadeguate le risorse per il monitoraggio della convenzione.

### *3.3. Le Convenzioni del Consiglio d'Europa contro la corruzione (1999)*

*1. La Convenzione penale sulla corruzione.* La convenzione penale è stata adottata nel novembre 1998 e aperta alle firme il 27 gennaio 1999. Per diventare parte della convenzione, il Paese deve accettare di sottoporsi a un rigido meccanismo di monitoraggio svolto sotto l'egida del Gruppo di Stati contro la corruzione presso il Consiglio d'Europa (GRECO)[11]. La convenzione rappresenta uno degli strumenti pattizi più completi in materia di lotta alla corruzione. Essa prevede l'obbligo per gli Stati di punire la corruzione del settore pubblico e privato nonché una vasta gamma di reati tra cui la corruzione domestica e transnazionale, il traffico di influenze, il riciclaggio e il falso in bilancio. La convenzione prevede misure di diritto sostanziale e procedurale in materia di giurisdizione, trattamento sanzionatorio, responsabilità delle persone giuridiche, richiedendo inoltre la creazione di agenzie specializzate per la lotta alla corruzione, la cooperazione tra le autorità di *law enforcement*, il controllo e la protezione dei testimoni e collaboratori di giustizia. Tra i suoi punti deboli vi è l'assenza di misure a carattere preventivo, di norme sulla prescrizione e la possibilità per gli Stati membri di apporre riserve alla convenzione.

*2. La Convenzione civile sulla corruzione.* La convenzione civile sulla corruzione è stata adottata a Strasburgo il 4 novembre 1999. Essa prevede dei meccanismi per il risarcimento dei danni derivanti dai reati di corruzione. Disciplina la corruzione del settore pubblico e privato, definendo in maniera piuttosto ampia la condotta corruttiva. La convenzione fornisce strumenti e azioni di natura civilistica per le vittime dei reati di corruzione, prevedendo delle azioni di annullamento dei contratti oggetto di corruzione e protezione dei *whistleblowers*. Il suo punto debole è costituto dall'assenza di misure contro l'opposizione del segreto bancario.

### *3.4. La Convenzione contro la corruzione dei funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (1997)*

La convenzione rappresenta il primo strumento generale di carattere vincolante adottato a livello europeo contro la corruzione. Essa punisce la

[11] Il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) è stato fondato nel 1999 nell'ambito del Consiglio d'Europa e ha sede a Strasburgo. Obiettivo del GRECO è quello di implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa mediante processi di valutazione e pressione reciproca (*peer pressure*). Il GRECO si propone inoltre di individuare le carenze nelle politiche nazionali anticorruzione, suggerendo le necessarie riforme legislative, anche al fine di condividere le migliori pratiche per la prevenzione e il contrasto della corruzione. Le procedure di monitoraggio sono di tipo dinamico, attraverso continui processi di valutazione per verificare e individuare eventuali lacune nelle politiche e nel quadro normativo dei singoli Stati. Il GRECO rappresenta anche una piattaforma comune di scambio delle migliori esperienze nel settore della prevenzione e della lotta alla corruzione (*best practices*). Possono essere membri del GRECO non solo gli Stati che fanno parte del Consiglio d'Europa ma anche quelli che prendono parte agli accordi parziali allargati e ne fanno richiesta al Segretario Generale del Consiglio. Accedono automaticamente al GRECO, invece, gli Stati che ratificano le Convenzioni penale e civile contro la corruzione (entrambi firmate a Strasburgo nel 1999) e accettano di essere sottoposti alle procedure di valutazione. Attualmente i Paesi membri del GRECO sono 46, 45 Stati dell'area geografica europea più gli Stati Uniti. Hanno lo status di osservatori l'OCSE e l'ONU (Ufficio contro la droga e il crimine).

corruzione attiva e passiva che i singoli Stati membri si impegnano a criminalizzare nonché la responsabilità delle persone giuridiche limitatamente ai casi in cui vengano coinvolti gli interessi finanziari delle Comunità europee. Il suo punto debole è quello di punire soltanto le condotte degli ufficiali delle Comunità europee e degli Stati membri. La convenzione non copre i reati di frode, riciclaggio e altre condotte assimilabili alla corruzione.

### *3.5. La Convenzione OAS contro la corruzione (1996)*

La convenzione OAS rappresenta, in ordine di tempo, il primo strumento multilaterale di lotta alla corruzione. Essa è il punto di arrivo di un vasto consenso a livello regionale sulla necessità dell'adozione di misure di prevenzione, incriminazione, cooperazione internazionale e *asset recovery* in materia di corruzione. La convenzione punisce la corruzione nel settore pubblico sia attiva che passiva, la corruzione domestica e transnazionale, l'illecito arricchimento e il riciclaggio. Gli Stati parte della convenzione si impegnano a punire un vasto numero di condotte corruttive, rafforzare i meccanismi di *enforcement*, la cooperazione giudiziaria e le misure a carattere preventivo come codici di condotta per pubblici ufficiali, la pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali e la protezione dei *whistleblowers*. Tra i suoi punti deboli, l'assenza di norme che ne regolino l'implementazione. Pur essendo stati previsti, in una fase successiva, dei meccanismi di monitoraggio, mancano tuttavia adeguate risorse per assicurarne il funzionamento. Inoltre, le norme a carattere preventivo si prestano a una interpretazione troppo ampia e discrezionale. Infine, la previsione di misure sanzionatorie contro le imprese è limitata soltanto al settore transnazionale e mancano degli *standards* specifici in materia sanzionatoria.

## 4. Considerazioni conclusive

Il quadro offerto degli strumenti internazionali contro la corruzione impone alcune considerazioni conclusive con riferimento al nostro Paese e alla sua azione di adeguamento ai principi convenzionali appena descritti. È infatti proprio dall'osservatorio internazionale che si trae la conferma della necessità di affrontare alcuni temi con carattere di assoluta priorità per non lasciare il nostro Paese esposto a prevedibili raccomandazioni e censure da parte dei principali organismi internazionali. In particolare, occorre ancora una volta richiamare l'esigenza di assicurare uno spedito iter di approvazione delle ratifiche della Convenzione ONU e delle Convenzioni del Consiglio di Europa contro la corruzione, oltre che l'esecuzione delle norme comunitarie che richiedono il recepimento nel nostro ordinamento del reato di corruzione nel settore privato.



Sotto altro profilo, si segnala l'urgenza di avviare una compiuta riflessione sul problema di una adeguata protezione delle persone che comunicano informazioni (cosiddetti "*whistleblowers*"), nonché sul fenomeno del passaggio dei funzionari dal settore pubblico a quello privato (cosiddetto "*pantouflage*"), che costituiscono aspetti per i quali non è rinvenibile nel nostro ordinamento un'adeguata disciplina, mentre per altri temi, come il conflitto di interessi e la trasparenza nel finanziamento ai partiti politici, si evidenzia l'opportunità di nuova considerazione alla luce dei più stringenti parametri di valutazione internazionale. Sul piano, invece, più squisitamente organizzativo e delle prassi amministrative, merita particolare attenzione il settore dei pubblici dipendenti, con particolare riferimento ai criteri di reclutamento, alla formazione specifica sui temi dell'anticorruzione, alla rotazione per le figure particolarmente esposte, alla maggiore trasparenza circa la posizione patrimoniale e gli incarichi nonché a un effettivo sistema di responsabilità disciplinare per i pubblici dipendenti.