



Se la corruzione è globale

GIUSTIZIA

23.05.14

Leonardo Borlini

Contrastare la corruzione significa analizzarne cause, costi ed effetti sulle istituzioni. È l'approccio seguito da "Corruption – Economic Analysis and International Law". Gli autori sono Marco Arnone, scomparso nel 2012, e Leonardo Borlini. Pubblichiamo la postfazione al libro.

L'EREDITÀ DI MARCO ARNONE

Ora che mi appresto a scrivere queste pagine, Marco Arnone non è più tra noi.

Non mi è facile trovare parole appropriate per ricordare la sua persona e il suo lavoro. Né questa è la sede opportuna. Ciò che mi preme è rilevare che questo libro è il risultato di un aperto, costante e vivace dialogo tra noi. Senza dubbio, tra i due sono quello che ne ha beneficiato maggiormente: **per Marco l'impegno etico era la base della propria attività professionale e scientifica**. Tuttavia, m'insegnò che nessuna valida ricerca scientifica poteva fondarsi solamente sulla passione etica. L'assunto era piano: per offrire un contributo significativo nel campo degli studi sul fenomeno corruttivo, dovevamo prendere sufficiente distanza da ogni 'fantasma di purezza'. Inoltre, la sua capacità di tracciare complesse interazioni tra economia e buon funzionamento delle istituzioni e la sua genuina apertura verso altre discipline hanno rafforzato la mia stessa ricerca e approccio metodologico.

Tale eredità mi porta a una prima considerazione. L'ipotesi di partenza del nostro lavoro è che al fine di proporre adeguate risposte normative ed istituzionali ad un fenomeno complesso come quello corruttivo è necessario, anzitutto, **comprenderne le cause, gli effetti sulle istituzioni, i costi sociali ed economici**.

Proviamo, quindi, che la corruzione costituisce una delle più pericolose minacce allo Stato di diritto e al consolidamento di società aperte. Circa le sue conseguenze economiche, (...) ricordiamo che la corruzione costituisce una grave distorsione di mercati concorrenziali ben funzionanti, creando e cristallizzando ambienti economici dove gli outsiders sono esclusi ex ante, o forzati a uscire. Al contempo, essa consolida **società 'chiuse'** in cui le posizioni di coloro che sono privi di sufficiente influenza politica o economica semplicemente non sono rappresentate. Mercati caratterizzati da corruzione diffusa sono solitamente dominati da attori con scarse capacità imprenditoriali che abbisognano di violare le regole, imporre illecitamente il loro volere e usare (o essere usati da) il potere politico per eludere la concorrenza. (...) La corruzione è spesso associata ad **inefficace ed iniqua applicazione della legge**, a debole azione delle istituzioni deputate alla supervisione e regolazione dei differenti settori economici e, inoltre, a sterili sistemi di corporate governance. (...)

Dimostriamo che essa riduce la crescita economica e gli investimenti, (...) quando diffusa, è associata a più alti livelli di povertà e disuguaglianza sociale. Inoltre, ha conseguenze particolarmente negative sullo sviluppo economico dei paesi più poveri. Infine, quando colpisce i mercati finanziari, distorce il meccanismo di formazione dei prezzi degli asset finanziari e inficia i meccanismi di supervisione.

CORRUZIONE E DIRITTO INTERNAZIONALE

(...) Chiarite le conseguenze sociali e sulle istituzioni, i costi economici e la crescente dimensione transnazionale (illustrando ciò che essa comporta), diviene possibile analizzare gli strumenti approntati dalla comunità internazionale per contrastare il fenomeno, valutandone conseguimenti e deficienze.

(...) **Sostanziali passi in avanti** sono stati innegabilmente fatti: per citare i più rilevanti, l'impegno di penalizzare la corruzione dei pubblici funzionari stranieri e internazionali, meccanismi di responsabilità delle persone giuridiche, (...) e un articolato apparato di misure repressive costituiscono patrimonio comune (...) della maggior parte dei trattati internazionali anti-corruzione. Inoltre, il fatto stesso che ben cinque organizzazioni inter-governative abbiano patrocinato l'adozione di strumenti di hard law contro la corruzione è circostanza di per sé significativa. Tuttavia, tali iniziative **non sono coordinate** e, talvolta, si differenziano notevolmente (...). Sarebbe, pertanto, opportuno promuovere azioni collettive al fine di garantire che il movimento internazionale anti-corruzione non paralizzi se stesso, duplicando sforzi, stabilendo standard confliggenti e imponendo agli Stati pleonastici processi di controllo.

D'altro canto, è noto che il diritto internazionale non può produrre effetti rilevanti all'interno degli Stati senza un'accurata attività di trasposizione delle norme internazionali e, quando occorra, una rigorosa applicazione delle normative di attuazione. Per questo, sosteniamo che è necessario che gli Stati parti delle differenti convenzioni anti-corruzione mantengano (o istituiscano, quando non presenti) efficaci meccanismi di follow-up, i quali costituiscono lo strumento fondamentale per spingere governi e parlamenti riluttanti a dare attuazione completa agli obblighi che da tali convenzioni discendono.

Altri risultati emergono dalla nostra analisi.

Primo, è opportuno rilevare che le iniziative delle **istituzioni finanziarie internazionali** nei settori del contrasto alla corruzione e della cosiddetta good governance si dimostrano (almeno) tanto importanti quanto l'adozione degli strumenti convenzionali suddetti.

Secondo, sosteniamo che le norme internazionali relative alla **prevenzione** del fenomeno corruttivo e quelle sulla **repressione** sono **complementari e non alternative**: politiche preventive risultano vane quando non sostenute da un'adeguata risposta repressiva. La repressione penale, tuttavia, è risposta debole se isolata da adeguata profilassi.

Terzo, anche alla luce degli aspetti che emergono dall'analisi del caso Fininvest, si evidenzia come le **misure di compensazione di natura civilistica** sono strumenti complementari e (talvolta) più dissuasivi rispetto a quelle di repressione penale: strumenti internazionali volti a

promuovere tali strumenti sono, pertanto, elementi fondamentali di un'adeguata strategia anti-corruzione.

Quarto, la cooperazione penale concretatasi nell'adozione dei differenti **trattati internazionali** in materia ha senz'altro contribuito a meglio calibrare la risposta degli ordinamenti giuridici nazionali e, talvolta, (...) a riformularla ex novo. Ancora, l'opera di armonizzazione, degli elementi costitutivi dei diversi reati di corruzione è uno dei conseguimenti fondamentali di quei trattati. In prospettiva, ci si può aspettare che l'armonizzazione concernente anche altri aspetti sostanziali (come, ad esempio, la tipologia e la severità delle sanzioni) si intensificherà laddove la cooperazione penale assume forme nuove e più integrate (ad esempio, all'interno dell'UE).

Quinto, la creazione di un meccanismo internazionale cosiddetto di asset recovery è, forse, il più innovativo aspetto dell'apparato internazionale anti-corruzione. Con l'entrata in vigore della **Convenzione Onu contro la corruzione**, il principio per cui i bene acquisiti illegittimamente a seguito di crimini corruttivi devono essere restituiti agli Stati di appartenenza diviene norma vincolante di un trattato multilaterale. Grazie all'iniziativa Star della Banca Mondiale e dello Unodc, gli Stati colpiti da gravi casi di corruzione possono beneficiare dell'assistenza tecnica necessaria per realizzare le forme di cooperazione internazionale richieste per rendere effettivi il recupero e la restituzione dei patrimoni di cui si sono visti privati. Tuttavia, come illustrato attraverso l'esame di diversi casi, il sentiero tracciato da tale iniziativa non è privo di ostacoli.

Infine, la nostra analisi mette in luce le **principali deficienze** degli strumenti internazionali anti-corruzione. Alcune forme di corruzione sono state oggetto di espliciti impegni internazionali solo sporadicamente. È il caso della corruzione 'privata' (...), delle scarse e non incisive disposizioni sul trattamento del finanziamento dei partiti politici (...). Ancora, sebbene quasi tutte le convenzioni in materia prevedano che gli Stati parti debbano introdurre forme di responsabilità per le persone giuridiche implicate in casi di corruzione, l'utilizzo di tali enti per la perpetrazione dei crimini in esame è ancora frequente e, purtroppo, assai efficace. Più incisive iniziative internazionali per 'rimuovere il velo societario' non sembrano ulteriormente procrastinabili. Infine, sembra esserci ancora un iato tra la proclamata necessità di strategie di repressione coordinate in sede internazionale, la provata gravità delle conseguenze di forme transnazionali di corruzione e la determinazione degli Stati di mantenere a pieno le proprie prerogative in materia penale (...). Quando - sempre più spesso a dire il vero - fenomeni corruttivi avvengono sfruttando le nuove opportunità create dalla **progressiva integrazione dei mercati internazionali e apertura dei sistemi giuridici nazionali** (ad esempio, tramite l'utilizzo di schermi societari situati in differenti e molteplici ordinamenti giuridici), i tradizionali criteri per fondare l'esercizio della giurisdizione penale falliscono. In tali casi si può, forse, considerare un nuovo nomos (...) capace di sfruttare a pieno il suo carattere artificiale, adattandosi così a fenomeni sempre più delocalizzati, come i più gravi casi di corruzione internazionale da noi esaminati.

Marco Arnone e Leonardo S. Borlini, *Corruption - Economic Analysis and International Law*, 2014, Edward Elgar.

Consiglia 30 persone consigliano questo elemento. [Iscriviti per vedere cosa consigliano i tuoi amici.](#)

[Condividi](#) [Stampa](#)

[corruzione, istituzioni](#)

BIO DELL'AUTORE

LEONARDO BORLINI



Leonardo Borlini è Assistant Professor di Diritto dell'Unione Europea e docente di Advanced EU Law, Diritto delle Istituzioni Nazionali, International Trade Law e Internazionali e di Competition presso l'Università Bocconi. Laureato in Economia e Legislazione per l'Impresa presso l'Università Bocconi e in Giurisprudenza presso l'Università di Pavia. Ha conseguito LL.M. alla Faculty of Law dell'University of Cambridge e il Dottorato di Diritto Internazionale dell'Economia presso l'Università Bocconi.