

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Rivista Trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale

QUADERNO 31



Risoluzione ONU sulla lotta alla criminalità economica

Il contributo dell'Italia alla definizione degli standard
di settore e la cooperazione con l'America Latina

(a cura di)

Maria Assunta Accili, Stefano Cavanna, Giacomo Di Capua,
Giorgio Malfatti, Marco Ricceri, Carmine Soprano,
Gianluca Tornini, Fabrizio Zucca

EDITORIALE SCIENTIFICA

Napoli

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

RIVISTA TRIMESTRALE DELLA
SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE
INTERNAZIONALE

QUADERNI (Nuova Serie)

COMITATO SCIENTIFICO

*Pietro Gargiulo, Cesare Imbriani,
Giuseppe Nesi, Adolfo Pepe, Attila Tanzi*

SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

RISOLUZIONE ONU SULLA LOTTA ALLA
CRIMINALITÀ ECONOMICA

IL CONTRIBUTO DELL'ITALIA ALLA DEFINIZIONE
DEGLI STANDARD DI SETTORE E LA
COOPERAZIONE CON L'AMERICA LATINA

(a cura di)

Maria Assunta Accili, Stefano Cavanna, Giacomo Di Capua,
Giorgio Malfatti, Marco Ricceri, Carmine Soprano,
Gianluca Tornini, Fabrizio Zucca



EDITORIALE SCIENTIFICA
Napoli

Il presente Report è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica – Direzione Generale per la diplomazia pubblica e culturale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2025 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
89138 - Napoli
ISBN 979-12-235-0312-6

INDICE

PREFAZIONE	11
INTRODUZIONE	
1. Il fenomeno della criminalità economica	13
1.1 Criminalità economica e corruzione	13
1.2 Quadro normativo sovranazionale e il contributo italiano	17
1.2.1 Organizzazioni Internazionali e Piani d'Azione Informali	17
1.2.2 United Nations Office on Drugs and Crime	18
2. Obiettivi del progetto di ricerca	19

CAPITOLO I PANORAMICA NORMATIVA

1. Fonti normative multilaterali	23
1.1 Convenzioni quadro	23
1.1.1 Convenzione OCSE (1997)	23
1.1.2 Convenzione UNTOC di Palermo (2000)	25
1.1.3 Convenzione UNCAC (2003-2005)	27
1.1.4 Risoluzioni della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione di Palermo (2020)	29
1.1.4.a. Asset Recovery	30
1.1.4.b. Corruzione	31
1.1.4.c. Criminalità Transnazionale Organizzata	32
1.1.4.d. Proventi di crimini	37
2. Definizioni operative armonizzate sulla lotta alla criminalità economica	40
2.a. Asset Recovery	41
2.b. Corruzione	42
2.c. Criminalità Transnazionale Organizzata	43
2.d. Proventi di crimini	44

CAPITOLO II LA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ECONOMICA

<i>Premessa</i>	45
1. I principali Modelli-Indicatori utilizzati in ambito internazionale	47
1.1 Il modello di Transparency International	47
1.1.1 Una valutazione di merito del modello T.I.	49
1.2 Il modello dell'OCSE	51
1.2.1 OCSE - Italia per la "vigilanza collaborativa"	52
1.2.2 I processi di input, output, outcome	52
1.2.3 L'iniziativa OCSE "Zero corruption"	54
1.3 Il Modello del Gruppo Banca Mondiale	57

1.4. Il modello della Camera di Commercio Internazionale (ICC)	58
1.4.1 Le Regole di contrasto alla Corruzione	58
1.5 Il modello Italia	62
1.5.1 Il modello ANAC e l’approccio causa-effetto	63
1.5.1.1 I Piani programmatici di indirizzo e di azione dell’ANAC	65
1.5.1.2 La funzione dei Codici di comportamento	66
1.5.1.3 Gli indicatori utilizzati nel modello Italiano	67
I. Indicatori di contesto	67
II. Indicatori di rischio corruttivo negli appalti pubblici	71
III. Indicatori di rischio a livello comunale	72
1.5.2 Il modello IILA	73
2. Criticità nei modelli odierni di valutazione della criminalità economica: il caso della corruzione in Italia	78

CAPITOLO III

IL RUOLO DEGLI STANDARD NELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE E CRIMINALITÀ ECONOMICA E NELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

1. Per una conoscenza e valutazione adeguata del fenomeno corruttivo	82
2. Gli standard anticorruzione e gli Obiettivi ONU per lo sviluppo sostenibile (SDGs)	84
2.1 UN Global Compact (2012)	84
2.2 G20 Measurement of corruption (2021)	84
2.3 G20 Ministerial Declaration, Brasile (2024)	85
2.4 Proposta di direttiva, European Union (2023)	85
3. Finalità della progettazione degli standard	88
3.1 Il problema risiede spesso nella domanda	89
3.2 Come agire sulla domanda	90
4. Definire gli standard: oltre la dichiarazione di principi	91
4.1 L’approccio Causa-Effetto: tradurre le vulnerabilità in Leve Operative	92
4.2 Caratteristiche degli standard anticorruzione	93
4.3 Struttura del Framework Operativo	94
4.4 Esempi di Applicazione	95
5. Una nota specifica sull’Area funzionale “Consensus Building”	96
6. Conclusioni: trasformare la lotta alla corruzione in opportunità di crescita Sostenibile	98

CAPITOLO IV

CASI STUDIO IN AMERICA LATINA

<i>Premessa</i>	101
I. America Centrale	108
1. La situazione in Honduras	110
1.1 L’azione della nuova Presidente contro corruzione e criminalità	110
2. La situazione in Guatemala	111

2.1 La problematica lotta alla corruzione	111
3. Il singolare caso di El Salvador	112
3.1 La lotta alla corruzione	113
II. America del Sud	114
1. Argentina	114
1.1 Quadro Generale	115
1.2 Riforme Legali e Normative	116
1.3 Approccio Investigativo	117
1.4 Iniziative Sociali e di Sensibilizzazione	117
1.5 I rapporti degli organismi multilaterali sullo stato della lotta alla corruzione	118
1.5.1 GAFI Mutual evaluation report (Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures) – 2022	118
1.5.1.1 Risultati della valutazione	118
1.5.2 Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption – Executive Summary, Review Process – 2014	120
1.5.2.1 Risultati della valutazione	120
2. Brasile	122
2.1 Quadro generale	122
2.1.1 In particolare: il Primiero Comando da Capital (PCC)	123
2.2 I rapporti degli organismi multilaterali sullo stato della lotta alla corruzione	124
2.2.1 GAFILAT Mutual evaluation report (Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures) – 2023	124
2.2.1.1 Risultati della valutazione	125
2.2.2 UNCAC Brazil Executive Summary Report of Brazil – 2025	127
2.2.2.1 Risultati della valutazione	127
2.2.3 Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil, Phase 4 report – 2023	128
2.2.3.1 Risultati della valutazione	129
3. Cile	130
3.1 Quadro generale	130
3.1.1 In particolare: il Tren de Aragua e la sua infiltrazione in Cile	131
3.2 I rapporti degli organismi multilaterali sullo stato della lotta alla corruzione	134
3.2.1 GAFILAT Mutual evaluation report (Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures) – 2021	134
3.2.1.1 Risultati della valutazione	134
3.2.2. UNCAC Chile Review Executive Report – 2024	136
3.2.2.1 Risultati della valutazione	137
4. Messico	138
4.1 La particolare rilevanza del Messico ai fini della nostra indagine	138
4.2 La riforma della magistratura	139
4.3 La riforma delle forze di Polizia	140
4.4 La struttura fortemente federale dello Stato	141
4.5 La dichiarazione dei cartelli del narcotraffico quali gruppi terroristici da parte del nuovo governo USA	142

5. Repubblica Dominicana	143
5.1 Quadro generale	143
5.1.1 In particolare: l'operazione “Antipulpo”	143
6. Haiti	145
6.1 La lotta alla corruzione	145
6.2 Un paese in preda alla povertà e alla violenza	146
6.3 Prospettive future	146
7. Colombia	147
7.1 La lotta alla corruzione	148
7.2 Tra guerra civile e narcotraffico	150
7.3 La fine dei grandi cartelli	150
7.4 Il progetto di una pace totale	151
8. Ecuador	152
8.1 Il fenomeno corruttivo	152
8.2 Situazione del Paese	154
8.3 L'azione del governo contro la criminalità	155

CAPITOLO V

PROGETTUALITÀ DI COOPERAZIONE GIUDIZIARIA A PARTECIPAZIONE ITALIANA SECONDO AREE FUNZIONALI

<i>Premessa</i>	157
1. Storico dei programmi di cooperazione giudiziaria a partecipazione italiana	158
1.1 Capacity Building	158
a. Asset recovery	160
b. Corruzione	161
c. Criminalità transnazionale organizzata	161
d. Proventi del crimine e confisca	164
1.2. Institutional Building	165
a. Asset recovery	167
b. Corruzione	168
c. Criminalità transnazionale organizzata	169
d. Proventi del crimine e confisca	170
1.3 Law Enforcement	170
a. Asset recovery	172
b. Corruzione	172
c. Criminalità transnazionale organizzata	173
d. Proventi del crimine e confisca	174
1.4 Consensus Building	174
a. Asset recovery	176
b. Corruzione	177
c. Criminalità transnazionale organizzata	177
d. Proventi del crimine e confisca	178

CAPITOLO VI
RACCOMANDAZIONI

<i>Raccomandazione 1</i> – Operare per la convergenza tra lotta alla corruzione e sviluppo sostenibile supportando l’iniziativa internazionale “Zero Corruption” dell’OCSE	179
<i>Raccomandazione 2</i> – Sostenere l’iniziativa OCSE per l’inserimento di un nuovo, ulteriore Obiettivo nell’Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile: l’Obiettivo n. 18	179
<i>Raccomandazione 3</i> – Promuovere azioni multilaterali di verifica dell’impatto negativo dei fenomeni corruttivi sui processi di sviluppo sostenibile	180
<i>Raccomandazione 4</i> – Potenziare ulteriormente il modello di cooperazione italo-latinoamericana con iniziative innovative sul fronte anticorruzione-sviluppo sostenibile	181
<i>Raccomandazione 5</i> – Rafforzare il contributo italiano alle iniziative internazionali finalizzate all’armonizzazione delle legislazioni e dei sistemi procedurali nazionali di contrasto ai fenomeni corruttivi	181
<i>Raccomandazione 6</i> – Implementare il contributo italiano alla cooperazione internazionale in materia di Modelli conoscitivi, Indicatori e Standard operativi di settore	181
<i>Raccomandazione 7</i> – Il valore della trasparenza	182
<i>Raccomandazione 8</i> – Il valore di un approccio strategico integrato multilivello	182
<i>Raccomandazione 9</i> – Il valore della coesione sociale	183
<i>Raccomandazione 10</i> – Sostenere la collaborazione interna ed esterna delle imprese nel contrasto alla corruzione	183
<i>Raccomandazione 11</i> – Iniziative di promozione della raccolta dati	184
<i>Raccomandazione 12</i> – Integrare la raccolta dei dati anti corruttivi di contesto con i dati sugli obiettivi della sostenibilità e la buona governance	184
<i>Raccomandazione 13</i> – Promuovere la condivisione dei dati tra le istituzioni	185
<i>Raccomandazione 14</i> – Promuovere la partecipazione civica: “Open Data” e campagne di sensibilizzazione	185
<i>Raccomandazione 15</i> – Potenziare gli investimenti nella ricerca scientifica finalizzata alla valutazione dei fenomeni corruttivi	186

RACCOMANDAZIONI PER L’AMERICA LATINA

1. Argentina, p. 187; 2. Brasile, p. 188; 3. Cile, p. 189; 4. Colombia, p. 191; 5. Ecuador, p. 192; 6. Haiti, p. 193; 7. Messico, p. 194; 8. Repubblica Dominicana, p. 196.

CONCLUSIONI GENERALI	199
BIBLIOGRAFIA	207

PREFAZIONE

Sono particolarmente lieto di presentare il Rapporto finale di un importante progetto di ricerca condotta dalla SIOI sul tema della lotta alla criminalità economica e ai fenomeni corruttivi, con riferimento sia agli impegni assunti dalla comunità degli Stati con l'approvazione della Risoluzione dell'ONU (n.10/4 del 16 ottobre 2020), sia alla definizione di appropriati standard di settore; strumenti, questi, necessari per sviluppare conoscenza e azione in tale ambito di interventi. E infine, per comprendere al meglio il valore delle iniziative di settore promosse in particolare dall'Italia nel quadro della sua intensa attività cooperativa con l'America Latina.

Il Rapporto, pubblicato sulla collana *Quaderni* della Rivista della SIOI *La Comunità Internazionale*, risponde a un'esigenza fondamentale ormai pienamente condivisa dalla comunità internazionale. Mi riferisco al fatto che la criminalità economica e i relativi fenomeni corruttivi sono diventati negli ultimi tempi, in un mondo sempre più interconnesso e integrato, il principale fattore che può pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti nella "Agenda 2030" delle Nazioni Unite e annullare ogni sforzo di costruire un modello di crescita più equa, equilibrata, inclusiva. Con la conseguenza che la lotta di contrasto ai suddetti fenomeni assume un valore primario e può risultare efficace soltanto se condotta con iniziative sinergiche sempre più organiche e ben strutturate promosse tanto in ambito internazionale, che all'interno delle singole comunità nazionali.

La consapevolezza dell'altissimo livello di rischio che la comunità internazionale sta vivendo a causa dei suddetti fenomeni nelle sue dinamiche di sviluppo economico, e non solo, è il punto essenziale da cui partire. E non è un caso che un forte appello a intensificare le azioni di contrasto fino a conseguire quello che può essere definito anche come un obiettivo utopico – la "corruzione zero" – sia maturato proprio nell'ambito della comunità delle imprese che fa riferimento all'OCSE, unitamente alla proposta di integrare gli Obiettivi strategici dell'Agenda 2030 con un nuovo, specifico 18° Obiettivo interamente dedicato alla corruzione (BIAC, OCSE, 2022); un appello il cui valore è ripreso e sottolineato nelle Raccomandazioni finali del presente Rapporto.

Siamo, dunque, a un punto di scelte determinanti per intensificare e rendere ancor più efficace l’impegno comune maturato finora su questo fronte di attività, e l’Italia ha tutte le carte in regola per continuare a svolgere quel ruolo di protagonista che ha esercitato, in particolare in occasione della sua presidenza del G20 nel 2020, con le sue intense e qualificate iniziative di cooperazione multilaterale e bilaterale promosse nel mondo, in primo luogo in America Latina.

Il presente Rapporto ha l’ambizione – non la presunzione – di voler dare un contributo di valore scientifico alla definizione delle scelte suddette da parte dei soggetti pubblici competenti e dei protagonisti privati dello sviluppo. Si tratta di un lavoro in profondità, svolto applicando un approccio interdisciplinare e sistemico, come è testimoniato anche dalla composizione del Gruppo Scientifico e del Gruppo Tecnico che hanno condotto la ricerca, al duplice fine sia di comprendere e valutare al meglio la complessità e l’impatto negativo dei fenomeni della corruzione e della criminalità economica anche sugli assetti politico-istituzionali, sociali, culturali di una comunità, sia per promuovere delle azioni di prevenzione e contrasto con politiche e strumenti efficaci. Le definizioni degli standard di settore da applicare con tali politiche vanno in questa direzione, come pure le analisi e le valutazioni dell’esperienza pratica e delle prospettive aperte dai progetti di cooperazione dell’Italia in America Latina.

Il Rapporto, articolato in una Introduzione, cinque Capitoli tematici e una parte conclusiva di Raccomandazioni, presenta un percorso teorico e pratico finalizzato, innanzitutto, a colmare le lacune concettuali e operative che indeboliscono attualmente le azioni di contrasto; quindi, a fornire elementi utili per rafforzare la cooperazione internazionale in tale ambito di interventi, in primis quella giudiziaria.

In particolare, le quindici Raccomandazioni presentate al termine del Rapporto sono da intendere come indicazioni di utilità da parte della comunità scientifica ai responsabili pubblici e privati delle decisioni. È uno strumento coerente con il servizio che la SIOI continua a offrire per contribuire in maniera originale alle politiche del nostro Paese, in particolare al sistema di relazioni internazionali promosse dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in armonia con la tradizione della nostra Società da anni.

Riccardo Sessa
Presidente della SIOI

INTRODUZIONE

1. *Il fenomeno della criminalità economica*

Il crimine economico, noto anche come crimine finanziario, si riferisce ad atti illegali commessi da un individuo o da un gruppo di individui per ottenere un vantaggio finanziario o professionale. Il movente principale di tali crimini è il guadagno economico. I reati economici coprono un'ampia gamma di reati, tra cui truffa e frode, riciclaggio di denaro, corruzione, reati contro la proprietà intellettuale e reati ambientali. Tra tutti, la corruzione è uno dei più gravi in quanto inquina l'economia del Paese e la stabilità dei governi¹.

1.1 *Criminalità economica e corruzione.*- Il tema della lotta alla corruzione ha assunto sempre più rilievo internazionale e globale, in ragione delle dimensioni del fenomeno criminale di riferimento. La corruzione, nella sua forma più grave, è, infatti, transnazionale: oggi, la *foreign bribery* è una modalità operativa e strategica ampiamente diffusa. La corruzione inquina l'economia, frena lo sviluppo sostenibile² ed è tra i temi più discussi a livello globale.

I casi di corruzione più noti sul piano internazionale attengono alle infrastrutture, allo sfruttamento delle risorse naturali, alla violazione dei diritti umani. Utilizzando uno schema geometrico, il crimine organizzato e le sue reti si pongono al vertice alto di un triangolo che vede agli angoli della base, da un lato, l'Amministrazione pubblica e, dall'altro, l'economia. Sui due lati individuiamo, da una parte, la corruzione come metodo di infiltrazione nell'Amministrazione pubblica e, dall'altro, il riciclaggio e l'impresa illecita come strumento di operatività del crimine nei mercati economici e finanziari.

¹ EUROPOL, *The Other Side of the Coin. Analysis of Financial and Economic Crime*, L'Aia, Europol, 2022, disponibile all'indirizzo: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/The%20Other%20Side%20of%20the%20Coin%20-%20Analysis%20of%20Financial%20and%20Economic%20Crime%20%28EN%29.pdf>.

² EUROPOL, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)* 2021, L'Aia, Europol, 2021, disponibile all'indirizzo: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf.

La corruzione moderna si può definire *liquida*, termine che richiama il concetto di infiltrazione³. L'infiltrazione costituisce un fenomeno fisico che descrive la penetrazione di un liquido attraverso tutti gli interstizi di un solido. Nella metafora, il liquido sono le reti criminali ed il solido la nostra società. Più la società è coesa, meno essa consente l'infiltrazione ma se la società mostra crepe, lì si insinua il crimine.

La corruzione liquida ci presenta però drammaticamente una realtà multilivello, il cui primo gradino della scala è la *petty corruption*: la tangente *una tantum* dove è agevole distinguere tra corruttore e corrotto. Sebbene si tratti di casi di piccola entità, una simile modalità operativa è costosa se ripetuta infinite volte e pone, d'altro canto, le organizzazioni criminali a rischio esponenziale di delazione, aumentando la platea dei potenziali concorrenti "inaffidabili".

Le reti criminali hanno bisogno di termini di riferimento stabili e cercano persone di cui fidarsi all'interno delle diverse figure soggettive che compongono il complesso organizzativo dell'Amministrazione pubblica. Nasce così il secondo gradino del fenomeno infiltrativo, che corrisponde alla cosiddetta "messa a libro paga", o compravendita della funzione stabile. Il pubblico ufficiale mette a disposizione la propria funzione non per un solo atto, bensì per assicurare il raggiungimento degli scopi illeciti dei gruppi criminali. Anche questo secondo schema corruttivo è divenuto nel tempo costoso economicamente e pericoloso dal punto di vista della fiducia, permanendo il pubblico ufficiale un estraneo all'organizzazione che, anche in ragione della ricorrente devianza dell'azione amministrativa, potrebbe porsi come una pericolosa fonte di informazioni per la Polizia giudiziaria e la Magistratura⁴. L'estraneo non ha lo stesso vincolo di assoggettamento ed omertà che caratterizza i membri di una rete criminale.

Di qui la scelta sempre più diffusa di infiltrare all'interno della Pubblica amministrazione uomini propri delle organizzazioni criminali, che sono allo stesso tempo membri dell'associazione a delinquere e funzionari pubblici, inglobati nell'Amministrazione e al di sopra di

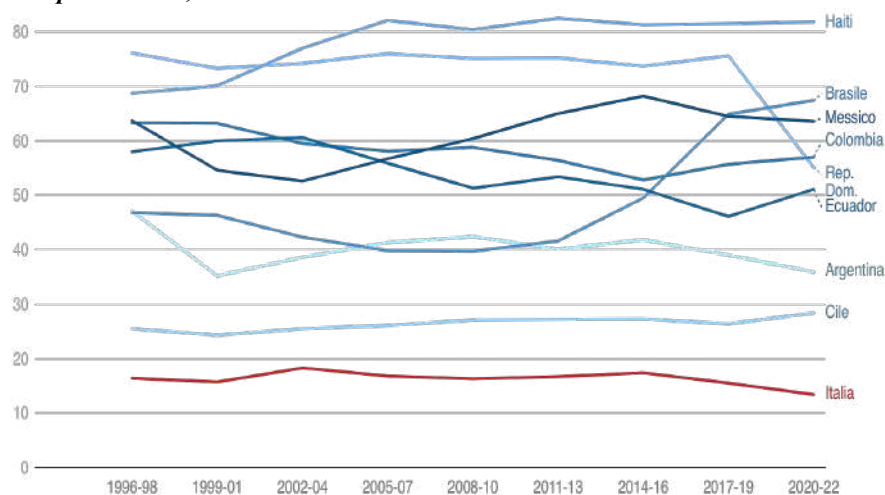
³ Alla caratterizzazione metaforica della corruzione moderna come *liquida* corrisponde l'emergente necessità di strategie di contrasto alla corruzione che operino *fluidamente*. Vedasi, *inter alia*, H.Y. Prabowo, Suhermita, *Be like water: developing a fluid corruption prevention strategy*, in *Journal of Financial Crime*, vol. 25, n. 4, 2018, 1020-1035.

⁴ P. Mauro, *Why Worry About Corruption?*, in *Economic Issues*, n. 6, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1997, disponibile all'indirizzo: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/issue6.pdf>.

ogni sospetto. Questo terzo gradino di ingresso dei gruppi criminali organizzati nell'Amministrazione pubblica si è dimostrato di successo e ha fatto crescere nel tempo le ambizioni di tali soggetti: l'infiltrazione è avvenuta a livelli sempre più elevati, fino a giungere ai vertici soprattutto degli Enti locali territoriali, come insegnano e confermano il numero dei provvedimenti di scioglimento degli Enti locali e la realtà investigativa più recente. Si tratta di una vera e propria immedesimazione organica, nel senso negativo della definizione.

La scoperta di casi di grande corruzione ha costituito il fenomeno della grande corruzione o *State capture*. L'infiltrazione degli interessi criminali ai più alti livelli burocratici e politici dei Paesi e dei sistemi, d'eccezione isolata regionalmente, è diventata fenomeno sempre più ricorrente in tutto il globo⁵. I numerosi scenari nazionali latino-americani hanno dimostrato la pericolosità propria delle moderne forme di manifestazione della corruzione, vero e proprio virus inoculato ai livelli più alti delle istituzioni, che indebolisce fortemente lo Stato, come avviene per un organismo affetto da un pericoloso patogeno.

Figura 1. *Andamento storico dei valori nazionali di Paesi prioritari secondo lo State Capture Index, 1996-2022*⁶



Le classifiche dei Paesi sono presentate su una scala da 0 a 100, dove 0 indica l'assenza di "State capture" e 100 rappresenta il valore massimo.

⁵ D. Kaufmann, *State Capture Matters: Considerations and empirics toward a worldwide measure*, in *Governance Action Hub*, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://r4d.org/resources/state-capture-index>.

⁶ ID., *State Capture Matters*, cit.

Più di recente si è fatta strada una nuova forma di corruzione che può essere definita *strategica*. I prodromi di una simile modalità operativa sono apparsi sullo scenario internazionale con il caso Odebrecht. Si è trattato di uno dei più grandi casi di corruzione nella recente storia dell'America Latina. Basato su un'indagine del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti in cooperazione con altri Paesi latino-americani, ha avuto come oggetto l'ipotesi di reato riguardante una società di costruzioni brasiliana che avrebbe corrotto presidenti, ex presidenti e funzionari governativi di diversi Stati (Angola, Argentina, Brasile, Colombia, Ecuador, Stati Uniti, Guatemala, Messico, Mozambico, Panama, Perù, Repubblica Dominicana e Venezuela) al fine di ottenere benefici nell'assegnazione di appalti pubblici⁷.

Si è così appreso che, non sarebbero solo le reti criminali, attraverso la corruzione, a cercare di permeare le istituzioni per i propri scopi economici illegali, ma anche imprese e colossi multinazionali interessati a influenzare determinazioni politiche internazionali o sovranazionali⁸. Questa nuova forma di corruzione comprenderebbe favori come strategia di sviluppo politico, secondo piani ben definiti.

Tuttavia, non è un fattore di novità che i processi democratici possano essere alterati o comunque inquinati da intromissioni esterne che usano la corruzione come strumento operativo. Va anche evidenziato che la corruzione strategica non ha nulla a che vedere con la dignità di un settore spesso non ben conosciuto se non addirittura male interpretato, come quello delle relazioni istituzionali e della rappresentanza di interessi.

⁷ U.S. Department of Justice, *Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least \$3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History*, 21 dicembre 2016, disponibile all'indirizzo: <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>.

⁸ S. Morales, O. Morales, *From bribes to international corruption: the Odebrecht case*, in «Emerald Emerging Markets Case Studies», vol. 9, n. 3, 2019, 1-17, disponibile all'indirizzo: <https://doi.org/10.1108/EEMCS-07-2019-0201>.

1.2 *Quadro normativo sovranazionale e il contributo italiano.*

La natura fluida e pervasiva del fenomeno corruttivo, nonché delle intersecanti forme di criminalità economica, hanno portato allo sviluppo di complessi quadri normativi di lotta alla criminalità economica e alla corruzione multilivello, multi-stakeholder e multilaterale.

1.2.1 *Organizzazioni Internazionali e Piani d'Azione Informali.*

A livello sovranazionale, dagli anni Settanta il percorso di codificazione del sistema internazionale di contrasto alla criminalità economica si è sviluppato principalmente in seno ad organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Queste si sono posizionate come foriere e promotrici di approcci cooperativi atti all'armonizzazione dei modelli di contrasto al fenomeno corruttivo, alla criminalità transnazionale organizzata e alla criminalità economica, mediante specifici dispositivi e le conseguenti risoluzioni, deliberate in seno Conferenze degli Stati Parte (CoSP) a questi ultimi.

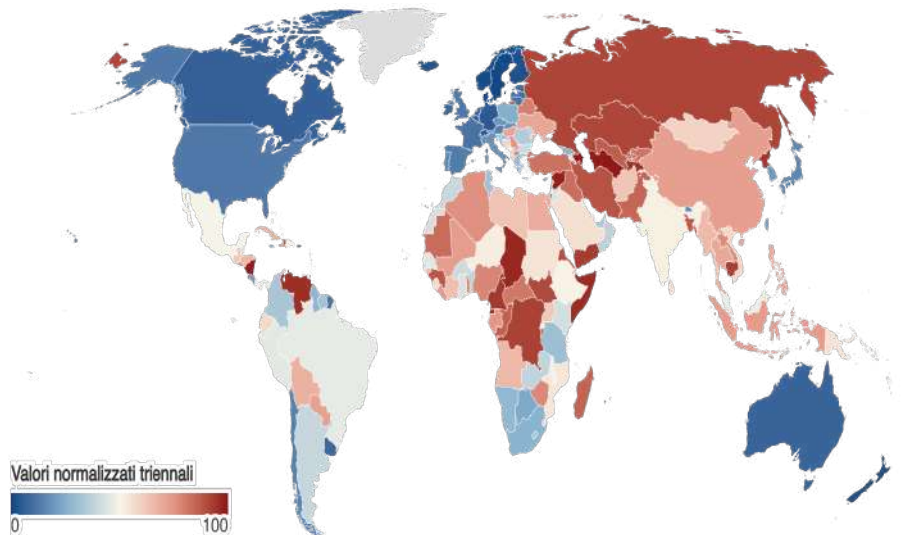
A corollario delle iniziative normative formali si annoverano, inoltre, una moltitudine di progetti di ispirazione regionale e gruppi d'azione *ad hoc*, tra i quali anche le iniziative normative in seno al Gruppo dei Venti (G20). In occasione della presidenza italiana di tale consesso, assunta il 1° dicembre 2020 e nella quale grande rilievo è stato dato al tema dell'anticorruzione⁹, l'Italia ha conseguito un importante risultato contribuendo all'approvazione – da parte della Conferenza delle Parti (*Conference of the Parties*, COP) alla Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Criminalità Organizzata Transnazionale (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, UNTOC) – di una risoluzione sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale, per la prima volta anche nella sua dimensione economica (Risoluzione ONU n.10/4 del 16 ott. 2020). Benché l'approvazione di tale risoluzione segni un importante momento di rivitalizzazione sia della Convenzione, sia dell'approccio internazionale al contrasto della criminalità economica mediante la dotazione di nuovi strumenti di cooperazione giudiziaria¹⁰, la definizione di questo qua-

⁹ Cfr. G20, *Dichiarazione dei Leader del G20 di Roma*, Roma, parr. 57-59, 30-31 ottobre 2021, disponibile all'indirizzo: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/G20ROMELEADERSDECLARATION_0.pdf.

¹⁰ A. Balsamo, *Twenty years later: the new perspectives of the Palermo Convention*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata*, vol. 6, n. 3, 2020, pp. 5-31, disponibile all'indirizzo: <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/article/view/14727/13700>.

dro normativo manca attualmente della definizione di standard di settore necessari per poter procedere concretamente.

Figura 2. *Livelli di corruzione e cattura dello Stato nello stato di diritto nel periodo 2020-2022, secondo lo State Capture Index*¹¹



Le classifiche dei Paesi sono presentate su una scala da 0 a 100, dove 0 indica l'assenza di cattura dello Stato e 100 rappresenta il valore massimo.

1.2.2 *United Nations Office on Drugs and Crime*.- Nel quadro multilaterale, la proliferazione di modelli e quadri normativi di contrasto alla criminalità economica articolate in seno alle OO.II. hanno accresciuto la centralità di specifici uffici nell'efficace monitoraggio e coordinamento dell'implementazione delle strategie in tale ambito. Nel sistema ONU, contestualmente alla lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione, un ruolo di rilievo lo occupa l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (*United Nations Office on Drugs and Crimes*, UNODC).

L'UNODC ricopre un ruolo importante a livello internazionale. È un'agenzia delle Nazioni Unite, fondata nel 1997, che ha unito il Programma delle Nazioni Unite per il controllo della droga (UNDCP) e la Divisione per la prevenzione del crimine e la giustizia Criminale. L'UNODC ha sede a Vienna ed è stato creato per assistere le Nazioni Unite nel favorire una risposta coordinata e globale ai problemi del

¹¹ ID., *State Capture Matters*, cit.

traffico illegale di droghe, abuso di stupefacenti, prevenzione della criminalità e giustizia criminale, terrorismo internazionale e corruzione. Questi obiettivi sono perseguiti attraverso le seguenti funzioni principali: ricerca, consulenza e sostegno ai governi nell'adozione e attuazione di varie convenzioni contro criminalità organizzata, droga, terrorismo, corruzione, trattati, protocolli, così come assistenza tecnica e finanziaria ai suddetti governi per affrontare queste situazioni nei loro Paesi. Le tematiche di cui l'UNODC si occupa sono pertanto: sviluppo alternativo, corruzione, giustizia penale, prevenzione della criminalità, traffico e utilizzo di sostanze stupefacenti, HIV e AIDS, tratta di esseri umani, tratta di migranti, riciclaggio di denaro, criminalità organizzata, pirateria, prevenzione del terrorismo.

2. Obiettivi del progetto di ricerca.- Alla luce delle lacune di standard operativi volti a garantire un'efficace implementazione delle raccomandazioni incluse nella Risoluzione 10/4 della COP UNTOC (2020), il presente studio mira a rafforzare l'efficacia dell'azione per l'Italia in materia di cooperazione giudiziaria nella lotta alla criminalità economica, prendendo come caso studio la regione dell'America Latina, caratterizzata da sostenute progettualità cooperative in materia giudiziaria con l'Italia e livelli disomogenei di efficacia nella lotta al fenomeno corruttivo e alla criminalità economica (cfr. Figura 3).

Figura 3. Paesi prioritari in America Latina analizzati nel progetto di ricerca, classificati per aree regionali secondo la Classificazione M49 della United Nations Statistical Division



In primis, il contributo tende a dar seguito all’azione di successo promossa in occasione della presidenza italiana del G20 e a colmare questa lacuna concettuale e operativa mediante una revisione di fonti normative multilaterali in aree prioritarie d’intervento, quali il recupero dei beni (*asset recovery*), la corruzione, la criminalità transnazionale organizzata e i proventi di crimini (*proceeds of crime*) (Capitolo I); modelli domestici ed internazionali (Capitolo II), e la successiva estrapolazione di standard operativi impliciti ed espliciti (Capitolo III) per un’efficace lotta alla criminalità economica come fenomeno multidimensionale nei progetti di cooperazione giudiziaria a partecipazione italiana.

In secondo luogo, lo studio presenta una revisione del contesto dei Paesi prioritari identificati nello studio nel contesto della lotta alla criminalità economica (Capitolo IV) e successivamente dell’approccio dell’Italia in tale ambito mediante un’analisi delle progettualità cooperative italo-latinoamericane secondo quattro aree funzionali precedentemente utilizzate nell’articolazione dell’apporto italiano alla lotta internazionale alla corruzione¹², quali *institutional building*, *capacity building*, *law enforcement*, e *consensus building*, includendo elementi pubblicamente disponibili di natura cronologica, finanziaria e operativa (Capitolo V).

Tabella 1. *Quadro analitico del progetto di ricerca, per aree funzionali e aree d’azione prioritarie*

Aree funzionali	Aree d’azione prioritarie
Capacity Building	Asset recovery
Institutional Building	Corruzione
Law Enforcement	Criminalità transnazionale organizzata
Consensus Building	Proventi di crimini e confisca

¹² Vedasi G. Tartaglia Polcini, *L’agenda multilaterale per la prevenzione e la sanzione della corruzione*, presentazione al ciclo di conferenze magistrali “Corrupción en el poder”, Lima, 8-10 maggio 2023, disponibile all’indirizzo: https://iila.org/wp-content/uploads/2023/05/GIOVANNI-TARTAGLIA-POLCINI_pptITA.pdf

Infine, il contributo identifica uno strumentario (*toolkit*) normativo, politico e tecnico e delle buone pratiche nella lotta alla criminalità economica identificate nel panorama internazionale e valutate come di potenziale utilità all'ulteriore valorizzazione dell'Italia nella cooperazione giudiziaria (Capitolo VI), avanzando delle raccomandazioni per informare le linee d'azione di apporto cooperativo italiano alla lotta contro la criminalità economica sia secondo le quattro aree funzionali precedentemente identificate sia nel contesto di cooperazione italo-latinoamericana.

Grazie a questo approccio, il progetto anela a informare l'implementazione di standard *operativi* di settore, valorizzando la multidimensionalità del fenomeno della criminalità economica come riconosciuto dalla Risoluzione 10/04 e, al contempo, fornire all'apparato istituzionale italiano gli strumenti propedeutici a garantire una maggiore puntualità, efficacia e coerenza in futuri progetti di cooperazione giudiziaria.

CAPITOLO I

PANORAMICA NORMATIVA

1. *Fonti normative multilaterali*

Nell'ambito della lotta alla corruzione e alla criminalità economica, le convenzioni contro il Crimine Organizzato Transnazionale (UNTOC o Convenzione di Palermo, 2000) e quella contro la Corruzione (UNCAC o Convenzione di Merida, 2003-2005) costituiscono i due principali strumenti normativi internazionali, nonché gli unici a valenza globale.

1.1 *Convenzioni quadro.* – 1.1.1 *Convenzione OCSE (1997).* - Diversi anni dopo l'adozione di una specifica legge anticorruzione – il *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) – da parte degli Stati Uniti (1977), sulla scia provocata dallo scandalo *Lockheed*, l'OCSE prese precocemente consapevolezza del rilievo che la lotta alla corruzione andava assumendo di pari passo con la globalizzazione dell'economia. Nel 1976 la *Lockheed Corporation* ammise di aver pagato tangenti a politici e militari di alcuni Stati del mondo per vendere i propri aerei militari¹. Tra il 1975 e il 1976, dai lavori della Commissione *Church* del Senato statunitense emerse che le pratiche di corruzione nell'esportazione di armi da parte della *Lockheed Corporation* e della più piccola *Northrop* costituivano un sistema diffuso e consolidato. Il Senatore Church riuscì a dimostrare che la *Lockheed* aveva pagato tangenti in almeno 15 Paesi. Il caso *Lockheed* partì proprio dall'ammissione dei vertici della stessa azienda, di fronte alla Commissione *Church* e alla *Securities and Exchange Commission*, che le commesse estere di forniture di aerei dalla fine degli anni Cinquanta agli anni Settanta del secolo scorso includevano commissioni e tangenti. Diretta conseguenza politica e legislativa dello scandalo *Lockheed* negli Stati Uniti fu la promulgazione del FCPA, avvenuta nel 1977 sotto l'Amministrazione *Carter*². La legge vietava azioni di corruzione

¹ R. Shaplen, *Annals of Crime: The Lockheed Incident*, in *The New Yorker*, vol. 53, 23 e 30 gennaio 1978, 48-91.

² F. Badua, *Laying Down the Law on Lockheed: How an Aviation and Defense Giant Inspired the Promulgation of the Foreign Corrupt Practices Act of 1977*, in *Accounting Historians Journal*, vol. 42, n. 1, 2015, 105-138.

all'estero da parte di individui e persone giuridiche degli Stati Uniti destinate a politici, partiti, o impiegati pubblici esteri e imponeva anche una trasparenza sulle spese di acquisizione di commesse all'estero nei bilanci di tutte le società quotate negli USA. Il FCPA consentiva agli Stati Uniti di combattere comportamenti legati alla corruzione al di fuori del proprio ambito territoriale ed è ritenuto il modello ispiratore della Convenzione OCSE sull'anticorruzione³.

Negli anni Novanta del secolo scorso, l'OCSE diede pertanto inizio a un'intensa azione contro la corruzione nelle transazioni economiche internazionali, considerata come elemento di distorsione della concorrenza e come fattore depressivo degli standard civili e politici degli Stati. In tale prospettiva, i Paesi industrializzati aderenti all'OCSE hanno modificato, con un'azione coordinata, la propria legislazione rendendo perseguibile penalmente la corruzione di pubblici ufficiali stranieri in tutti i Paesi, tramite la firma della Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri (firmata anche da alcuni Paesi non aderenti all'OCSE)⁴. Lo scopo era ed è quello di creare condizioni concorrenziali analoghe, almeno in tema di contrasto alla corruzione, per tutte le imprese degli Stati aderenti alla Convenzione che operano in campo internazionale.

La convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi nel dicembre 1997, è entrata in vigore all'inizio del 1999⁵. La Convenzione fornisce un più ampio quadro giuridico in materia di corruzione ed è vincolante per gli Stati aderenti (anche non membri dell'OCSE), in quanto soggetta a ratifica. Si tratta di disposizione a carattere innovativo, poiché all'epoca della sua conclusione in quasi tutti i Paesi OCSE la corruzione del pubblico ufficiale straniero non aggiungeva gli estremi di reato ed era perfino deducibile fiscalmente.

³ M. Pieth, *International Cooperation to Combat Corruption*, in *International Lawyer*, vol. 23, n. 3, 1989, 837-847.

⁴ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), *Convenzione sulla lotta contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali e commentari alla Convenzione*, Parigi, OCSE, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fighting-foreign-bribery/Convention%20and%20commentaries%20booklet%202024.pdf>.

⁵ Successivamente le sue disposizioni sono state rafforzate, in particolare d'una specifica Raccomandazione adottata nel 2009 ('*2009 OECD Anti-Bribery Recommendation*'). Vedasi Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), *Public Consultation Document: Review of the 2009 OECD Anti-Bribery Recommendation*, Parigi, OCSE, 2019, disponibile all'indirizzo: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Public-Consultation-Review-OECD-Anti-Bribery-Recommendation.pdf>.

Così avveniva, ad esempio, nell'ordinamento italiano, nel quale le nozioni di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio non potevano che riferirsi al contesto nazionale. La Convenzione vuole reagire ad un fenomeno giudicato "inaccettabile"⁶, imponendo agli Stati aderenti di considerare reato per le persone fisiche e giuridiche il fatto di corrompere funzionari stranieri per ottenere indebiti vantaggi nel commercio internazionale: esportazioni, appalti, investimenti, autorizzazioni, *et sim.*

La Convenzione OCSE – e quindi anche le norme di attuazione, incluse quelle penali, emanate dall'Italia e dagli altri Stati aderenti – non si limita a perseguire la corruzione dei funzionari di altri Stati membri ma si estende, senza vincolo di reciprocità, alla corruzione di pubblici ufficiali di qualsiasi altro Paese. Un atto di corruzione attiva, ovverosia una offerta promessa o il pagamento di una somma o di un'altra utilità non dovuta anche in natura, è considerato quindi un reato perseguibile in Italia, qualunque sia la cittadinanza del funzionario corrotto e l'organizzazione statale o internazionale cui questi appartenga. La Convenzione mira anche ad una efficacia preventiva e dissuasiva a sostegno delle imprese. Preventiva, nel senso di sollecitare quelle attive sui mercati internazionali ad astenersi dall'attuare, nei Paesi in cui operano, pratiche che possano configurare il reato di corruzione. Dissuasiva, nel senso di consentire alle imprese di resistere meglio a richieste illecite, invocando il divieto, ora penalmente sanzionato in tutti i Paesi industrializzati di origine, di pagare somme di denaro o altre utilità non dovute. Dal 4 luglio 2001 sono pienamente efficaci in Italia le norme anche penali introdotte in esecuzione della Convenzione dell'OCSE⁷.

1.1.2 *Convenzione UNTOC di Palermo (2000).*- Un accordo su una definizione di criminalità organizzata veniva raggiunto dopo anni di discussioni, quando la situazione era diventata insostenibile anche per gli Stati sviluppati e i più importanti risultati sono stati conseguiti grazie all'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata, UNTOC. Conosciuta anche come Convenzione di Palermo, è stata predisposta a New York City il 15 novembre del

⁶ E. Spahn, *International Bribery: The Moral Imperialism Critiques*, in *Minnesota Journal of International Law*, vol. 18, 2009, 155-190.

⁷ Ministero della Giustizia, *Convenzione OCSE contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri - Applicazione in Italia*, 11 aprile 2012, disponibile all'indirizzo: <https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART743793>.

2000 con i suoi relativi Protocolli, dedicati – rispettivamente: alla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, specialmente donne e bambini; alla lotta al traffico dei migranti via terra, mare e aria e al contrasto alla fabbricazione e al traffico illecito di armi da fuoco. Questi quattro strumenti giuridici costituiscono un vero e proprio regime internazionale per rafforzare le capacità degli Stati, sul piano interno e internazionale, nel contesto del crimine organizzato transnazionale.

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale fu adottata dicembre del 2000 a Palermo, sotto forma di trattato multilaterale ed è stata ratificata da centonovanta Stati del mondo. La città di Palermo fece da cornice alla firma della Convenzione, che entrò in vigore il 29 settembre 2003 con l'adesione, ad oggi, di 190 Stati dell'ONU su 193.

Grazie a quell'intesa non esistono più battaglie solitarie contro un fenomeno che non ha un'appartenenza territoriale, ma ogni Stato può contare sulla collaborazione degli altri Paesi, sulla condivisione delle competenze e delle esperienze nazionali. La Convenzione di Palermo, come già accennato, rappresenta la cornice giuridica più ampia e lo strumento più attuale e importante per la cooperazione di polizia nel contrasto al crimine organizzato. Nell'intesa confluisce il *know-how* di ciascun firmatario, un anello di congiunzione che valica le frontiere al servizio della legalità, della sicurezza e della giustizia globale. A livello operativo, ciò che caratterizza maggiormente la Convenzione è il ricorso a strumenti di contrasto avanzati: le tecniche investigative speciali, le consegne controllate, la sorveglianza elettronica, le operazioni sotto-copertura, la protezione dei testimoni, l'analisi criminale e la prevenzione. Soprattutto le investigazioni comuni svolte costituiscono uno dei più efficaci strumenti di cooperazione contro le organizzazioni criminali transnazionali.

Un risultato straordinario raggiunto grazie alla capacità di visione di Giovanni Falcone che, interpretando lo sforzo quotidiano e l'efficacia del sistema nazionale di polizia e giustizia, comprese come solo una cooperazione internazionale, che fosse la più ampia possibile, avrebbe potuto infliggere pesanti sconfitte alle mafie⁸.

La Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale si sta sempre più dimostrando l'unico vero strumento

⁸ L. Guarnotta, *La Convenzione di Palermo. Alle origini. Il ruolo di Palermo e di Giovanni Falcone*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata*, vol. 5, n. 2, 2019, 43-63, disponibile all'indirizzo: <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/article/view/11987>.

globale di cooperazione giudiziaria. Più attuale oggi di quanto non fosse all'inizio, la Convenzione fornisce strumenti ai Paesi aderenti per prevenire e combattere tutte le forme di criminalità organizzata. Nell'ottobre del 2018 è stata approvata a Vienna la Risoluzione sul meccanismo di revisione della Convenzione di Palermo. Una disposizione comune alla maggioranza dei trattati multilaterali nonché un accordo importante, in quanto consente di verificare periodicamente l'applicazione della Convenzione da parte degli Stati firmatari.

1.1.3 *Convenzione UNCAC (2003-2005).*- La *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) è l'unico trattato multilaterale a ratifica quasi globale giuridicamente vincolante contro la corruzione. La Convenzione negoziata dagli Stati membri delle Nazioni Unite, è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 al 11 dicembre dello stesso anno ed è entrata in vigore a dicembre del 2005. Il trattato riconosce l'importanza di misure sia preventive sia punitive, indirizza la natura transfrontaliera della corruzione con interventi di cooperazione internazionale e di restituzione dei proventi della corruzione. L'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) a Vienna funge da Segretariato dell'UNCAC⁹.

Tabella 2. *Struttura della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione*

Capitoli	Contenuto	Articoli
Capitolo I	Disposizioni generali	1-4
Capitolo II	Misure preventive	5-14
Capitolo III	Criminalizzazione e forze dell'ordine	15-42
Capitolo IV	Cooperazione internazionale	43-50
Capitolo V	Recupero dei beni	51-59
Capitolo VI	Assistenza tecnica e scambio di informazioni	60-62
Capitolo VII	Meccanismi per l'implementazione	63-64
Capitolo VIII	Disposizioni finali	65-71

⁹ Art. 8 della Risoluzione 58/4 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Nazioni Unite, *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, New York, Nazioni Unite, 2004, disponibile all'indirizzo: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf.

Lo scopo dell'UNCAC è ridurre le tipologie di corruzione che possono verificarsi tra le frontiere degli Stati, come ad esempio il traffico di influenze e l'abuso di potere, così come la corruzione tra privati, l'appropriazione indebita e il riciclaggio di denaro¹⁰. Si propone altresì di rafforzare il rispetto del diritto internazionale e la cooperazione giudiziaria tra i Paesi, fornendo meccanismi legali efficaci per il recupero patrimoniale internazionale¹¹.

Ad oggi, gli Stati parte della Convenzione sono 186. Si tratta quindi, di uno strumento pressoché universale. L'Italia, che rientra tra i firmatari, l'ha ratificata nel 2009 e la Convenzione è entrata in vigore nello stesso anno¹². L'obiettivo della Convenzione è triplice: a) promuovere e rafforzare le misure per prevenire e combattere la corruzione in maniera più efficiente ed efficace; b) promuovere, facilitare e sostenere la cooperazione internazionale e l'assistenza tecnica nella prevenzione e nella lotta contro la corruzione, inclusa la dimensione del recupero dei beni (*asset recovery*); c) promuovere l'integrità, la responsabilità (*accountability*) e la corretta gestione della cosa pubblica.

I rappresentanti di tutti gli Stati firmatari della Convenzione si impegnano a far avanzare la lotta contro la corruzione straniera in una nuova era di applicazione, per combattere vigorosamente coloro che agiscono nella corruzione. I firmatari si impegnano anche a rimanere al passo con le nuove e future sfide nella lotta alla corruzione e alla corruzione all'estero, affinché possano essere sviluppate e attuate contromisure appropriate e tempestive.

Gli Stati hanno così concordato di cooperare in ogni aspetto della lotta alla corruzione, compresa la prevenzione, le indagini e il perseguimento dei soggetti incriminati. I Paesi sono vincolati dalla Convenzione a prestarsi reciproca assistenza giudiziaria nella raccolta e nel trasferimento delle prove, nonché ad estradare i responsabili di atti di corruzione. Agli Stati è anche richiesto di adottare misure che permettano di rintracciare, congelare, sequestrare e confiscare i proventi della corruzione. Il recupero dei beni (*asset recovery*) è esplicitamente definito come un principio fondamentale della Convenzione¹³. Si tratta di una questione cruciale per molti Paesi in via di sviluppo in cui la diffusione della corruzione ai livelli più alti delle istituzioni ha contri-

¹⁰ Art. 1 UNCAC.

¹¹ *Ibid.*

¹² Cfr. Legge 116/2009.

¹³ Art. 51, UNCAC.

buito a depredare la ricchezza nazionale, dando luogo a fenomeni definiti “la cattura dello Stato” (*State capture*) in cui il recupero dei beni è necessario per la ricostruzione della società sotto nuovi governi. Raggiungere un accordo su questo capitolo ha comportato intensi negoziati, poiché le esigenze dei Paesi in via di sviluppo andavano conciliate con le garanzie legali e procedurali degli Stati. La Convenzione prevede, infine, che gli Stati considerino la possibilità di fornirsi reciprocamente assistenza tecnica¹⁴.

1.1.4 *Risoluzioni della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione di Palermo (2020).*- La Conferenza degli Stati Parte (*Conference of the Parties*, o COP) della Convenzione di Palermo in occasione del suo ventesimo anniversario ha adottato nell'ottobre del 2020 due risoluzioni proposte dall'Italia, uno delle quali (Risoluzione COP UNTOC 10/4) dedicata alla *legacy* di Giovanni Falcone.

Grazie alla prima, la Risoluzione 10/1 (COP UNTOC), si avvia la concreta operatività del meccanismo di revisione, strumento di valenza fondamentale finalizzato al controllo dell'attuazione, nell'ordinamento di ciascun Stato membro, degli obblighi assunti. La sua importanza risiede proprio nell'eliminazione di vuoti normativi negli ordinamenti interni, che permettono alle organizzazioni criminali “in movimento” di sfruttarli, godendo di una sostanziale impunità.

Con il secondo documento adottato, che prende il nome di Risoluzione Falcone, si potenzia il contrasto alla dimensione economica della criminalità e, più in generale, si offrono strumenti sempre più avanzati di prevenzione e di repressione delle nuove forme di criminalità. La risoluzione mette nero su bianco l'importanza dell'eredità lasciata da Giovanni Falcone, pioniere della cooperazione giudiziaria nel contrasto ai clan e il cui lavoro e sacrificio ha aperto la strada all'adozione della Convenzione¹⁵. È la prima volta che in una risoluzione viene valorizzato il contributo di una singola persona. Il documento fa anche chiaro riferimento alla cooperazione globale contro le conseguenze socioeconomiche della pandemia e l'infiltrazione mafiosa nel mondo imprenditoriale. La Convenzione di Palermo diventa, pertanto, il principale strumento giuridico per la cooperazione tra gli Stati contro il crimine transnazionale organizzato e un fondamentale punto di riferimento per qualsiasi tipo di iniziativa in siffatto ambito.

¹⁴ Capitolo VI, UNCAC.

¹⁵ Cfr. Paragrafo preambolare 13, Risoluzione 10/4 COP UNTOC.

1.1.4.a. *Asset Recovery*. - Nella lotta alla criminalità economica, il recupero dei beni (*asset recovery*) costituisce un elemento indispensabile. Quest'ultimo, infatti, non solo compromette il funzionamento del meccanismo della criminalità economica – indebolendo i gruppi criminali e ostacolando i processi di riciclaggio e reinvestimento del denaro sporco, *id est* la vera e propria linfa vitale del sistema criminale – ma consente allo Stato di ricollocare le risorse illecite in progetti che beneficino la collettività. Non è un caso che ridurre la capacità operativa dei gruppi criminali e restituire alla società i beni confiscati siano un tassello fondamentale nella UNCAC, la quale riserva l'intero capitolo V alla questione di *asset recovery*¹⁶.

Il principale organo decisionale della UNCAC è la CoSP, la cui duplice missione è, da una parte, di supportare gli stati nell'implementazione della Convenzione e, dall'altra, di fornire linee guida politiche all'UNODC. Le innumerevoli Risoluzioni della CoSP che approfondiscono il tema di *asset recovery* riaffermano la sua centralità e la necessità per gli Stati Parte di coordinare le loro azioni per ottenere risultati più soddisfacenti in questo ambito. Tra queste, l'ultima – la *Risoluzione 10/6 (Enhancing the use of beneficial ownership information to strengthen asset recovery)* – sviluppa ulteriormente le raccomandazioni precedentemente adottate nella Risoluzione 7/9 CoSP in materia di prevenzione della corruzione nei processi di appalto, con particolare attenzione alle misure di trasparenza per i soggetti economici coinvolti e di facilitazione all'accesso di informazioni sulla titolarità effettiva da parte delle autorità pubbliche competenti in materia di appalti. In seno alla CoSP risiede inoltre il Gruppo di Lavoro sul Recupero dei Beni delle Nazioni Unite (*Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery*), il quale assiste e consiglia la CoSP nell'applicazione del capitolo V dell'UNCAC.

A completare il quadro normativo sul recupero dei beni fanno testo le raccomandazioni e le linee guida definite dalla *Financial Action Task Force* (FATF) e dal suo Gruppo di Azione Finanziaria del Latinoamerica (*Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica*, GAFI-LAT). In particolare, si annoverano le Raccomandazioni FATF¹⁷, le

¹⁶ Cfr. Artt. 53, 54, e 57.

¹⁷ Financial Action Task Force (FATF), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendations*, Parigi, FATF/OECD, 2012, aggiornato a febbraio 2025, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>.

Best Practices FATF sulla lotta all'abuso delle organizzazioni non-profit¹⁸ e le General Guidelines RRAG¹⁹ (*Red de Recuperación de Activos de GAFILAT*). Le prime, pubblicate nel 2012 e aggiornate nel 2023, sono una raccolta di standard internazionali per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento e proliferazione del terrorismo. Sebbene non siano nate per regolamentare il processo di *asset recovery* in sé, le raccomandazioni danno grande rilevanza all'argomento: in particolare, estendono la definizione di proprietà, introducono la possibilità di congelare o confiscare beni senza un mandato del tribunale, promuovono l'assistenza giudiziaria reciproca e propongono la creazione di un fondo per il recupero di beni²⁰.

Da ultimo, meritano menzione le c.d. Lausanne Guidelines²¹ (*Guidelines for the Efficient Recovery of Stolen Assets*) del 2014, una raccolta di *best practices* catalogate sotto forma di checklist in un tentativo di rendere più efficace ed efficiente il processo di recupero dei beni attraverso la collaborazione tra Stato richiedente e Stato richiesto.

1.1.4.b. *Corruzione*.- Nel contesto della criminalità economica organizzata, il fenomeno della corruzione svolge un ruolo fondamentale. Questa, infatti, fornisce ai gruppi criminali un canale di accesso ai vertici istituzionali permettendo loro di compiere manovre illecite e ottenere indebiti benefici a scapito della società e di chi opera secondo le regole. In altri termini, la criminalità organizzata non sarebbe libera di agire alla luce del giorno e restare impunita se non fosse per la protezione di cui gode grazie alla corruzione delle istituzioni pubbliche. Ad inasprire ulteriormente la questione è il carattere transnazionale del fenomeno.

Alla luce di quanto riportato sopra, non stupisce il fatto che la lotta alla corruzione sia tra le priorità della comunità internazionale. Di

¹⁸ Financial Action Task Force (FATF), *Best Practices on Combating the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*, Parigi, FATF/OECD, novembre 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/BPP-Combating-TF-Abuse-NPO-R8.pdf>.

¹⁹ GAFILAT – Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, *Linee guida generali della Rete per il Recupero dei Beni (RRAG)*, documento approvato dal Plenario del GAFILAT, Asunción, dicembre 2011, disponibile all'indirizzo: <https://www.oas.org/cicaddocs/Document.aspx?Id=4017>.

²⁰ Cfr. Raccomandazioni 4, 30, 31, 38.

²¹ World Bank – Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), *Guidelines for the Efficient Recovery of Stolen Assets*, Washington, DC, World Bank, 2021, disponibile all'indirizzo: https://star.worldbank.org/sites/default/files/2021-01/Asset%20recovery%20guidelines_Eng.pdf.

fatto, già nel 1996 veniva firmata la *Inter American Convention Against Corruption* (IACAC), un trattato regionale tra Paesi americani incentrato su prevenzione della corruzione, criminalizzazione di quest'ultima e cooperazione internazionale per combatterla²². A un anno di distanza, nel 1997, l'OCSE produceva la *Anti-Bribery Convention* per contrastare la corruzione nel contesto delle transazioni internazionali²³.

Le due Convenzioni menzionate fornirono il trampolino di lancio che permise all'Organizzazione delle Nazioni Unite di produrre altre due fondamentali Convenzioni che assunsero un carattere quasi globale: l'UNTOC e l'UNCAC con 193 e 191 ratifiche rispettivamente²⁴.

I meccanismi di revisione e i Gruppi di Lavoro apportano alla dimensione prettamente teorica del quadro normativo, una cornice pratica che si occupa dell'implementazione concreta di quanto riportato su carta. Per quanto concerne la regione americana meritano menzione il Meccanismo di Implementazione della Convenzione Interamericana contro la Corruzione (*Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*, MESICIC) e il Gruppo di Lavoro Specializzato nella Lotta alla Corruzione Transnazionale (*Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional*, GTCT) dell'Organizzazione Latinoamericana e dei Caraibi di Entità Fiscali Superiori (*Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, OLACEFS). Sul piano internazionale invece la supervisione degli sforzi dei Paesi contro la corruzione spetta al Gruppo di Lavoro sulla Corruzione dell'OCSE e alla CSP con il suo Gruppo di Lavoro sulla Prevenzione delle Nazioni Unite (*Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption*) che la affianca nell'applicazione del capitolo II dell'UNCAC.

1.1.4.c. *Criminalità Transnazionale Organizzata*.- La globalizzazione, intesa come progressivo abbattimento delle frontiere per la libera circolazione di persone, merci e servizi, ha agevolato dall'altro lato la diffusione di alcune pratiche criminali che vedono i gruppi criminali agire e imporsi nell'economia, nel mercato e nella società in una dimensione che trascende i confini nazionali²⁵. All'interno dei princi-

²² Artt. 3, 8, 6, 7, 9, 10, 13, 14.

²³ Artt. 1, 3, 5, 12.

²⁴ Artt. 5, 15, 16, 18.

²⁵ P. Andreas, *Transnational Crime and Economic Globalization*, in M. Berdal, M. Serra-

pali strumenti giuridici per il contrasto al crimine transnazionale organizzato, questo fenomeno viene definito in base ad alcuni criteri che prendono in considerazione non solo la diffusione del gruppo criminale organizzato a livello geografico, ma anche le modalità operative dello stesso. In particolare, un crimine è considerato “transnazionale” quando è commesso in più di uno Stato o quando produce conseguenze oltre i confini dello Stato in cui è stato originariamente preparato e pianificato. All'interno della UNTOC, per fornire una visione il più chiara possibile di come il fenomeno transnazionale viene concepito, per “gruppo criminale organizzato” si intende un «gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da tre o più persone che agiscono di concerto al fine di commettere uno o più reati gravi [...] al fine di ottenere, direttamente o indirettamente un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale»²⁶.

Data la complessità e la progressiva espansione di questi fenomeni, facilitata dalla diffusione delle nuove tecnologie digitali che i gruppi criminali transnazionali sfruttano a proprio vantaggio, la comunità internazionale ha deciso di dotarsi di strumenti condivisi, a partire da quelli normativi, per contrastare al meglio il crimine transnazionale organizzato che per sua natura, come si è detto, richiede la massima condivisione di principi e norme e più innovative forme di cooperazione tra gli Stati.

In questo senso, l'UNTOC, adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione 55/25 del 2000 rappresenta oggi, come già richiamato, la cornice giuridica più ampia e il più importante strumento normativo internazionale per la lotta alla criminalità organizzata transnazionale, oltre che il quadro più attuale e rilevante per la cooperazione istituzionale e di polizia nel contrasto ai numerosi reati di natura transnazionale. Questa fornisce un indirizzo politico chiaro a tutti gli Stati, che da questo momento si impegnano a favorire l'armonizzazione dei propri sistemi normativi nazionali alle disposizioni della Convenzione Onu, non solo sul piano dell'introduzione di nuove norme e del riconoscimento di standard condivisi per la lotta al crimine transnazionale, ma anche e soprattutto sul piano della cooperazione con gli altri Stati parte della Convenzione nell'individuazione e nel perseguimento del crimine in tutte le sue fasi.

no (a cura di), *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, 37–52, disponibile all'indirizzo: <https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.1515/9781626370197-004/html>.

²⁶ Art. 2(a).

Dal punto di vista giuridico, una delle più importanti priorità rimane infatti l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, spesso ancora disallineate, utile a ostacolare i fenomeni criminali in qualsiasi Stato il reato venga commesso: i gruppi criminali di natura transnazionale, infatti, utilizzano la disuguaglianza dei sistemi giuridici nazionali e la carenza di controlli soprattutto nei Paesi meno sviluppati per installare le proprie attività in contesti dove hanno maggiori probabilità di agire impuniti²⁷. La "equalizzazione" del rischio per i criminali in tutti i Paesi avrebbe un impatto negativo e debilitante nei confronti del carattere transnazionale dell'attività illecita, riducendo fortemente la possibilità per l'organizzazione criminale di operare con relativa facilità al di fuori dei confini di un determinato Paese²⁸.

Questa vitale necessità di abbattere le sostanziali differenze tra i diversi sistemi penali e procedurali richiede uno sforzo collettivo grande almeno quanto la rapidità con cui i gruppi criminali riescono a muoversi oggi sulla scena internazionale.

Più recentemente, sulla scia delle previsioni contenute nella Convenzione di Palermo e in occasione del suo ventesimo anniversario, l'Italia ha partecipato attivamente alla formulazione di una nuova risoluzione, la 10/4 dell'ottobre 2020, adottata dalla Conferenza delle Parti alla Convenzione (UNTOC COP). Essa riafferma, in un momento storico di relativa difficoltà delle istituzioni internazionali di fronte alle nuove minacce e alle nuove forme di criminalità organizzata, il ruolo necessario delle Nazioni Unite e dei suoi uffici nella prevenzione e nella lotta al crimine transnazionale organizzato e nell'analisi dei progressi realizzati anche attraverso il meccanismo di revisione introdotto nel 2018, e invita tutti gli Stati all'implementazione della normativa internazionale, in particolare sui temi di condivisione di informazioni, cooperazione giudiziaria, protezione delle vittime e recupero dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

Uno degli obiettivi principali resta quello di promuovere un maggiore coordinamento delle indagini transfrontaliere, ad esempio attraverso la creazione di organismi investigativi congiunti. In questo contesto, l'Ufficio della Nazioni Unite per il controllo della droga e la

²⁷ P. Williams, *Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?*, in *Crime, Law and Social Change*, vol. 27, n. 3, 1997, 321-355, disponibile all'indirizzo: <https://www.jstor.org/stable/24357599>.

²⁸ B.A. Ristau, U. Zvekic, M.E. Warlow, *International Cooperation and Transnational Organized Crime*, in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 90, *Are International Institutions Doing Their Job?* (27-30 marzo 1996), 533-541, disponibile all'indirizzo: <https://www.jstor.org/stable/25659076>.

prevenzione del crimine svolge una funzione di raccordo tra le diverse istituzioni internazionali, regionali e nazionali adibite alla prevenzione e al contrasto di fenomeni criminali come commercio internazionale di droga, terrorismo, riciclaggio di denaro e corruzione, fornendo assistenza giuridica ai governi nell'implementazione delle normative internazionali, ma anche tecnica e finanziaria per lo sviluppo di nuovi metodi e strategie per la lotta al crimine transnazionale.

Il crimine transnazionale organizzato include numerosi reati, anche in ambiti molto diversi tra loro, tra cui la tratta di persone e il traffico illegale di armi da fuoco di cui i Protocolli della Convenzione trattano più nello specifico. Tuttavia, quello che risulta di maggiore interesse alla presente analisi è l'approfondimento delle attuali attività dei gruppi criminali internazionali nell'ambito della criminalità economica e la loro partecipazione ai fenomeni corruttivi. Si tratta di ambiti differenti ma strettamente legati tra loro, dal momento in cui i gruppi criminali non sarebbero in grado di operare così attivamente, impunemente e con la stessa efficienza senza un grado di protezione e tolleranza da parte e all'interno delle istituzioni pubbliche. Nei Paesi con un più alto indice di corruzione, i gruppi criminali sono perfettamente inseriti all'interno delle istituzioni statali, ma anche nel sistema giudiziario e nelle forze di polizia²⁹.

La Convenzione di Palermo, e più recentemente la risoluzione 10/4 adottata nell'ambito della UNTOC COP, sottolineano la natura trasversale oltre che transnazionale del fenomeno corruttivo, evidenziando come la lotta contro la corruzione, cui è dedicata l'UNCAC, debba essere parte integrante degli sforzi per combattere altri crimini di portata internazionale come il traffico di droga, il riciclaggio di denaro e altre gravi attività criminali che coinvolgono la complicità di funzionari pubblici.

Su quest'ultima fattispecie in particolare, ha rappresentato un passo avanti allora e rappresenta oggi uno strumento fondamentale la Convenzione OCSE sulla corruzione dei funzionari pubblici stranieri del 1997 che l'Italia ha ratificato nel 2000 introducendo nel Codice Penale l'art. 322-bis che punisce, al pari dei funzionari pubblici italiani, la corruzione «delle persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pub-

²⁹ E. Buscaglia, J. van Dijk, *Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector*, in *Forum on Crime and Society*, vol. 3, nn. 1 e 2, dicembre 2003, 3–34, disponibile all'indirizzo: https://www.unodc.org/pdf/crime/forum/forum3_Art1.pdf.

blico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali, qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali»³⁰. La sua attuazione ha instaurato dei vincoli giuridici importanti per le imprese nella conduzione di attività economiche internazionali, limitando pratiche distorsive dei mercati e della concorrenza e dannose per lo sviluppo economico e sociale nei Paesi emergenti, e garantendo una certa tutela all'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Tra gli obiettivi, come ribadito anche nella Raccomandazione del Consiglio per rafforzare la lotta contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni commerciali internazionali del 2021, rientra quello di promuovere la cooperazione internazionale per la mutua assistenza giudiziaria, la collaborazione tra le forze di polizia e l'assistenza tecnica anche nella fase di recupero dei proventi della corruzione dei pubblici funzionari stranieri. I rapporti del *Working Group on Bribery dell'OCSE*, l'organo responsabile dell'implementazione della Convenzione, aiuta le istituzioni nazionali preposte a sviluppare strumenti adeguati di lotta alla corruzione e al tempo stesso valuta gli Stati attraverso un meccanismo di monitoraggio dei progressi³¹.

Relativamente agli standard di settore, il crimine transnazionale è sotto la lente di numerose iniziative, sia sotto forma di convenzioni internazionali che di cooperazione internazionale e organizzazioni globali come la FATF.

Sul piano della *capacity building*, tutte le Convenzioni menzionate prevedono il rafforzamento della capacità degli Stati e delle istituzioni di prevenire, investigare e contrastare il crimine transnazionale organizzato, soprattutto attraverso la formazione dei membri delle istituzioni nazionali e attraverso programmi di assistenza tecnica.

L'art. 29 della Convenzione di Palermo prevede che gli Stati si forniscano mutua assistenza tecnica «nella pianificazione e nell'implementazione di programmi di ricerca e formazione volti a condividere le competenze». L'UNODC svolge in questo un ruolo fondamentale rappresentando per gli Stati una guida nell'adozione delle misure previste nella Convenzione e un punto di riferimento per

³⁰ Comma 5-quinquies.

³¹ OECD – Working Group on Bribery, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention: Phase 4 Report – Italy*, Parigi, OECD Publishing, 2022, disponibile all'indirizzo: https://www.oecd.org/en/publications/implementing-the-oecd-anti-bribery-convention-phase-4-report-italy_f94df262-en.html.

l'implementazione delle normative nazionali. Anche agenzie come Europol e Interpol promuovono con lo stesso principio programmi internazionali per la formazione e il miglioramento delle forze di polizia, così come fanno anche alcuni programmi di cui l'Italia è promotrice o cui partecipa attivamente come partner. Anche la sopracitata FATF, *task force* intergovernativa nata negli anni '90 su iniziativa del G7, è impegnata a fornire supporto agli Stati nella creazione di leggi e sistemi di controllo più efficienti con programmi di *capacity building*.

Per quanto riguarda gli elementi di *institutional building*, invece, soprattutto l'UNCAC pone le basi per l'adozione di normative comuni per il contrasto al fenomeno corruttivo, e quindi indirettamente al crimine transnazionale che si serve molto spesso della corruzione dei rappresentanti e dei vertici delle istituzioni per espletare con meno ostacoli le proprie attività. Gli Stati devono in questo senso impegnarsi nel rafforzamento delle proprie istituzioni nazionali e degli apparati giuridici per garantire una lotta efficace ai fenomeni criminosi. La creazione di sistemi legislativi puntuali e integrati è requisito fondamentale per consentire di migliorare il monitoraggio e di conseguenza l'intercettazione dei flussi di denaro criminali. Anche le agenzie nazionali, e l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ne è un esempio, e le forze di polizia di ogni singolo Paese, oltre al sistema giuridico in generale, hanno responsabilità importanti nella creazione di un sistema di controlli più efficace.

La collaborazione tra le forze di polizia è infatti una delle priorità condivise dalla comunità internazionale per un'azione coordinata e congiunta contro il crimine transnazionale organizzato. In particolare, l'art. 27 della Convenzione di Palermo e l'art. 46 dell'UNCAC prevedono chiaramente che gli Stati cooperino tra di loro «nello svolgimento di indagini relative ai reati previsti dalla Convenzione» e provvedano ad aumentare il grado di mutua «assistenza legale nelle investigazioni, nei procedimenti penali e giudiziari». Anche qui l'attività di Europol e Interpol è evidente, non tanto sul piano della formazione e dell'assistenza tecnica, quanto sulle attività di ricerca congiunta e sulla cooperazione materiale tra le forze di polizia.

1.1.4.d. *Proventi di crimini.*- Nel corso degli ultimi decenni, i gruppi criminali che operano sulla scena internazionale hanno costruito reti molto strutturate e realizzato ingenti profitti. Si tratta di quantità di denaro stimabili a livello globale in centinaia di miliardi di dollari sottratti all'economia legale, il cui recupero costituisce uno dei più

importanti tasselli della lotta al crimine transnazionale. L'orientamento generale dei dispositivi internazionali non si limita infatti al contrasto del crimine dal punto di vista strettamente del perseguimento e della detenzione dei colpevoli, ma anche e soprattutto in una serie di misure che mirano alla sottrazione dei capitali ottenuti illegalmente.

Anche qui la Convenzione di Palermo del 2000 rappresenta un caposaldo innovativo perché viene riconosciuto per la prima volta il dovere degli Stati di sviluppare o perfezionare metodologie volte al recupero dei cd. "*proceeds of crime*". All'art. 6 della Convenzione si prevede che ciascuno Stato intervenga sulle proprie leggi nazionali in materia di lotta al crimine organizzato in modo da arginare il fenomeno del riciclaggio di denaro e criminalizzare l'utilizzo consapevole dei proventi di reato per finanziare altre attività. All'art. 12 la Convenzione chiede agli Stati di adottare misure legislative all'interno dei loro sistemi giuridici nazionali per consentire la confisca dei proventi del crimine derivanti dai reati coperti dalla Convenzione, attraverso la creazione di meccanismi legali per la confisca o il sequestro dei beni ottenuti dai reati previsti dalla Convenzione come il traffico di droga, la corruzione e il riciclaggio di denaro. Tutto questo continua a richiedere una implementazione di una serie di disposizioni da parte degli Stati per un recupero più efficiente delle risorse ottenute e utilizzate illegalmente dai gruppi criminali. All'art. 13 si chiede una cooperazione tra gli Stati a tale scopo.

Il principio attorno a cui ruotano le presenti disposizioni è quello secondo cui l'efficacia dell'azione di contrasto alle organizzazioni criminali e mafiose dipende direttamente dall'intensità con cui sono adottate misure volte alla sottrazione del capitale illecito, sia quello riciclato nell'economia legale sia quello costituente il patrimonio dell'organizzazione criminale.

Disposizioni importanti in materia di criminalizzazione del riciclaggio dei proventi del crimine e del loro recupero sono contenute anche nell'UNCAC e, in un ambito più circoscritto rispetto a quello delle Nazioni Unite, dalla Convenzione di Strasburgo del 1990 sul riciclaggio, l'identificazione, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e dalla Convenzione di Varsavia del 2005 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo. Nate dalla necessità di sviluppare norme e meccanismi per una più rapida individuazione e congelamento dei beni derivati da o utilizzati per attività illecite, questi strumenti garantiscono una solida base di riferimento per l'implementazione nei diversi si-

stemi giuridici. All'art. 8 della Convenzione del 1990 l'accento viene posto in particolare anche sugli obblighi in capo alle Parti di prestare «la più ampia assistenza possibile per identificare e rintracciare gli strumenti, i proventi e gli altri valori patrimoniali suscettibili di confisca». Nel 2005 il Consiglio d'Europa ha ribadito la necessità dell'adozione da parte degli Stati di «misure legislative e di altro tipo [necessarie a consentire] di identificare, rintracciare, congelare o sequestrare rapidamente i beni passibili di confisca», ampliando l'ambito di applicazione della confisca a nuovi reati nell'ambito della criminalità economica e finanziaria e prevedendo meccanismi di cooperazione più rapidi ed efficaci.

Se l'UNCAC ha una rilevanza giuridica internazionale, le altre due Convenzioni sono state adottate solo in seno al Consiglio d'Europa, ma pongono comunque le basi per la cooperazione in quest'ambito con i Paesi terzi. L'obiettivo principale resta quello di sgomberare il campo da qualsiasi tentativo da parte delle stesse organizzazioni di riutilizzare quelle risorse per ricostituirsi e tornare ad operare più facilmente sul mercato.

Anche la FATF ha stilato delle raccomandazioni, tra cui la numero 4 che invita gli Stati parte a creare le condizioni giuridiche e pratiche per «consentire alle rispettive autorità competenti di congelare o sequestrare e confiscare quanto segue, salvaguardando i diritti di terze parti in buona fede: (a) i beni riciclati, (b) i proventi di, o strumenti utilizzati per, o destinati a essere utilizzati in vista di, riciclaggio o reati-presupposto, (c) beni che costituiscono il prodotto di, sono utilizzati per, o sono destinati a essere utilizzati in vista di, o stanziati per, il finanziamento di terrorismo, atti terroristici o organizzazioni terroristiche». Nel 2024 i Paesi membri della GAFILAT hanno approvato la *Declaración de Cartagena de Indias* con l'obiettivo di rafforzare l'impegno e l'azione in materia di recupero dei beni a livello regionale in questo settore³².

Anche su questo fronte, tuttavia, la disomogeneità dei sistemi normativi e penali tra i singoli Stati ostacola fortemente questo processo di sottrazione dei proventi del crimine, che dovrebbe essere agevolato attraverso meccanismi automatizzati e una continua coope-

³² GAFILAT – Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, *Declaración de Cartagena de Indias: Un llamado a reforzar el compromiso y las medidas de recuperación de activos a nivel regional*, Buenos Aires, GAFILAT, 2023, disponibile all'indirizzo: <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/Declaracion-de-cartagena-de-indias.pdf>.

razione interstatale. Questi meccanismi continuano ancora oggi, infatti, ad essere farraginosi e a presentare difetti procedurali che non consentono di sottoporre a vincoli abbastanza severi i patrimoni situati all'estero³³. Si rende per questo necessaria un'armonizzazione delle diverse normative in materia di sequestro e confisca dei proventi del crimine.

Allo stesso tempo, le normative internazionali tendono a favorire il "*social reuse of assets for the benefit of communities*", come ribadito anche nella Risoluzione 10/4 del 2020, e cioè la creazione di un sistema di redistribuzione delle risorse provenienti da attività criminose per finanziare progetti di sensibilizzazione contro i reati, e quindi programmi di prevenzione, oppure attività sociali sia per beneficenza sia per il miglioramento dei servizi delle comunità locali.

Tutto ciò pone le basi per la partecipazione dell'Unione Europea e anche dell'Italia, che su questo tema ha sviluppato forme avanzate di riconversione dei beni sottratti alle organizzazioni mafiose, a programmi di cooperazione con i Paesi latinoamericani e con le loro istituzioni per una maggiore sinergia nella lotta al crimine attraverso la condivisione di informazioni, una maggiore uniformità delle legislazioni nazionali e l'implementazione delle normative internazionali, oltre che la formazione delle forze di polizia e un'assistenza finanziaria e tecnica alle agenzie nazionali.

2. Definizioni operative armonizzate sulla lotta alla criminalità economica

Nell'elaborazione del presente studio, utile a fornire un quadro generale della normativa internazionale rilevante in tema di criminalità economica e un'analisi delle prospettive di sviluppo dei meccanismi di cooperazione nell'ambito della lotta ai fenomeni di criminalità economica, le seguenti quattro aree di approfondimento sono state identificate come prioritarie al fine di delimitare il contenuto di questa ricerca e consentire una trattazione mirata ed esaustiva:

³³ M.J. Borgers, J.A. Moors, *Targeting the Proceeds of Crime: Bottlenecks in International Cooperation*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 15, n. 1, 2007, 1-22, disponibile all'indirizzo: <https://research.vu.nl/files/2263557/targeting.proceeds.crime.pdf>.

- *Asset Recovery*;
- Criminalità Transnazionale Organizzata (TOC);
- Corruzione;
- *Proceeds of crime*.

2.a. *Asset Recovery*. - Di centrale importanza nella lotta anticorruzione – come sopra sottolineato – l'attività di tracciamento, blocco, confisca e restituzione allo Stato o alle vittime di attività illecite di beni provenienti da queste ultime trova ampio spazio sia nel panorama normativo internazionale sia domestico.

L'*asset recovery* viene operativamente inquadrata negli artt. 51-59 dell'UNCAC, la quale all'art. 51 la definisce «un principio fondamentale di questa Convenzione» e allarga la nozione di recupero dei beni non solo all'interpretazione classica di confisca dei proventi di attività illecite, bensì all'intero processo di confisca e rimpatrio dei beni (*assets*) rubati³⁴. All'art. 2(d) la Convenzione inoltre garantisce alla nozione di *assets* un'ampia interpretazione, includendo beni materiali e immateriali, al contempo riconoscendo la natura intrinsecamente dipendente dalla «più ampia misura di cooperazione e assistenza» tra gli Stati Parte del processo all'art. 51.

Il quadro normativo italiano rispecchia l'approccio dell'UNCAC all'*asset recovery* con la dotazione di strumenti di sequestro e confisca nel Codice Penale e in legislazioni ad hoc, anticipandone tuttavia una dimensione. Difatti, le misure di confisca sia penale³⁵ sia di prevenzione³⁶ – quest'ultima internazionalmente nota ad oggi come confisca in assenza di condanna (*non-conviction based recovery*) e in Italia antecedente di 38 anni rispetto alle disposizioni analoghe dell'UNCAC³⁷ – hanno dotato l'ordinamento italiano di una ampiezza operativa prodromica nell'accezione di confisca nei processi di *asset recovery* che sono successivamente stati codificati e promossi tanto da l'UNCAC quanto da iniziative regionali come la FATF.

³⁴ F. Desterbeck, D. Schantz, *Asset Recovery in the UNCAC Convention: Possibilities and Limitations*, in *EUCRIM – The European Criminal Law Associations' Forum*, n. 4, 2009, 162–168, disponibile all'indirizzo: <https://eucrim.eu/articles/asset-recovery-uncac-convention-possibilities-and-limitations/>

³⁵ Art. 240 c.p.

³⁶ D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

³⁷ Cfr. Legge 31 maggio 1965, n. 575, Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera, in G.U. 6 giugno 1965, n. 139.

2.b. *Corruzione*.- Il sistema normativo internazionale sull'anticorruzione, purché ben articolato e dotato di dispositivi di alta specificità per la lotta al fenomeno corruttivo, non delinea una convergente e tassativa definizione di corruzione, optando piuttosto per un approccio prescrittivo volto alla repressione di *atti corruttivi*. Se da una parte l'UNCAC evade la definizione del fenomeno corruttivo³⁸ richiedendo agli Stati Parte di criminalizzare delle condotte corruttive quali, *inter alia*, corruzione di funzionari pubblici³⁹, abuso di funzione⁴⁰, peculato⁴¹ e corruzione nel settore privato⁴², dall'altra l'IACAC esclude similmente dall'Art. 1 (*Definitions*) la nozione di corruzione incentrandosi principalmente sulle misure preventive (Art. 3) e sull'applicabilità del dispositivo ad *acts of corruption* (Art. 6). L'approccio sia di convenzioni di natura globale, quale la Convenzione OCSE, sia di strumenti regionali di *soft law*, come ad esempio la Dichiarazione Politica di Città del Messico⁴³ della Comunità di Stati Latinoamericani e dei Caraibi (CELAC), risulta dunque incentrato sull'anelito alla cooperazione internazionale in un approccio coerente alla criminalizzazione e prevenzione di specifiche condotte legate al fenomeno corruttivo piuttosto che alla definizione armonizzata della corruzione stessa, deferendo alle giurisdizioni nazionali e regionali la circoscrizione del fenomeno corruttivo nelle sue manifestazioni locali.

A livello nazionale, l'ordinamento italiano articola il fenomeno corruttivo nella Pubblica Amministrazione⁴⁴ disciplinando la corruzione *per un atto conforme dai doveri d'ufficio* all'art. 318 c.p. e quella *per un atto contrario ai doveri d'ufficio* all'art. 319 c.p., oltre ai casi di corruzione in atti giudiziari all'art. 319-ter c.p. In entrambi i casi, la corruzione è caratterizzata da un *pactum sceleris* tra un funzionario pubblico e un privato che devia il funzionario pubblico dall'adempimento dei suoi doveri (passivamente o attivamente), ottenendo un compenso privato indebito in cambio di atti del suo ufficio. Con l'art.

³⁸ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *What is Corruption?*, disponibile all'indirizzo: <https://www.unodc.org/corruption/en/learn/what-is-corruption.html>.

³⁹ Artt. 15-16, UNCAC.

⁴⁰ Art. 19, UNCAC.

⁴¹ Art. 20, UNCAC.

⁴² Art. 21, UNCAC.

⁴³ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), *Declaración Conjunta de la V Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción*, Ciudad de México, 27 ottobre 2021, disponibile all'indirizzo: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/678817/Celac_Joint_Declaration_October_27_2021.pdf.

⁴⁴ Artt. 318-322 c.p.

322-bis c.p. viene inoltre recepita domesticamente l'estensione di punibilità delle condotte corruttive coinvolgenti funzionari esteri (*foreign officials*) in adempimento agli obblighi stabiliti dall'accesso alla Convenzione OCSE e all'UNCAC.

Risulta infine importante sottolineare come, nel quadro normativo italiano, quello corruttivo sia inquadrato come un fenomeno richiedente una risposta articolata di natura amministrativo-preventiva. Ne è testimonianza la creazione dell'ANAC con la legge 190/2012, nonché l'imposizione di piani di prevenzione, codici etici e tutela dei *whistle-blowers* ad ogni P.A.

2.c. Criminalità Transnazionale Organizzata.- Nell'ordinamento italiano, come disposto dalla legge 16 marzo 2006, n. 146, per reato transnazionale si intende il reato, in cui «sia coinvolto un gruppo criminale organizzato», commesso in più di uno Stato, ovvero in un solo Stato ma la cui pianificazione, preparazione, controllo siano avvenuti o il reato stesso abbia effetti sostanziali al di fuori dei confini nazionali.

Considerato l'obiettivo della suddetta legge, e cioè la ratifica e attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Transnazionale Organizzato (o Convenzione di Palermo), questa si occupa di fornire una definizione generale di reato transnazionale e di stabilire alcune delle fasi procedurali per il perseguimento del crimine, nei limiti dell'applicabilità delle norme internazionali all'interno del contesto nazionale.

La Convenzione di Palermo, avendo una portata molto più ampia e rappresentando il quadro giuridico di riferimento per identificare e punire questi crimini a livello globale, non contiene una definizione precisa della criminalità organizzata transnazionale, ma definisce più specificamente le attività, i campi e le modalità di azione dei gruppi criminali organizzati in contesti che oltrepassano i confini nazionali.

Ai fini della presente ricerca, è importante considerare come le reti di criminalità internazionale organizzata rappresentino oggi una delle maggiori minacce alla sicurezza internazionale: queste, infatti, si alimentano spesso della mancanza di coordinamento tra le forze di polizia, le agenzie governative e le istituzioni giudiziarie per pervadere il tessuto sociale, economico e anche politico degli Stati, con effetti allarmanti in particolare nei Paesi già poveri o in via di sviluppo.

2.d. *Proventi di crimini*. - I *proceeds of crime* vengono considerati nell'ordinamento italiano, sia all'interno del codice penale sia in altri dispositivi, soprattutto quelli antimafia, come qualsiasi bene ottenuto illecitamente attraverso la commissione di un reato.

All'interno delle Convenzioni ONU in materia di lotta alla criminalità organizzata e lotta alla corruzione, i "proventi del crimine" vengono definiti generalmente come «qualsiasi bene derivato o ottenuto, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione di un reato»⁴⁵ oppure, più nello specifico delle Convenzioni dedicate alla materia, come «qualsiasi vantaggio economico derivante da reati, che può consistere in qualsiasi bene, materiale o immateriale, mobile o immobile, e in documenti o strumenti legali che attestino il titolo o l'interesse in tale bene»⁴⁶.

Il nostro Paese risulta avere in quest'ambito, soprattutto relativamente allo strumento della confisca, uno dei più avanzati sistemi di individuazione e recupero dei proventi del crimine, soprattutto quelli di provenienza mafiosa. Ai fini della presente ricerca, sarà utile dunque fornire un quadro delle diverse definizioni e applicazioni di questi strumenti, generalmente condivisi, per lo sviluppo di nuove e più incisive forme di cooperazione tra gli Stati in un ambito, come si vedrà di seguito, fondamentale per lo sminamento delle reti di criminalità economica.

⁴⁵ Art. 2, UNTOC.

⁴⁶ Art. 1, Convenzione di Strasburgo (1990).

CAPITOLO II

LA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ECONOMICA

Premessa.- La corruzione si radica nella società in una combinazione di fattori strutturali: politico-istituzionali, economici, sociali, culturali e psicologici.

Nel panorama globale contemporaneo, caratterizzato da una crescente interdipendenza tra economie, società e ambiente, la corruzione si configura come una minaccia sistemica e multidimensionale. Essa non solo mina la stabilità economica, ostacolando la crescita e lo sviluppo, ma erode anche la coesione sociale, alimentando disuguaglianze e ingiustizie, e compromette la sostenibilità ambientale, favorendo lo sfruttamento indiscriminato delle risorse naturali e l'aggravarsi della crisi climatica.

Questo fenomeno pervasivo, che si manifesta in diverse forme e a vari livelli, dalle tangenti alla corruzione politica su larga scala, passando per il clientelismo e il traffico di influenze, non solo erode la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche e private, ma distorce i mercati, alterando la concorrenza e frenando gli investimenti, aggrava gli squilibri sociali, ampliando il divario tra ricchi e poveri, e pregiudica il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) definiti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, un ambizioso programma d'azione orientato alla qualità dello sviluppo, per una prosperità delle persone condivisa, la salvaguardia del pianeta. Secondo le stime della Banca Mondiale, la corruzione genera costi pari a circa il 5% del PIL mondiale, rallentando lo sviluppo economico e aggravando le disuguaglianze tra popoli, comunità, territori.

Per contrastare efficacemente questa sfida globale, che riguarda gli Stati e l'intera comunità internazionale è necessario, innanzitutto, elaborare e disporre di adeguati strumenti di rilevazione, valutazione e conoscenza del fenomeno corruttivo: le sue caratteristiche, tipologie e pratiche principali, la sua gravità, complessità, diffusione. Questi strumenti fanno riferimento ai Modelli interpretativi organizzati sulla base di Indicatori e dati in grado di cogliere i molteplici aspetti del fenomeno corruttivo, sia qualitativi che quantitativi, darne una adeguata rappresentazione e mettere le competenti autorità pubbliche e gli operatori privati nella condizione di promuovere adeguate misure di prevenzione, contenimento, contrasto, repressione

I Modelli conoscitivi e interpretativi del fenomeno corruttivo, con i relativi sistemi di Indicatori e dati, rientrano a loro volta in un più ampio sistema di Standard che comprende l'insieme delle azioni concrete – normative, regolamentari e non – promosse da uno Stato o da una istituzione internazionale per agire sulle cause della corruzione, monitorare l'efficacia dei provvedimenti, generare impatti positivi e duraturi sulla società, l'economia e l'ambiente. Con la definizione e applicazione degli Standard si va oltre ogni dichiarazione di principio per entrare nell'ambito operativo concreto con strumenti che, rigorosamente allineati con le normative internazionali e regionali, le *best practices* e i principi etici universalmente riconosciuti, nonché adattabili ai diversi contesti, consentono di contrastare nel modo più efficace possibile il fenomeno corruttivo.

Il presente capitolo presenta, nella prima parte, i principali Modelli conoscitivi e interpretativi del fenomeno corruttivo, con il relativo sistema di Indicatori, che sono maggiormente utilizzati attualmente in ambito internazionale. Si tratta dei Modelli di *Transparency International*, OCSE, Banca Mondiale, Camera di Commercio Internazionale (ICC). Per l'Italia, che per l'originalità delle sue iniziative sta offrendo un valido contributo in questo ambito di attività globalmente riconosciuto, sono presentati i Modelli dell'Autorità pubblica indipendente ANAC e dell'Istituto Italo Latino Americano (IILA).

Nella seconda parte del presente capitolo sono indicati possibili indirizzi e ambiti di iniziative da promuovere nella elaborazione di Standard adeguati a una efficace azione di contrasto alla corruzione da perseguire sia da ciascun Stato, singolarmente e con la sua rete di cooperazione, sia dalle istituzioni internazionali di riferimento.

Una Raccomandazione: da segnalare che la selezione e l'impiego sia dei Modelli conoscitivi e interpretativi del fenomeno corruttivo e dei relativi Indicatori, sia dei sistemi di Standard per azioni efficaci, è da considerare con uno degli ambiti più importanti in cui promuovere delle valide azioni di cooperazione tra gli Stati e le competenti autorità. Si tratta, infatti, di un processo di selezione ed elaborazione che, per risultare realmente funzionale, richiede un continuo approfondimento dei suoi termini di riferimento, come pure un adattamento alle specifiche realtà internazionali, nazionali e locali.

1. *I principali Modelli-Indicatori utilizzati in ambito internazionale*

Come già evidenziato, la natura complessa e multidimensionale del fenomeno corruttivo rende la elaborazione dei Modelli di rilevazione, misurazione, conoscenza un'operazione molto difficile, oggetto di continue verifiche e approfondimenti, adattamenti. I principali indicatori internazionali adottati per valutare il rischio corruttivo si distinguono per il tipo di significato che portano, differenziandosi tra indicatori di percezione, indicatori di contesto normativo-istituzionale, indicatori di esperienza diretta, indicatori di contesto normativo, economico, sociale, culturale (cfr. Tabella 3).

1.1 Il modello di *Transparency International*.- *Transparency International* è un'organizzazione internazionale non governativa che si occupa del livello della corruzione, nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. Nel 1995 ha elaborato l'indice di corruzione percepita (*Corruption Perceptions Index*, CPI), una lista comparativa della corruzione percepita che viene aggiornata e pubblicata ogni anno. Il CPI classifica le nazioni con il maggior indice di corruzione basando i propri dati sulle interviste fatte agli imprenditori. L'indice, come spiega l'organizzazione, viene elaborato prendendo un campione statistico di individui ai quali è richiesto quanto ritengono che sia grave la corruzione nelle istituzioni pubbliche nel proprio Paese. L'indice (o più propriamente il sondaggio) si occupa di misurare la corruzione percepita, più che fornire una stima sull'entità reale dei fenomeni corruttivi nei Paesi che osserva.

Gli indicatori di *Transparency International*, coprono un'ampia gamma di fenomeni tra cui la corruzione e la concussione nella pubblica amministrazione, la riallocazione impropria di pubbliche risorse, il reclutamento di funzionari pubblici su base nepotistica, l'eccesso di burocrazia, e la trasparenza, tra gli altri. La metodologia è incentrata su un indicatore unico di percezione della corruzione (*Corruption Perception Index*, CPI), cui corrispondono, per ciascun Paese analizzato, un punteggio (*score*) ed un piazzamento (*rank*) nella classifica stilata annualmente da *Transparency*. Il punteggio-paese, a sua volta, è costruito a partire dai valori basati su dati riportati in altre classifiche/metodologie internazionali di partner internazionali, quali per esempio *African Development Bank Governance Ratings*, *Economist Intelligence Unit Country Risk Service*, *Freedom House Nations in Transit*, e *World Economic Forum Executive Opinion Survey*. Com-

piessivamente la metodologia di *Transparency International* attinge a dati da 13 diverse fonti – affinché un Paese sia incluso nel CPI per un dato anno, occorre che ne esista un punteggio in almeno tre fonti¹. Il principale punto di forza di tale metodologia, oltre alla sua diffusa popolarità, sembrerebbe essere dato dalla maggiore affidabilità del CPI se raffrontato alle singole fonti su cui esso si basa. Non mancano d'altronde, come evidenziato da una recente ricerca della Commissione Europea, aree di miglioramento relative per esempio alla necessità di ridurre il margine di errore (c.d. errore *standard*) nei punteggi-paese compilati a partire da un numero esiguo di fonti, nonché di utilizzare cautela nel raffronto tra i piazzamenti dei singoli Paesi². In sintesi il sistema di indicatori utilizzati per misurare la percezione diffusa del fenomeno corruttivo nella società è uno strumento che offre una panoramica sulla fiducia dei cittadini e degli operatori nelle istituzioni ma che, d'altra parte, è soggetto a forti influenze culturali, psicologiche, di orientamento sociale con il rischio conseguente della possibilità di non riflettere accuratamente la realtà effettiva del fenomeno corruttivo.

È un dato di fatto che il sistema T.I. sia stato più volte criticato per la scarsa affidabilità della metodologia di ricerca e per l'inesattezza con cui sono valutati in particolare gli Stati in via di sviluppo e non solo³.

Tabella 3. *Categorie degli indicatori del fenomeno corruttivo*

Tipologia	Modello	Descrizione
Indicatori di Percezione	Transparency International	Misurano la percezione diffusa del fenomeno nella società. Pur offrendo una panoramica sulla fiducia nelle istituzioni, questi indicatori sono soggetti a forti influenze culturali e psicologiche, e possono non riflettere accuratamente la realtà.
Indicatori di Contesto Normativo-Istituzionale	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)	Questi indicatori valutano la completezza e l'adeguatezza del quadro giuridico e delle istituzioni di contrasto alla corruzione. A partire

¹ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2025 – Technical Methodology*, disponibile all'indirizzo: <https://www.transparency.org/en/cpi>.

² Alvarez-Diaz et al., 2018.

³ R. Cantone, E. Carloni, “Percezione” della corruzione e politiche anticorruzione, in *Diritto penale contemporaneo*, 18 febbraio 2019, disponibile all'indirizzo: <https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org/d/6495-percezione-della-corruzione-e-politiche-anticorruzione>.

		da dati primari e da valori validati dai singoli Paesi, essi offrono una misura oggettiva del livello di conformità di un paese rispetto agli standard internazionali, ma non garantiscono automaticamente l'efficacia dell'applicazione delle norme*
Indicatori di Esperienza Diretta	Gruppo della Banca Mondiale (WBG)	Rilevano la corruzione sperimentata dalle aziende nelle interazioni con la pubblica amministrazione. Sebbene utili per individuare le vulnerabilità operative, questi indicatori possono essere influenzati dalla parzialità e dalla volontà degli attori coinvolti di denunciare le irregolarità.
Indicatori orientati dalla logica causa-effetto	Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)	Il modello applicato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) si distingue per la capacità di disaggregare il fenomeno corruttivo in variabili oggettive. L'utilizzo di indicatori orientati alla logica causa-effetto, misurabili e verificabili, consente di individuare le condizioni abilitanti della corruzione, di affrontarla in modo sistemico e di valutare l'efficacia delle singole politiche di contrasto.

* Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE, 2025, "Public Integrity Indicators", accessibile a <https://oecd-public-integrity-indicators.org/>.

1.1.1 *Una valutazione di merito del modello T.I.- Transparency International* conduce la sua indagine internazionale ormai da diciannove anni e con il Corruption Perception Index assegna, a cadenza annuale, patenti di affidabilità ai Paesi, sul piano della corruzione.

La Tabella 4 riporta, per gli otto Paesi individuati come prioritari per la presente ricerca, il valore del CPI ed il piazzamento nel *ranking* 2024 secondo la metodologia *Transparency International*.

L'uso che viene fatto di questo indice è un tema di enorme rilievo, troppo a lungo trascurato. Sull'entità del fenomeno della corruzione in Italia molti hanno scritto, commentato, dibattuto e polemizzato⁴. Alcuni addirittura sono giunti a fornire grandezze economiche alla mi-

⁴ G. M. Fara, G. Tartaglia Polcini, *Corruzione: Cantone ha ragione ma l'indice va ripensato*, su Eurispes.eu, 22 gennaio 2019, disponibile all'indirizzo: <https://eurispes.eu/news/corruzione-cantone-ha-ragione-ma-lindice-va-ripensato/>.

sura del malaffare, indicando cifre più che allarmanti, impossibili e indimostrabili, sul piano scientifico, che sono state riprese dal sistema della comunicazione, al di là della loro appropriatezza e attendibilità⁵. Ciò ha contribuito all'edificazione o, quantomeno, al rafforzamento dell'immagine dell'Italia come Paese corrotto, anzi, tra i più corrotti in assoluto⁶. Il risultato è stato il progressivo abbassamento dell'*appeal* del Paese e dei suoi principali attori economici sul piano imprenditoriale e finanziario, con gravi ricadute in termini di crescita e sviluppo economico ed occupazionale⁷. Al fronte interno di coloro i quali dipingono l'Italia come culla del malaffare si sono uniti gli attori internazionali, protagonisti di una vera e propria ingegneria reputazionale degli indici percettivi, che fondano le classifiche e graduatorie di merito degli ordinamenti sulla percezione soggettiva della corruzione⁸. Dipingendo un Paese come corrotto, si allontana la collettività dalla *governance*. Sovrastimare la fenomenologia criminale della corruzione costituisce infatti un'operazione che (più o meno voluta), può risultare sicuramente esiziale per l'immagine di un sistema socioeconomico e fortemente penalizzante per le sue istituzioni. Se si dipinge come corrotto un Paese, si delegittima l'apparato della Pubblica Amministrazione, si getta sospetto sull'economia e sui suoi attori, si incide, in estrema sintesi, sulle prospettive di sviluppo di un'intera comunità nazionale. È per tale ragione che, quando si discorre di *rating* e di *ranking*, comparando i sistemi nazionali in classifiche e graduatorie, occorre essere cauti e scientificamente ineccepibili. A pensare diversamente si corre il rischio di stravolgere i quadri macroeconomici e contaminare la stessa *rule of law* globale. Il *level playing field*, quel campo di gioco ideale sul quale tutti devono essere posti in una effettiva *par condicio* diviene, altrimenti, una pura illusione.

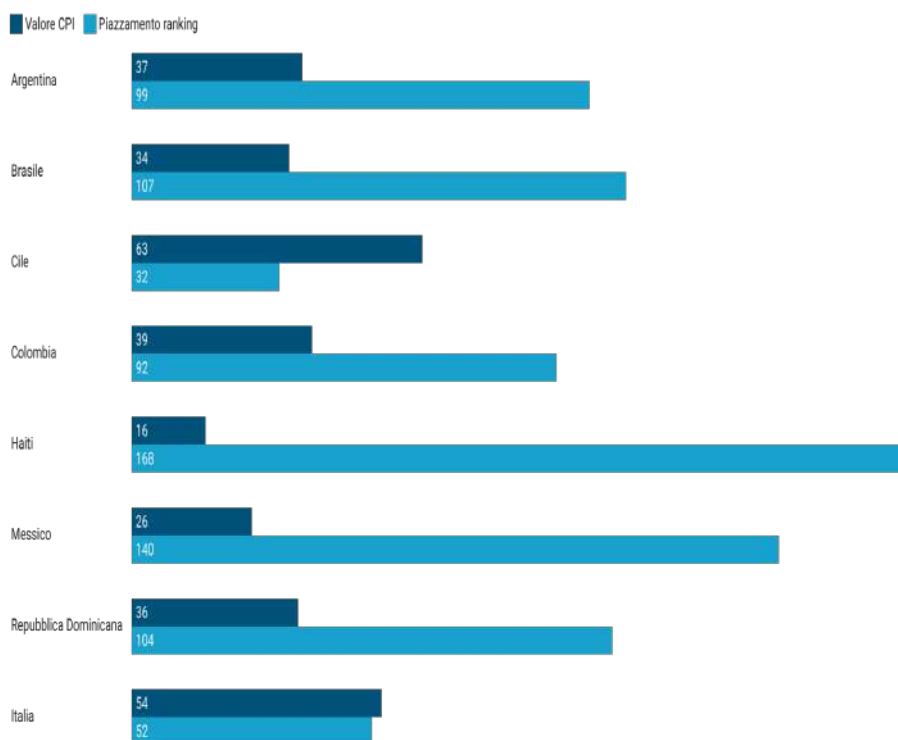
⁵ *Eurispes: Indice sulla corruzione, ovvero come si diffama un Paese*, 28 gennaio 2021, disponibile all'indirizzo: <https://eurispes.eu/news/eurispes-indice-sulla-corruzione-ovvero-come-si-diffama-un-paese/>.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *I costi della corruzione in Italia. La corruzione: le conseguenze economiche e gli strumenti di contrasto*, *Il Sole 24 Ore*, INMP, dicembre 2013, disponibile all'indirizzo: https://st.ilsole24ore.com/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2013/12/Costi-effetti-corruzione-IMP.pdf

⁸ G. M. Fara, G. Tartaglia Polcini, *Corruzione: Cantone ha ragione ma l'indice va ripensato*, su [Eurispes.eu](https://eurispes.eu), 22 gennaio 2019.

Tabella 4. *Valori e relativo piazzamento nella graduatoria globale dei Paesi prioritari nel Corruption Perceptions Index del 2024⁹*



1.2 *Il modello dell'OCSE.*- L'azione dell'OCSE contro la corruzione internazionale è supportata da un continuo monitoraggio relativo all'effettiva attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni di cui alla Convenzione del 1997 ed alla Raccomandazione del 2009, attraverso il Gruppo di Lavoro sulla Corruzione nelle Transazioni Economiche Internazionali (*Working Group on Bribery, WGB*), che si riunisce quattro volte l'anno presso la sede dell'Organizzazione, a Parigi. Il Gruppo, diventato con decisione del Consiglio organo di primo livello dell'Organizzazione, ha il mandato della promozione e monitoraggio dell'applicazione della Convenzione e delle successive raccomandazioni, sulla base del meccanismo di *peer review* (revisione paritaria) espressamente previsto. Nel mondo della ricerca e dell'uni-

⁹ Transparency International, *Corruption Perception Index*, 2024, disponibile all'indirizzo <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>.

versità, è la valutazione critica che un lavoro o una pubblicazione riceve, spesso su richiesta di un'autorità centrale, da parte di specialisti nazionali e internazionali anonimi (chiamati in inglese *referees*). Il *peer review* è una valutazione della qualità e robustezza di un lavoro scientifico. È il sistema al momento più collaudato per verificare l'attendibilità e la correttezza di uno studio. Il meccanismo di funzionamento è piuttosto semplice: ogni lavoro viene sottoposto al vaglio e alla revisione critica da parte di uno o più esterni al lavoro e competenti nel campo. I pari, per l'appunto, che valutano il lavoro, invitando eventualmente gli autori a intervenire sulle criticità individuate e, infine, ne sanciscono l'approvazione o la bocciatura.

1.2.1. *OCSE-Italia per la “vigilanza collaborativa”*. - Le attività del WGB sono di estrema rilevanza, trattandosi di una materia nella quale l'OCSE ha adottato strumenti vincolanti. Nell'ambito della cooperazione tra Italia e OCSE in materia di lotta alla corruzione in senso più ampio, si ricorda – pur se non strettamente attinente alla Convenzione, né ai lavori del WGB – che nel 2014, a Milano, è intervenuta la firma del Memorandum d'Intesa tra OCSE e l'autorità italiana ANAC per le attività di cooperazione relative a EXPO Milano 2015. Il Memorandum ha essenzialmente istituito – su iniziativa dell'ANAC – una collaborazione tesa ad incrementare la trasparenza delle procedure di appalto relative ad EXPO 2015, confermando e rafforzando il ruolo di prima linea dell'OCSE nella prevenzione e nella lotta alla corruzione¹⁰. Il modulo sperimentato nell'occasione, secondo i canoni della “vigilanza collaborativa”, è stato poi generalizzato in un successivo Memorandum bilaterale e offerto come *best practice* anche ad altri Paesi chiamati ad ospitare grandi eventi di carattere fieristico-promozionale, sportivo o di altro tipo.

1.2.2. *I processi di input, output, outcome*. - Nell'attività di monitoraggio, l'OCSE applica degli Indicatori di Contesto Normativo-Istituzionale elaborati al fine di valutare la completezza e l'adeguatezza del quadro giuridico e delle istituzioni di contrasto alla corruzione, nonché l'efficacia della loro azione di contrasto. A partire

¹⁰ Protocollo di intesa per le attività di cooperazione relative a “EXPO Milano 2015” tra l'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana (A.N.A.C.) e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (O.C.S.E.), Milano, 3 ottobre 2014, disponibile all'indirizzo: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/de92f80d-7343-7899-ad6c-17ef8fcc4069>.

da dati primari e da valori validati dai singoli Paesi, essi offrono una misura oggettiva del livello di conformità di un Paese rispetto agli standard internazionali, ma non garantiscono automaticamente l'efficacia dell'applicazione delle norme. Per la valutazione di tale efficacia e, di conseguenza, per incrementare la funzionalità delle strategie di contrasto e il loro adattamento a un quadro normativo adeguato, l'OCSE utilizza un framework di misurazione della corruzione basato su elementi e processi di input, output e outcome. Nella Tabella 5 è presentata una mappatura sintetica di tali elementi utilizzati nel modello OCSE con riferimento alle principali aree di interventi: Institution, Capacity, Consensus Building.

Tabella 5. *Mappatura degli interventi nel modello OCSE e relative aree funzionali*

Dimensione OCSE	Esempi di Indicatori	Azioni Correttive
Input (Risorse allocate)	Budget per le autorità anticorruzione	Institution Building: Maggiore finanziamento per organismi di controllo
Output (Attività svolte)	Numero di indagini aperte per corruzione	Capacity Building: Formazione su tecniche investigative
Outcome (Impatto misurato)	Percezione pubblica della corruzione (indice CPI di Transparency International)	Consensus Building: Campagne di sensibilizzazione e accesso ai dati pubblici
Efficienza	Tempo medio per concludere un'indagine anticorruzione	Institution Building: Digitalizzazione dei procedimenti giudiziari
Efficacia	Percentuale di condanne nei casi di corruzione	Capacity Building: Specializzazione dei magistrati e riforma delle norme processuali

Nel complesso, gli indicatori OCSE (2025) coprono le seguenti sei dimensioni, per le prime tre delle quali risultano già disponibili i dati-paese:

A. *Qualità dei quadri strategici*: questo gruppo di indicatori valuta i Paesi sulla base dei quadri strategici anticorruzione in vigore quali, a seconda dei casi, una strategia nazionale (se presente) o varie strategie settoriali. È determinante ai fini della valutazione che i quadri identificati siano stati adottati al più alto livello legislativo e/o esecutivo (Parlamento, Consiglio dei Ministri etc.);

B. *Accountability nella formulazione delle politiche pubbliche*: que-

sto gruppo di indicatori concerne le norme e le pratiche vigenti in ciascun Paese con riferimento alla gestione del conflitto d’interessi, ai fenomeni di *lobbying*, al finanziamento dell’attività politica ed alla trasparenza nell’informazione pubblica;

C. *Efficacia nel controllo interno e nella gestione dei rischi*: questo set di indicatori riguarda le norme e le pratiche in vigore nei vari Paesi in materia di audit, controllo interno del settore pubblico, e *risk management*;

D. *Integrità del sistema giudiziario e dei meccanismi sanzionatori*: tale gruppo di indicatori è stato definito per valutare le norme e le pratiche relative alla promozione dell’integrità nell’ambito dell’amministrazione della giustizia nonché dell’*accountability* nel settore pubblico (a partire dall’esistenza di meccanismi di sanzioni vigenti nei confronti dei funzionari). I dati saranno pubblicati dall’OCSE durante il 2025;

E. *Robustezza dei meccanismi di supervisione e controllo*: questa categoria è finalizzata a comprendere indicatori volti a valutare la capacità e l’efficacia di istituzioni quali i tribunali di controllo della contabilità pubblica (e.g. Corte dei conti in Italia), i tribunali amministrativi, e l’ufficio del difensore civico. I dati saranno pubblicati dall’OCSE durante il 2025;

F. *Meritocrazia nel settore pubblico*: tali indicatori valutano, a partire dalle procedure vigenti e dalla loro implementazione, il grado di meritocrazia con riferimento alle pratiche di reclutamento, promozione, e licenziamento nella pubblica amministrazione. I dati saranno pubblicati dall’OCSE durante il 2026.

1.2.3 *L’iniziativa OCSE “Zero corruption”*. - Gli elementi conoscitivi raccolti e le esperienze pratiche maturate nella definizione e applicazione del Modello sopra descritto, hanno dato impulso all’OCSE a promuovere come un ulteriore salto di qualità nell’azione di contrasto ai fenomeni della criminalità economica e della corruzione con una iniziativa che ha preso forma con il lancio di un progetto fortemente innovativo denominato “Manifesto Corruzione Zero. Per un nuovo Obiettivo di Sviluppo Sostenibile” (*Zero Corruption. Manifesto for a New SDG*)¹¹.

L’iniziativa, orientata dal principio di tolleranza zero verso i fenomeni corruttivi è maturata nell’ambito dello specifico gruppo di la-

¹¹ G. Colombo, *SDG Zero Corruption. An anti-corruption proposal for the Sustainable Development Goals* (SDGs), Transparency International Italia, maggio 2023, disponibile all’indirizzo:

https://www.transparency.it/images/pdf_pubblicazioni/SDG18_Zero_Corruption-Proposta_SDG_anticorruzione.pdf.

voro dell'OCSE partecipato dai rappresentanti del mondo imprenditoriale (il Comitato Anticorruzione del Business, o BIAC-OCSE, peraltro presieduto da un esponente italiano), ed è stata lanciata dall'OCSE a Parigi nel 2022, unitamente alla proposta di integrare l'elenco degli Obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile con un nuovo Obiettivo strategico – indicato come l'Obiettivo n.18 – dedicato esclusivamente alla lotta ai fenomeni corruttivi, da perseguire, appunto, sulla base del principio *tolleranza zero*.

La convergenza nell'azione dei due Gruppi di lavoro che operano all'interno dell'OCSE, il Gruppo di Lavoro Anticorruzione (ACWG) e il Comitato Anticorruzione del Business (BIAC), è indubbiamente un segnale di grande rilievo sia della determinazione con cui questa organizzazione, rappresentativa delle economie più potenti del mondo, intende intensificare l'azione anti-corruttiva sia, nello stesso tempo, dell'impatto che è destinata inevitabilmente ad imprimere in termini di nuovi orientamenti e piani da promuovere nell'ambito della cooperazione internazionale e degli organismi multilaterali. L'OCSE, in sostanza, ha aperto un nuovo scenario nell'impegno in particolare dei grandi protagonisti, pubblici e privati, dello sviluppo globale.

Il “*Manifesto Corruzione Zero. Per un nuovo Obiettivo di Sviluppo Sostenibile*” interviene in modo articolato nelle prospettive di breve, medio e lungo termine e sulla base del convincimento condiviso nella comunità internazionale che la corruzione sia diventato il principale fattore di ostacolo alla sostenibilità dello sviluppo, un fattore in grado di pregiudicare il funzionamento dei sistemi democratici, l'efficacia delle politiche pubbliche, l'efficienza dei mercati¹². La domanda aperta, di fondo, esplicitamente richiamata nel manifesto, riguarda come tradurre in azioni concrete gli impegni indicati e articolati in dieci indirizzi per conseguenti piani operativi, illustrati nella seguente Tabella 6.

¹² Cfr. Introduzione.

Tabella 6. *Principi guida per i piani d'azione*¹³

Principio	Contenuto
1 - Corsa verso lo Zero (Racing to zero)	Rompere i pregiudizi che la corruzione non può essere eliminata (Breaking biases that corruption cannot be eliminated)
2 - Tolleranza Zero (Zero Tolerance)	Impegnarsi per la tolleranza zero contro qualsiasi forma di corruzione in tutte le giurisdizioni (Strive for zero tolerance against any form of corruption within all jurisdictions)
3 - Stimolare comportamenti responsabili (Stimulate responsible conduct)	Sviluppare una cultura di integrità, trasparenza ed etica all'interno di qualsiasi contatto, qualsiasi entità, qualsiasi governo, qualsiasi giurisdizione è fondamentale. (Developing a culture of integrity, transparency, and ethics within any context, any entità, any government, any jurisdiction is vital)
4 - Diritti umani e lotta alla corruzione (Human Rights & Anticorruption)	La corruzione è un crimine che può anche minare i diritti umani, contribuendo a creare un ecosistema abusivo e irrispettoso. (Corruption is a crime that can also undermine human rights, contributing to an abusive and disrespectful eco system)
5 - Incentivare e proteggere le voci coraggiose (Incentivate & Protect Brave Voices)	Supportare e difendere le persone che hanno il coraggio di parlare e intraprendere azioni in una direzione diversa, garantendo un ambiente psicologicamente sicuro (Support and defend individuals that have the courage to speak up and take actions towards a different direction, ensuring a psychologically safe environment)
6 - Azioni collettive per un approccio multistakeholder (Collective actions for a multistakeholder approach)	Stabilire un rapporto di fiducia tra aziende, governi, istituzioni, ecc. è fondamentale per massimizzare il contributo alla "corsa allo zero" e per creare condizioni di parità. (Establishing trustworthy relationship between corporations, governments, institutions, etc., is crucial to maximize the contribution in the "race to zero" and to level the playing field)
7 - Tecnologia per fiducia e trasparenza (Tech for trust and transparency)	La tecnologia sta diventando un elemento rivoluzionario nella lotta alla corruzione. È fondamentale cogliere le opportunità offerte dalle soluzioni di conformità digitale, utilizzando un approccio per blocchi. (Technology is becoming a game changer in the fight against corruption. It is critical to seize the opportunities coming from digital compliance solutions, using a build-block approach).
8 - Pensare globale e agire locale (Think global and act local)	Le azioni e i comportamenti che manifestiamo localmente devono essere ispirati da una visione globale, nel rispetto delle peculiarità del contesto locale (ad esempio, le PMI). (Actions and behaviours we manifest locally have to be inspired by a global vision, respecting the peculiarities of local context, i.e. SMEs)
9 - Promuovere la libertà di stampa (Promote freedom of press)	La stampa può aiutare nella lotta contro la corruzione e nella protezione della nostra società scoprendo la verità e garantendo trasparenza (media vigilanti) (Press can help in the fight against corruption and protecting our society by uncovering the truth and providing transparency - vigilant media)
10 - Questione trasversale (Cross cutting issue)	I benefici derivanti dalla corruzione zero hanno un impatto positivo sul raggiungimento degli altri Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (The benefits from zero corruption have a positive impact on the achievement of other SDGs)

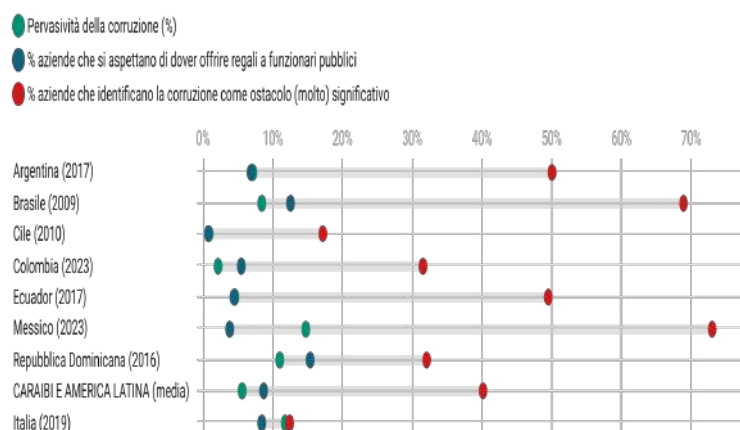
¹³ BIAC-OCSE, Manifesto *Corruzione Zero. Per un nuovo Obiettivo di Sviluppo Sostenibile* (Zero Corruption for a New Sustainable Development Goal), Parigi, novembre 2022.

1.3 *Il Modello del Gruppo Banca Mondiale.*- Il modello conoscitivo, interpretativo e valutativo del Gruppo Banca Mondiale (2025) si basa invece sull'utilizzo di indicatori di esperienza diretta¹⁴. Questi indicatori sono compilati a partire da dati primari raccolti nell'ambito di più ampi sondaggi aziendali (c.d. *Enterprise Surveys*), commissionati regolarmente dalla Banca Mondiale in oltre 150 Paesi con la partecipazione di titolari e manager di aziende. I dati sono raccolti a partire da campioni statisticamente rappresentativi sia per settore sia per dimensione aziendale (sono comprese imprese piccole, medie, e grandi), e hanno a oggetto numerosi aspetti relativi al fare impresa quali l'accesso al credito, la tassazione, le pratiche di import/export, la qualità dell'infrastruttura nonché appunto la corruzione, tra gli altri. Gli indicatori relativi alla corruzione, nello specifico, si concentrano sull'esperienza diretta delle imprese con riferimento al ricevimento di richieste di pagamenti illeciti e/o regali nell'ambito di interazioni con l'amministrazione pubblica necessarie al regolare svolgimento dell'attività imprenditoriale. Queste comprendono, per esempio, tra i vari aspetti, il pagamento delle tasse, la partecipazione ad appalti pubblici, l'ottenimento di una licenza o permesso di costruzione, e l'allaccio di una fornitura elettrica o idrica. Sono compresi anche indicatori di percezione, volti a misurare la corruzione percepita dalle aziende nel regolare svolgimento della loro attività. La combinazione di questi due elementi presenti negli indicatori di rilevazione della Banca Mondiale – esperienze dirette e percezione – ne fanno obiettivamente uno strumento utile ma comunque soggetto a possibili influenze legate alla parzialità e alla volontà degli attori coinvolti di denunciare le irregolarità.

La Tabella 7 riporta, per sette degli otto Paesi individuati come prioritari per la presente ricerca¹⁵, i valori relativi ad una selezione degli indicatori della metodologia Banca Mondiale. Risulta da rilevare, per precisione, che nell'ambito della metodologia del Gruppo della Banca Mondiale, l'indicatore relativo alla “incidenza della corruzione” riporta la percentuale di aziende, tra quelle coperte dal campione, che hanno indicato di aver sperimentato almeno una richiesta di pagamento illecito. Analogamente, l'indicatore relativo alla “pervasività della corruzione” riporta la percentuale di transazioni pubbliche nell'ambito delle quali, secondo le aziende intervistate, si è verificata una richiesta di regalo o di pagamento illecito.

¹⁴ Banca Mondiale, *Worldwide Governance Indicators*, 2024 Update, disponibile all'indirizzo: www.govindicators.org.

¹⁵ A eccezione di Haiti, per la quale non risultano disponibili i dati.

Tabella 7. *Riepilogo indicatori Banca Mondiale per Paesi prioritari*¹⁶

PAESE	Incidenza della corruzione (%)	Pervasività della corruzione (%)	% aziende che si aspettano di dover offrire regali a funzionari pubblici	% aziende che identificano la corruzione come ostacolo (molto) significativo
Argentina (2017)	9.3	7.1	6.8	50.0
Brasile (2009)	11.7	8.4	12.5	68.8
Cile (2010)	1.3	0.8	0.7	17.15
Colombia (2023)	2.7	2.1	5.4	31.5
Ecuador (2017)	5.9	4.5	4.4	49.4
Messico (2023)	15.8	14.7	3.7	72.9
Repubblica Dominicana (2016)	12.3	11.0	15.3	32.0
CARAIBI E AMERICA LATINA (media)	7,5	5.6	8.6	40.1
Italia (2019)	11.8	11.7	8.4	12.4

1.4. *Il modello della Camera di Commercio Internazionale (ICC)*
 – 1.4.1 *Le Regole di contrasto alla Corruzione.*- Un esempio di adesione volontaria del mondo delle imprese alle norme degli Stati e agli

¹⁶ Banca Mondiale, Enterprise Surveys, Indicatori di governance, dati più recenti disponibili per ciascun Paese, disponibili all'indirizzo: <https://www.enterprisesurveys.org>.

atti legali internazionali finalizzati alla lotta alla corruzione lo troviamo nel sistema di regole definito e adottato dalla Camera di Commercio Internazionale (ICC)¹⁷ che ha sede a Parigi, un organismo istituzionale che rappresenta oltre 45 milioni di aziende dislocate in 170 Paesi del mondo, associazioni aziendali e Camere di commercio locali.

Con tale sistema il mondo delle imprese intende offrire un valore aggiunto all'azione anti corruttiva delle strutture pubbliche, assumendo l'impegno di garantire il massimo della correttezza – definita da precisi standard di comportamento – sia nella contrattazione tra privati, sia in quella con i soggetti pubblici. Da qui il sistema di regole, adottato autonomamente e definito come un vero e proprio *toolkit*, da rispettare in aggiunta ai dispositivi di legge e inserito in un più ampio sistema che riguarda il Modello dei contratti ICC.

Il documento di regole per combattere la corruzione presenta una introduzione ed è quindi articolato in quattro parti.

La 1^a parte definisce le regole: fa divieto di ogni atto corruttivo e impone il dovere di segnalare ogni iniziativa illecita, reale o potenziale

L'Articolo 1 afferma con chiarezza il “Divieto di corruzione” nelle sue molteplici forme: «Le pratiche corruttive sono proibite in ogni momento e in ogni forma. Ciò include la corruzione commerciale o pubblica, l'estorsione o la sollecitazione, il commercio di influenza e il riciclaggio dei proventi di queste pratiche. Il divieto si applica indipendentemente dal fatto che questi atti di corruzione siano commessi direttamente o indirettamente (ad esempio, utilizzando terze parti)». Segue, nell'Articolo 2, il dovere di segnalare (*Reporting*) ogni atto di corruzione, effettivo o potenziale al quale sono tenuti sia tutto il personale delle imprese, sia le terze parti che hanno rapporti con esse. Il dovere di segnalazione riguarda anche le informazioni di atti sospetti di violazione di legge raccolte su fonti e canali esterni a quelli dell'impresa: il rispetto di questo dovere è motivato dall'esigenza di tutela dell'interesse pubblico.

La 2^a parte presenta le linee guida per supportare l'implementazione e la conformità alle norme anticorruzione. In particolare richiama il valore di un approccio basato sul rischio corruttivo, definisce il sistema dei rapporti tra impresa e terze parti, le regole per le sponso-

¹⁷ *ICC Rules on Combating Corruption*, International Chamber of Commerce (ICC), 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.iccwbo.org/news-publications/policies-reports/icc-rules-on-combating-corruption>.

rizzazioni, il conflitto di interesse, i bilanci e resoconti finanziari, i termini per la collaborazione interna ed esterna in materia di contrasto alla corruzione.

Secondo gli articoli 3 e 4, qualunque impresa, nello svolgimento delle sue attività, deve applicare un efficace approccio basato sul rischio e adottare delle precise misure preventive di mitigazione con programmi di conformità proporzionati al rischio che affrontano. Le imprese devono inoltre fornire indicazioni chiare ai dipendenti su come interagire con i funzionari pubblici in modo legittimo e sicuro durante lo svolgimento delle loro attività commerciali. Stringente il divieto di ricorrere ai "Pagamenti di facilitazione", peraltro vietati nella maggior parte delle giurisdizioni, ai quali si può far ricorso soltanto in determinati casi straordinari di emergenza (esempio, di fronte al rischio per la sicurezza o l'incolumità dei dipendenti). Quando un Pagamento di Facilitazione viene effettuato in tali circostanze deve essere comunque contabilizzato accuratamente nei libri e nelle registrazioni contabili dell'Impresa. L'articolo 5 disciplina il ricorso a terze parti nel supporto alle attività d'impresa con regole relative al loro impiego, alla remunerazione che devono risultare commisurate e appropriate per il loro legittimo servizio, al loro obbligo di prendere atto e rispettare il piano anticorruzione adottato dall'impresa, di sottoporsi alle verifiche periodiche della loro attività previste da tale piano. Gli articoli 6 e 7 regolano le condizioni per elargire contributi riguardanti le iniziative di carità, sponsorizzazione di manifestazioni pubbliche, regalie e ospitalità con l'obiettivo dichiarato di evitare ogni possibile conflitto di interessi e rischi corruttivi. È fatto divieto di assumere ex funzionari pubblici prima del decorso di un ragionevole periodo di tempo. L'articolo 9 richiama il valore dell'obbligo della chiarezza e trasparenza nella rendicontazione finanziaria e contabilità nelle attività d'impresa. Infine, nell'articolo 10, è regolata la collaborazione interna ed esterna delle imprese con le autorità pubbliche dello Stato, in particolare con le autorità di polizia nazionali ed estere che conducono indagini relative alla corruzione pertinenti per l'impresa, con gli organismi internazionali impegnati su questo fronte, con i responsabili di altre aree chiave di attività quali sostenibilità, finanza, audit, protezione dei dati, politica, rischio o legale. Queste azioni collaborative fanno riferimento al principio-guida, espressamente richiamato nell'articolo, circa l'importanza della Azione Collettiva nel contrasto alla corruzione.

La Parte 3^a presenta gli elementi di un efficace "Programma di Conformità Aziendale"

In base all'articolo 11 ciascuna impresa è tenuta ad implementare un efficace Programma di Conformità Aziendale (i) che rifletta queste regole e la legge applicabile (ii) sia basato sui risultati di una valutazione condotta periodicamente dei rischi affrontati nell'ambiente aziendale dell'impresa, (iii) sia adattato alle circostanze particolari dell'impresa e (iv) elaborato con gli obiettivi di prevenire, rispondere e rilevare atti di corruzione e di promuovere una cultura di integrità e condotta aziendale responsabile

Gli elementi che qualificano il suddetto Programma sono i seguenti:

- piena condivisione di tutta la dirigenza aziendale nella sua elaborazione e applicazione;
- individuazione di un responsabile di riferimento per l'attuazione del Programma al quale assicurare piena autonomia decisionale e adeguato supporto finanziario;
- impegno a condurre periodiche rilevazioni sulla valutazione dei rischi di corruzione a cui è esposta l'impresa;
- verifiche periodiche sul comportamento corretto dei dipendenti e delle terze parti;
- pubblicazione e diffusione tra dipendenti e terze parti degli standard seguiti dall'impresa nel contrasto alla corruzione. Periodiche e regolari iniziative di informazione e di formazione;
- programmi di *whistleblowing* per la tutela di coloro che si orientano a collaborare nelle azioni di contrasto alla corruzione, collegati alla individuazione di canali informativi che consentano di agire con fiducia e in sicurezza;
- definizione di un efficace sistema di monitoraggio, con chiari standard e procedure di riferimento per la rilevazione dei rischi di corruzione, da affidare anche a soggetti esterni, se ritenuto opportuno;
- documento di misure disciplinari per i casi di violazione della correttezza nei comportamenti;
- iniziative di qualificazione del capitale umano con riferimento all'etica dell'impresa, in particolare per i dipendenti maggiormente esposti al rischio corruttivo;
- aggiornamenti informativi sulle iniziative dell'impresa in merito al contrasto alla corruzione;
- revisione periodica del Programma di Conformità Aziendale;
- correttezza e chiarezza nella amministrazione e nei report dell'amministrazione finanziaria;

- informativa all'esterno sulle caratteristiche e l'attuazione del Programma di Conformità Aziendale.

La Parte 4^a fornisce definizioni. In questa parte sono presentate le definizioni di tutti i rischi corruttivi, gli elementi che direttamente o indirettamente riguardano la vita di impresa e i rischi corruttivi. Degna di nota, per la sua rilevanza, la definizione e l'ampio elenco delle figure professionali che rientrano nelle cosiddette Terze Parti¹⁸, soggette anch'esse, va ricordato, a impegni di contrasto alla corruzione. «Le terze parti, come indicato in queste Norme, sono determinate nel contesto del programma anticorruzione e in base alla valutazione del rischio dell'Impresa. Le terze parti si riferiscono a individui o organizzazioni indipendenti che non hanno lo status di subordinati a un'Impresa ma che hanno un rapporto contrattuale o legale di qualsiasi natura con essa. Senza limitazioni, le terze parti possono includere: Agenti, Partner commerciali, Consulenti, Appaltatori, Partner di joint venture o consorzi, Distributori/rivenditori, Logistica, gestione della catena di fornitura, stoccaggio, manutenzione, Agenti di marketing e vendita, Agenti doganali o agenti per i visti, Fornitori e Altri intermediari».

1.5 *Il modello Italia.*- Il contributo dell'Italia all'impegno della comunità internazionale nella lotta alla corruzione ha due riferimenti importanti: a) nella originalità del modello interpretativo elaborato e applicato dalla specifica ANAC, la massima autorità indipendente di settore; b) nella originalità del modello cooperativo promosso in America Latina dall'Istituto IILA. A questo riguardo è utile ricordare in premessa che l'IILA, fondata su iniziativa italiana nel 1966 per promuovere un sistema di intense relazioni collaborative tra Italia e America Latina, è una organizzazione intergovernativa praticamente unica per la sua tipologia nel panorama internazionale la quale ha dato vita a numerosi programmi e progetti finalizzati alla diffusione dei valori della legalità, alla lotta alla criminalità economica e alla corruzione. Il modello IILA, esempio avanzato della diplomazia giuridica italiana, si caratterizza per l'originalità della istituzione promotrice e per la organicità e sistematicità delle sue iniziative realizzate nell'ambito del coordinamento del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (*vedi il paragrafo dedicato*).

¹⁸ *Ibid.*

1.5.1 *Il modello ANAC e l'approccio causa-effetto.*- L'ANAC è una autorità amministrativa indipendente responsabile della prevenzione e del contrasto alla corruzione nei servizi della Pubblica Amministrazione e nelle Agenzie ed Enti controllati dallo Stato italiano (con la esclusione del Parlamento e del sistema giudiziario). Dotata di autonomia finanziaria, essa esercita compiti di indirizzo, regolazione – anche con l'elaborazione di codici di condotta – supervisione, vigilanza, ispezione, controllo e sanzionatori nei seguenti ambiti principali: a) la trasparenza delle decisioni e degli atti pubblici; b) la supervisione sugli appalti pubblici; c) la promozione della integrità e correttezza nella gestione del settore pubblico. Funzionali a questi obiettivi sono la definizione, applicazione, monitoraggio e verifica della efficacia di modelli interpretativi, standard, indicatori come strumenti utili e necessari alla rilevazione dei rischi corruttivi e alla organizzazione delle relative misure di prevenzione e contrasto del fenomeno, da applicare in sinergia con i soggetti pubblici: enti e agenzie

L'ANAC è stata costituita nel 2012 sulla base della legge n. 190/2012 (“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”) che ha avviato in Italia una profonda riforma del settore sia normativa che organizzativa, trasformando nella nuova Autorità ANAC i precedenti organismi: la Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche – CIVIT (2012) e l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici – AVCP (Legge 114/2014).

ANAC opera in stretta, organica e continua sinergia con le principali istituzioni italiane impegnate nella lotta sui molteplici aspetti del fenomeno corruttivo. Il Parlamento, innanzitutto, quindi: la magistratura, le forze dell'ordine (Guardia di Finanza, Carabinieri, Polizia di Stato, Polizia Penitenziaria – *Law Enforcement Authorities, LEA*), l'Unità di informazione finanziaria, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), il Dipartimento della funzione pubblica, la Corte dei conti e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). Il Ministero degli Affari Esteri ha promosso ed ospita un meccanismo nazionale di coordinamento anticorruzione (Tavolo interistituzionale di Coordinamento Anticorruzione) partecipato da ANAC, tra governo, società civile e settore privato. L'ANAC partecipa inoltre attivamente a diversi organismi internazionali e regionali che promuovono lo sviluppo di misure preventive. Tra questi si segnalano: l'Unione Europea, il Gruppo di Stati contro la corruzione

(GRECO) e la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), i coordinamenti G20 e G7, la organizzazione intergovernativa *Financial Action Task Force* (FATF), l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e l'organizzazione internazionale di partenariato pubblico-privato *Open Government Partnership*.

Il modello di prevenzione e contrasto alla corruzione di ANAC si distingue da quelli descritti finora (*Transparency International*, OCSE, Banca Mondiale) per la capacità di disaggregare il fenomeno corruttivo in variabili oggettive e, quindi, applicare un approccio causa-effetto che mette ANAC nelle condizioni di poter meglio individuare le condizioni abilitanti della corruzione e di valutare l'efficacia delle singole politiche di contrasto mediante il ricorso all'utilizzo di indicatori specifici, misurabili e verificabili. A ciò va aggiunto che l'adozione di metriche di processo permette di costruire un sistema di monitoraggio continuo, capace di orientare interventi multidisciplinari che vadano oltre le sole misure giuridico-istituzionali, integrando politiche economiche, sociali e ambientali.

Con la definizione e l'utilizzo di indicatori orientati dalla logica causa-effetto siamo, in sostanza, di fronte all'applicazione di uno strumento innovativo rispetto ad altri strumenti impiegati in ambito internazionale nell'affrontare la corruzione in modo sistemico; siamo, cioè, di fronte ad un approccio che consente di integrare il tradizionale paradigma giuridico-istituzionale in un più vasto e diversificato ambito di interventi caratterizzato dall'azione sinergica tra politiche di natura diversa; contribuendo con ciò a contrastare il fenomeno corruttivo unitamente all'affermazione di un modello di sviluppo sostenibile basato sulla trasparenza, l'integrità e la partecipazione attiva degli operatori pubblici e privati e dei cittadini alla sua corretta e piena realizzazione.

In effetti l'integrazione di variabili misurabili nei modelli di analisi consente di identificare con maggiore precisione le dinamiche che favoriscono la corruzione ponendo le istituzioni nelle condizioni di intervenire in modo proattivo sulle molteplici cause strutturali del fenomeno. In particolare, l'approccio multidisciplinare consente di affrontare la corruzione non soltanto come una violazione giuridica ma come un fenomeno economico, sociale e culturale che richiede interventi combinati; come, d'altro canto, l'adozione di un sistema di monitoraggio continuo, basato su indicatori di processo, facilita la calibrazione delle politiche di contrasto nel tempo, garantendo un adatta-

mento dinamico alle evoluzioni del fenomeno. In questo quadro d'insieme la collaborazione tra governi, imprese, società civile e istituzioni internazionali è essenziale per creare un ecosistema di trasparenza e integrità. Di particolare rilevanza è il coinvolgimento attivo dei cittadini e delle organizzazioni della società civile sia nella definizione che nel monitoraggio delle politiche anticorruzione; un fattore, questo della partecipazione attiva, che rafforza la fiducia nelle istituzioni e promuove una cultura dell'integrità.

La combinazione di strumenti giuridici, tecnologici ed educativi rappresenta la chiave per costruire una società più equa, inclusiva e resiliente, capace di prevenire la corruzione in modo duraturo e di contribuire al raggiungimento degli Obiettivi e finalità dell'Agenda 2030 sullo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (2015).

1.5.1.1 *I Piani programmatici di indirizzo e di azione dell'ANAC.*- In base alla legge anticorruzione n.190/ 2012, nell'azione di prevenzione e contrasto alla corruzione l'Autorità competente ANAC opera sulla base dei seguenti, principali documenti programmatici di indirizzo e di azione:

a) il “Piano Nazionale Anticorruzione” (PNA), un atto di indirizzo per l'applicazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle pubbliche amministrazioni e per la elaborazione dei rispettivi piani triennali di attività; La predisposizione del PNA avviene anche con il concorso della società civile le cui organizzazioni sono regolarmente consultate. Dal 2023 anche tutte le agenzie governative hanno dovuto consentire la partecipazione della società civile alla definizione dei rispettivi piani anticorruzione; una pratica che, secondo ANAC, ha prodotto effetti positivi e diffusi tra i portatori di interesse.

b) il “Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza” (PTPCT). Ogni amministrazione pubblica, incluse ad esempio le forze dell'ordine, è tenuta ad adottare un proprio Piano per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza a cadenza triennale. Questi Piani sono predisposti ogni anno entro la data del 31 gennaio da un Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (RPCT) che è un membro della struttura dirigenziale dell'ente pubblico e da esso designato. Il Responsabile ha il compito di elaborare e presentare i rapporti annuali sullo stato di applicazione del piano da parte dell'ente, segnalare in particolare il grado di esposizione al rischio di corruzione delle rispettive realtà di riferimento e la funziona-

lità ed efficacia dei provvedimenti adottati per prevenirlo, formulare eventuali proposte. Questi Rapporti sono pubblici. Come per la elaborazione del PNA, così anche nella elaborazione relativa ai piani triennali (PTPCT) deve essere garantita la consultazione e la partecipazione attiva dei rappresentanti della società civile e dei soggetti portatori di interessi, una pratica di coinvolgimento raccomandata fortemente da ANAC.

Dal canto suo l'ANAC ha organizzato una Piattaforma di servizio per la raccolta sistematica dei dati, la loro valutazione e il successivo monitoraggio sullo stato di attuazione dei Piani triennali PTPCT.

c) il "Piano Integrato di Attività e Organizzazione" (PIAO) Introdotto con un decreto legge del 2021 (n. 80/2021) è un documento di programmazione della buona *governance* e della trasparenza nei servizi pubblici, inclusi i ministeri, che raccoglie e integra i piani annuali elaborati dai suddetti servizi. Il PIAO è articolato in diverse sottosezioni, di cui una sezione è specificatamente dedicata ad "Anticorruzione e Trasparenza". La supervisione di questa sezione è attribuita ad ANAC, unitamente al potere di comminare sanzioni agli enti inadempienti nella adozione di tali piani.

In sintesi, nel modello italiano spetta alle amministrazioni e agli enti pubblici in cui è articolato lo Stato il compito di operare secondo gli indirizzi e le linee guida del Piano nazionale ANAC per valutare e gestire al meglio il proprio livello di rischio di esposizione alla corruzione, «secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) ed il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione)»¹⁹.

1.5.1.2 *La funzione dei Codici di comportamento.*- Una funzione importante che in un certo senso integra e comunque rafforza le azioni di ANAC nella prevenzione e contrasto al fenomeno corruttivo è svolta dal Codice di condotta nazionale dei dipendenti pubblici, approvato in Italia con decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013, successivamente modificato nel giugno 2023. Il Codice vale per tutti i dipendenti della pubblica amministrazione e per i dirigenti degli enti pubblici (sono esclusi i titolari di cariche politiche).

In base alle disposizioni di legge, a sua volta ogni amministrazio-

¹⁹ Web. Ufficiale ANAC, www.anticorruzione.it, 2025 e i principali riferimenti legislativi: Legge 6 novembre 2012, n. 190, Decreto Legge n. 80/2021, convertito in Legge 6 agosto 2021, n. 113).

ne è tenuta ad adottare un proprio Codice di condotta, basato sul codice di condotta nazionale, seguendo una procedura partecipativa nella sua definizione, e acquisendo il parere obbligatorio del proprio Organismo di Valutazione Indipendente (OIV); inoltre è autonoma nella scelta circa la possibilità di estendere l'applicazione di tale Codice ai collaboratori e consulenti esterni.

Dal canto suo ANAC ha definito i criteri-guida e codici-modello uniformi per singoli settori o tipologie di enti. Ogni amministrazione ha il compito della supervisione della conformità del proprio codice alle disposizioni nazionali. I codici devono essere pubblicati sui siti web ufficiali dell'ente. Ad ANAC è attribuito il potere di comminare sanzioni agli enti inadempienti nell'adozione del codice.

1.5.1.3 Gli indicatori utilizzati nel modello Italiano.- La scelta strategica di operare sui dati obiettivi riguardo al fenomeno corruttivo e alla condizioni di effettiva trasparenza nel sistema dei rapporti pubblico-privato, ha indotto l'ANAC ad attivare delle strette sinergie con le principali istituzioni dello Stato (ad esempio, ministeri, agenzie, corpi militari e di sicurezza), ad organizzare una banca dati sul fronte specifico dei contratti pubblici (Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici – BDNCP), uno strumento aperto ai cittadini e potente per una *governance* adeguata del sistema, e, infine, a promuovere il progetto finalizzato «a misurare il rischio della corruzione a livello territoriale e a promuovere la trasparenza» con una serie complessa di indicatori in grado di consentire una rilevazione e valutazione adeguata del fenomeno rischio-corruttivo. Da aggiungere, che una volta definiti e applicati, tali indicatori sono oggetto di una continua validazione. Gli indicatori proposti e utilizzati da ANAC sono suddivisi secondo tre principali tipologie: *indicatori di contesto*, *indicatori di rischio negli appalti pubblici*, *indicatori di rischio a livello comunale*.

I. INDICATORI DI CONTESTO.- Gli indicatori di contesto supportano l'analisi della diffusione del rischio di corruzione nei territori con riferimento, in particolare, alle specifiche situazioni economiche, sociali, culturali della realtà locale, alle sue variabili e dinamiche. In tal modo la serie degli indicatori oggettivi attualmente esistenti relativamente ai fenomeni corruttivi (come, ad esempio, quelli relativi a dati giudiziari, extra costi delle infrastrutture, dati sugli appalti pubblici), viene notevolmente allargata a contesti esterni più ampi (le caratteristiche di un territorio) contribuendo a individuare le situazioni e le condizioni che

possono attivare la propensione alla corruzione e dare origine a comportamenti illeciti. Le informazioni offerte possono essere utili per diversi scopi: per l’analisi del contesto esterno da parte delle pubbliche amministrazioni al fine di elaborare piani adeguati di anticorruzione e trasparenza; per promuovere il ruolo di controllo svolto dalle organizzazioni della società civile; per consentire ai cittadini di esercitare una cittadinanza più consapevole; per favorire l’utilizzo dei dati pubblici da parte di imprese e università.

L’analisi di contesto ha preso in considerazione 18 indicatori su base provinciale, che sono stati poi raggruppati in 4 aree tematiche – istruzione, economia locale, capitale sociale e criminalità –, ciascuna delle quali è rappresentata da un indice composito il quale, per facilitare la lettura e l’utilizzo, è pubblicato e disponibile in un apposito cruscotto (*dashboard*). A loro volta i quattro indicatori compositivi tematici, relativi alle suddette aree, sono ricompresi e sintetizzati in un unico indice composito riassuntivo il quale risulta così elaborato su un vasto e approfondito patrimonio di informazione e di variabili: esso fornisce quindi un valore sintetico attendibile del fenomeno oggetto di analisi e valutazione, del grado di diffusione del rischio di corruzione e delle condizioni per le misure preventive e correttive²⁰.

A ulteriore integrazione dell’indagine, il modello ANAC ha considerato in aggiunta anche altri 25 indicatori di contesto²¹, elaborati e raccolti in un elenco separato, come la disuguaglianza del reddito da lavoro, i risultati dei test degli studenti, il tasso di volontariato, la partecipazione elettorale, la rappresentanza politica delle donne a livello locale e gli indicatori finanziari (ad esempio, capacità di riscossione e spesa, accumulo e svolgimento di attività e passività residue).

a. Area tematica: istruzione

Fattore obiettivo di riferimento: più basso è il livello di istruzione nella popolazione, più elevati sono i livelli di corruzione

Indicatore Composito:

1. Indicatore Diplomati;
2. Indicatore Laureati;
3. Indicatore NEET (giovani esclusi da formazione e dal lavoro).

²⁰ La metodologia di sintesi applicata per questi indici compositi è Adjusted Mazziotta Pareto Index - AMPI, implementata e utilizzata dall’Istat.

²¹ Autorità Nazionale Anticorruzione, Indicatori di contesto del modello di analisi del rischio corruttivo, disponibile all’indirizzo: <https://www.anticorruzione.it/indicatori-di-contesto>.

b. Area tematica: economia

Fattore oggettivo di riferimento: i livelli di corruzione risultano più bassi quanto più elevati sono gli equilibri nella distribuzione del reddito, il tasso di occupazione, la crescita delle attività imprenditoriali.

Indicatore Composito:

4. Indicatore Reddito;
5. Indicatore Occupati;
6. Indicatore Tasso imprenditorialità;
7. Indicatore di attrazione investimenti, interni ed esteri;
8. Indicatore Diffusione della banda larga;
9. Indicatore Raccolta Differenziata dei Rifiuti Urbani.

c. Area tematica: capitale sociale

Fattore obiettivo di riferimento: i livelli di corruzione risultano più bassi quanto più elevati sono il grado di coesione sociale, il sistema di rapporti interpersonali e il grado di fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Indicatore Composito:

10. Indicatore Segregazione grado V (*Sistema di rilevazione Economic, Social and Cultural Status ESCS - OCSE Pisa, IEA TIMMS, INVALSI*);

11. Indicatore Pratiche *Cheating* grado II Test INVALSI Matematica (*Riferimento alle pratiche non etiche di insegnanti e studenti quando sopravvalutano i risultati conseguiti nei processi educativi dell'istruzione*);

12. Indicatore Variabilità dei risultati tra classi grado V Test INVALSI Matematica;

13. Indicatore Donazione sangue;

14. Indicatore partecipazione donne alla vita politica.

d. Area tematica: criminalità

Fattore obiettivo di riferimento: livelli complessivi di criminalità, efficacia delle azioni di contrasto del sistema giudiziario, grado di protezione dei cittadini danneggiati.

Indicatore Composito:

15. Indicatore Reati di corruzione, concussione e peculato contro la Pubblica Amministrazione;

16. Indicatore Reati contro l'ordine pubblico e ambientali;

17. Indicatore Reati contro il patrimonio e l'economia pubblica;

18. Indicatore Altri reati contro la PA.

e. Ulteriori 25 indicatori di contesto (Non suddivisi per le quattro aree tematiche sopra illustrate, sono considerati e utilizzati per la migliore valutazione del contesto territoriale)

1. Indicatore Disuguaglianza del reddito da lavoro dipendente (Gini);
2. Indicatore Dati archiviazione Criminalità – Reati di corruzione, concussione e peculato;
3. Indicatore Dati archiviazione Criminalità – Reati contro l’ordine pubblico e ambientali;
4. Indicatore Dati archiviazione Criminalità – Reati contro il patrimonio e l’economia pubblica;
5. Indicatore Dati archiviazione Criminalità – Altri reati contro la PA;
6. Indicatore *Cheating* Grado V Test INVALSI Matematica;
7. Indicatore *Cheating* Grado II Test INVALSI Italiano;
8. Indicatore *Cheating* Grado V Test INVALSI Italiano;
9. Indicatore Variabilità dei risultati tra classi grado II Test INVALSI Matematica;
10. Indicatore Variabilità dei risultati tra classi grado II Test INVALSI Italiano;
11. Indicatore Variabilità dei risultati tra classi grado V Test INVALSI Italiano;
12. Indicatore Tasso di volontariato;
13. Indicatore votanti ai referendum (*La partecipazione a questo tipo di votazioni è considerata meno influenzabile da logiche clientelari di scambio, rispetto alle votazioni politiche o amministrative. La prima applicazione ANAC di questo indicatore ha fatto riferimento al referendum svolto in Italia il 4.12.2016*);
14. Indicatore Donne e rappresentanza politica a livello locale consiglieri;
15. Indicatore Donne e rappresentanza politica a livello locale assessori.

f. Indicatori relativi ai bilanci delle amministrazioni comunali (Riferimento al rapporto tra livello di corruzione e la dimensione, la discrezionalità, il decentramento delle decisioni di spesa)

16. Indicatore Incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulle spese correnti;
17. Indicatore Incidenza dei trasferimenti in conto capitale sulle spese in conto capitale;

18. Indicatore Grado di dipendenza da amministrazioni centrali;
19. Indicatore Grado di dipendenza da amministrazioni locali;
20. Indicatore Capacità di riscossione;
21. Indicatore Capacità di spesa;
22. Indicatore Indice di accumulazione dei residui attivi;
23. Indicatore Indice di smaltimento dei residui attivi;
24. Indicatore Indice di accumulazione dei residui passivi;
25. Indicatore Indice di smaltimento dei residui passivi.

II. INDICATORI DI RISCHIO CORRUTTIVO NEGLI APPALTI PUBBLICI.- Gli Indicatori di rischio negli appalti pubblici²² – il secondo set di indicatori individuati nell'ambito del progetto ANAC – forniscono informazioni sugli acquisti della pubblica amministrazione a livello locale provinciale. Sono suddivisi in 17 tipologie e distinti per oggetto (lavori, servizi e forniture), settore (ordinario e speciale) e anno di pubblicazione. Tra questi indicatori rientrano, ad esempio, il rapporto tra il numero di procedure non aperte e il numero totale delle procedure, lo scostamento dei costi e dei tempi di esecuzione degli appalti, la mancata comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione dell'aggiudicazione e del completamento dei lavori, il numero di procedure con un'unica offerta.

Tali indicatori sono particolarmente importanti, sia perché il settore degli appalti pubblici è altamente esposto al rischio corruzione, sia perché si basano sulla *BDNCP*, che, grazie alla quantità di dati raccolti, consente misurazioni con un elevato grado di dettaglio territoriale, settoriale e temporale.

Indicatori:

1. Indicatore Offerta economicamente più vantaggiosa;
2. Indicatore Numero delle procedure non aperte;
3. Indicatore Valore delle procedure non aperte;
4. Indicatore Contratti aggiudicati e modificati per effetto di almeno una variante;
5. Indicatore Scostamento dei costi di esecuzione;
6. Indicatore Scostamento dei tempi di esecuzione;
7. Indicatore Inadempimento delle comunicazioni di aggiudicazione;
8. Inadempimento delle comunicazioni di fine lavori;

²² ANAC, *Rischio Corruttivo Negli Appalti*, *Anticorruzione.it*, 2025, disponibile all'indirizzo: www.anticorruzione.it/en/rischio-corruttivo-negli-appalti.

9. Indicatore Offerta singola;
10. Indicatore Proporzione di offerte escluse;
11. Indicatore Esclusione di tutte le offerte tranne una;
12. Indicatore Proporzione di offerte escluse in procedure con tutte le offerte escluse tranne una;
13. Indicatore Proporzione di contratti aggiudicati alla stessa azienda;
14. Indicatore Estensione del periodo di pubblicazione del bando (tra pubblicazione del bando e data di scadenza sottomissione proposte);
15. Indicatore Estensione del periodo di valutazione dell’offerta (tra data offerta e data aggiudicazione) per procedura di gara;
16. Indicatore Addensamento sotto soglia v1 (*Rif. all’importo dei contratti pubblici*);
17. Indicatore Addensamento sotto soglia v2 (*Rif. all’importo dei contratti pubblici*).

III. INDICATORI DI RISCHIO A LIVELLO COMUNALE.- Gli indicatori di rischio a livello locale comunale²³ raggruppano variabili associate al verificarsi di corruzione nelle pubbliche amministrazioni. Per questi indicatori, l’analisi è stata condotta su comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti.

Gli indicatori comunali sono il risultato di un complesso processo di ricerca consistente, da un lato, nell’individuazione di indicatori ‘potenzialmente’ correlati a fenomeni di corruzione sulla base della letteratura scientifica e, dall’altro, nell’analisi statistica delle relazioni esistenti tra indicatori potenzialmente interessanti (ottenuti da diverse fonti) ed episodi di corruzione a livello di singola amministrazione.

Le informazioni sui casi di corruzione sono state ottenute consultando i report dei *RPCT* per il quinquennio 2015-2019, pubblicati nella sezione “Amministrazione trasparente” dei siti web istituzionali delle amministrazioni comunali esaminate.

²³ Autorità Nazionale Anticorruzione, Indicatori di rischio a livello comunale, disponibile all’indirizzo: <https://www.anticorruzione.it/rischio-a-livello-comunale>

Per individuare le amministrazioni caratterizzate da fenomeni di corruzione si è tenuto conto sia dei comuni in cui si sono verificati episodi di corruzione in senso stretto, sia dei casi in cui sono stati rilevati eventi penalmente o disciplinarmente rilevanti in qualche modo riconducibili al fenomeno della corruzione. In particolare, sono stati considerati *cinque indicatori di rischio a livello comunale*: scioglimento del consiglio comunale per motivi mafiosi, casi di contagio di corruzione tra comuni confinanti, popolazione residente, reddito imponibile pro capite e frazionamento artificiale degli appalti da parte dei comuni per eludere l'obbligo delle procedure concorsuali.

Indicatori:

1. Rischio di contagio (*Riferimento alla frequenza dei casi di corruzione nei comuni limitrofi*);
2. Scioglimento per mafia;
3. Addensamento sotto soglia (*Grado di addensamento degli appalti su valori inferiori alle soglie previste dalla normativa*);
4. Popolazione residente;
5. Reddito imponibile pro capite.

1.5.2 *Il modello IILA*.- L'IILA nasce nel 1966 da un'intuizione dell'allora Ministro degli esteri Amintore Fanfani, consapevole dell'importanza dei legami culturali, politici e sociali tra l'Italia e il continente latinoamericano. Per decenni l'IILA ha svolto un ruolo fondamentale nel rafforzamento di questi legami, soprattutto attraverso la cooperazione scientifica, culturale ed economica.

A partire dal 2007, questa collaborazione ha progressivamente assunto un carattere politico-istituzionale, fungendo da ponte tra le istituzioni italiane e le Repubbliche del Sud America. In particolare, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) ha iniziato a promuovere la realizzazione di Conferenze Italia-America latina e Caraibi che continuano tutt'oggi e che hanno lo scopo di promuovere il dialogo politico. L'IILA si pone oggi infatti come un "profilatore della cooperazione internazionale" tra l'Italia e i Paesi latinoamericani.

Il fatto che il suo Consiglio direttivo sia composto perlopiù da figure di spicco della diplomazia internazionale, fa dell'IILA un interlocutore sì affidabile, ma ha anche consentito all'Organizzazione stessa di costruire un modello innovativo di collaborazione con le istituzioni latinoamericane, non soltanto a livello prettamente politico. Da alcuni anni, infatti, all'IILA sono affidati importanti programmi di

cooperazione nell'ambito della lotta alla criminalità economica e della promozione di nuove strategie per il contrasto ai fenomeni corruttivi e al crimine organizzato²⁴.

Quello di IILA rappresenta un vero e proprio modello di cooperazione basato sulla "diplomazia giuridica", e cioè uno strumento della politica delle relazioni internazionali che coniuga gli aspetti più tradizionali della diplomazia con la disseminazione di valori e tecniche nell'ambito della giustizia e della sicurezza socio-economica, che ha nel caso dell'IILA finalità quali l'avvicinamento e l'armonizzazione dei quadri normativi in materia di lotta alla criminalità economica, la cooperazione giudiziaria e di polizia con le istituzioni del Centro-sud America e non meno importante la diffusione dei modelli italiani anti-corruzione che dimostrano una certa capacità e affidabilità del nostro Paese in materia di lotta alla corruzione e contrasto alle organizzazioni mafiose, fortificata da un ampio *know-how* sviluppato nel contesto dell'antimafia.

Le attività e gli obiettivi che l'IILA persegue attraverso i programmi di assistenza giuridica e tecnica rientrano appieno nel "metodo italiano" ormai largamente riconosciuto fuori dai confini nazionali, caratterizzato da un sistema di conoscenze, tecniche e valori da disseminare in contesti di crisi sempre con la massima attenzione alle priorità e alle radici culturali e sociali della realtà in cui si interviene. Il modello sul quale, dopo anni di esperienza, si basano oggi i programmi di cooperazione sia di iniziativa europea che italiana, è caratterizzato da quattro pilastri che vanno dalla formazione tecnica e condivisione di *expertise* al rafforzamento delle istituzioni nazionali e alla costruzione di un sistema di valori socialmente riconosciuto e condiviso: la *capacity building*, che ha come obiettivo principale l'elevazione delle competenze tecniche dei corpi giudiziari e di polizia nazionali; la *institutional building*, relativa alla creazione o potenziamento delle capacità istituzionali attraverso un'analisi approfondita dei sistemi normativi e ordinamentali dei Paesi interessati; la *law enforcement*, che rappresenta il risultato dell'opera di sostegno con la adozione di nuove norme o con l'adattamento dei sistemi normativi nazionali alla legislazione internazionale; il *consensus building*, passaggio fondamentale per la creazione di una coscienza collettiva e la condivisione della cultura della legalità, sia nelle istituzioni che nella società civile.

²⁴ N. Russo, G. Tartaglia Polcini (a cura di), *Il reinserimento nella catena produttiva territoriale dei beni sottratti al crimine organizzato*, 14-16.

Il primo progetto pilota dell'Italia è nato nel 2011 per fornire supporto alle attività di ESCA, la strategia di sicurezza del Centroamerica adottata nel 2007 dai Paesi del *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA). □ stato affidato all'IILA col nome di *Plan de Apoyo de Italia a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica* (PAESCA) e si è composto di 3 fasi principali, l'ultima terminata nel 2019. Durante la prima fase, le istituzioni italiane hanno collaborato con le istituzioni dei Paesi del SICA fornendo un supporto formativo e un contributo al rafforzamento del quadro istituzionale regionale, offrendo una panoramica delle tecniche investigative italiane e programmi di formazione specifici dedicati alle forze di polizia e ai pubblici ministeri.

La seconda fase del piano (2015-2016), su richiesta dell'allora Segretario Generale del SICA, si è concentrata su riabilitazione e il reinserimento dei detenuti, riciclaggio di denaro e altri reati finanziari, e sequestro di beni provenienti da attività illecite, tema sul quale le istituzioni italiane vantano una grande esperienza soprattutto negli ambienti della criminalità organizzata. PAESCA 3 (2017-2019), infine, è nato precisamente per consentire l'implementazione delle normative nazionali in materia di confisca e per la costruzione di nuovi strumenti normativi e agenzie per il riutilizzo sociale dei beni confiscati. Un risultato importante, che testimonia forse più di tutti il supporto fornito dalle istituzioni italiane, è stato l'istituzione del CONABED (*Consejo Nacional de Administración de Bienes en extinción de dominio*) del Guatemala – strumento paragonabile alla confisca – che risulta aver recuperato nel triennio 2017-2019 circa 5 milioni di dollari, donati poi alle istituzioni di polizia o giudiziarie come previsto dalla normativa nazionale. Un altro risultato importante riguarda El Salvador e il suo *Consejo Nacional de Administración de Bienes* (CONAB). Quest'ultimo, nel triennio 2017-2019, ha fornito dati dettagliati sui risultati conseguiti nell'ambito dei sequestri dei beni provenienti da attività illecite²⁵ (cfr. Tabelle 8 e 9).

²⁵ *Ibidem*, p. 52.

Tabella 8. *Beni sottratti da attività illecite*²⁶

Stato dei Beni	Somma	Quantità di Beni
Sequestrato	\$ 204.101.016,59	1003
Estinto	\$ 419.470,00	36
Restituito	\$ 122.715,13	12
Totale	\$ 204.643.201,72	1051

Nel dettaglio, il maggior numero di beni sequestrato rientra nelle seguenti categorie: soldi contanti, immobili, settore produttivo e veicoli.

Tabella 9. *Tipo di beni sottratti da attività illecite*²⁷

Tipo di Bene	Quantità	Importo sequestrato
Soldi	77	\$ 5.583.241,76
Immobili	288	\$ 40.886.639,46
Produttivo	42	\$ 154.763.727,74
Veicoli	405	\$ 2.658.733,22

Il contributo fornito dall'IILA è risultato determinante per consentire alle predette agenzie di sviluppare nuove tecniche per il rintracciamento dei proventi del crimine, un più efficace processo di confisca e il riutilizzo dei beni a fini sociali o comunque a supporto delle attività istituzionali di lotta ai fenomeni criminali.

Quello dell'IILA si conferma essere ancora oggi un vero e proprio esempio nelle attività di supporto alle istituzioni latinoamericane nella lotta alla criminalità economica. Essa rappresenta un partner di lavoro affidabile sia per le istituzioni italiane sia per quelle europee.

²⁶ *Ibidem*, p. 53.

²⁷ *Ibidem*, p. 56.

Tabella 10. *Progetti di cooperazione affidati all'IILA o cui l'IILA partecipa o ha partecipato attivamente*

Progetto	Finalità	Durata	Finanziamento
PAESCA 1	Rule of law, formazione e rafforzamento istituzionale	2011-2013	--
PAESCA 2	Lotta alla criminalità organizzata e sequestro beni	2015-2016	--
PAESCA 3	Reinserimento dei beni nel sistema produttivo e sociale	2017-2019	--
Falcone-Borsellino	Supporto alle istituzioni italiane nella lotta al crimine organizzato transnazionale	Dal 2021. Prorogato anche nel 2025	--
El PAcCTO 2.0	Coordinare e sostenere le attività giudiziarie e investigative contro il crimine organizzato	2023-2027	58,8 milioni di euro (EU)
SEFILAT	Formazione operatori nazionali, forze di polizia e giudiziarie	2024	1,5 milioni di euro affidati all'IILA dal MAECI
EURESP	Supporto al miglioramento del sistema carcerario in Ecuador	2022. 18 mesi	--
EUROFRONT	Lotta ai traffici illeciti nella regione latinoamericana	2020-2024	15 milioni di euro (EU)
COPOLAD III	Cooperazione giudiziaria e di polizia/traffico di stupefacenti e riciclaggio	2021-2025	15 milioni di euro

2. Criticità nei modelli odierni di valutazione della criminalità economica: il caso della corruzione in Italia

Conoscere un fenomeno richiede innanzitutto una misurazione affidabile. Intendere correttamente un fenomeno criminale significa anche essere in grado di calibrare al meglio il sistema di prevenzione e repressione. Errare nella definizione del target equivale, da un lato, a lasciare aperte le vie della infiltrazione del fenomeno nel tessuto sociale ed economico, dall'altro, paradossalmente, a propiziare e legittimare interventi a volte eccessivamente penalizzanti per l'economia stessa e per gli attori onesti (che sono la stragrande maggioranza se non la quasi totalità) in un mercato dipinto come infetto. È la battaglia tra la realtà e la rappresentazione e in questo campo il *rating* attribuito all'Italia è spesso ingeneroso.

L'Italia è indiscutibilmente caratterizzata da un significativo tasso di corruzione. Nondimeno dipingere un paese come più corrotto di quanto realmente sia, può provocare effetti negativi sull'economia e la fiducia nelle istituzioni e nei mercati. Per tale ragione l'Italia ha condotto, a suo tempo, una ricerca sulla misurazione della corruzione, volta a verificare la fondatezza del giudizio espresso nei propri confronti dai più comuni indicatori di natura percettiva diffusi sul piano globale e si giunse alla conclusione che il *rating* attribuito al Paese è spesso ingeneroso, se non a tratti errato, con notevoli conseguenze anche sul piano macroeconomico. Vi sono infatti margini di miglioramento per le tecniche di misurazione della corruzione, seriamente in grado di riscrivere le graduatorie più diffuse sul piano globale. Più si perseguono i fenomeni corruttivi sul piano della prevenzione e le fattispecie di reato sul piano della repressione, maggiore è la percezione del fenomeno, come teorizzato dal cosiddetto "Paradosso di Trocadero", secondo cui più contrasti la corruzione, più ne aumenti la percezione. Dipingere un paese come più corrotto di quanto realmente sia può provocare effetti negativi. E poi non si possono comparare ordinamenti, dal punto di vista della percezione della corruzione, senza tenere conto delle relative caratteristiche istituzionali e processuali penalistiche. Non possono, cioè, essere comparati al nostro i sistemi che non contemplano l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, l'obbligatorietà dell'azione penale e la libertà di stampa in ordine alla pubblicazione anche delle notizie di reato fin dalle prime battute dell'indagine.

L'Italia ha iniziato a porre la questione degli indici di corruzione

nei fori multilaterali nel 2017, avviando una campagna di disseminazione valoriale dei risultati della ricerca sul piano internazionale, per confrontarci con gli altri studiosi e con le linee di approfondimento scientifico del tema negli altri ambienti scientifici. Il valore di questo approccio è stato progressivamente riconosciuto anche a livello multilaterale: la tesi, sui limiti e le carenze dell'approccio percettivo negli indici di corruzione, ha trovato autorevole conferma nella posizione espressa dal Consiglio d'Europa in occasione della presentazione del 19° Rapporto di attività generale "Tendenze anticorruzione, sfide e buone pratiche in Europa e negli Stati Uniti d'America" elaborato dallo specifico organismo di controllo contro la corruzione: il GRECO, il 25 giugno del 2019. In particolare, il GRECO ha evidenziato che la percezione pubblica dei bassi livelli di corruzione in alcuni paesi può portare a sottovalutare la necessità di misure per combattere le pratiche di corruzione. Le Nazioni Unite hanno fatto proprio il principio attraverso un documento ufficiale, la Risoluzione n.10/8 dell'UNCAC, incentrata sull'argomento. Anche il G20 *Anti Corruption Working Group* nel suo Piano d'azione 2019-2021, su specifica richiesta italiana, aveva espresso l'intenzione di approfondire la comprensione e considerare possibili azioni su temi emergenti, come la misurazione della corruzione. Lo stesso ACWG nel 2020, aveva contemplato nella sua Agenda un esercizio incentrato sulla misurazione della corruzione. Un impegno concreto ad approfondire la misurazione della corruzione per superare indici meramente percettivi

Il G20 nel Summit di Roma del 2021, si è impegnato ad approfondire la misurazione della corruzione per superare indici meramente percettivi.

Nell'epoca dello sviluppo sostenibile e del multilateralismo, degli sforzi comuni per la creazione di un *level playing field* globale, della lotta ai paradisi normativi e della promozione di un'armonizzazione minima dei sistemi giuridici penali, l'indice di percezione della corruzione dovrebbe essere destinato a segnare il passo e con esso una certa retorica dell'anticorruzione.

Rimane aperta quindi la questione di come misurare l'effettiva corruzione nei singoli paesi, la percezione del fenomeno non corrisponde alla reale esistenza. Una soluzione potrebbe venire da due organismi internazionali che affrontano il contrasto alla corruzione: OCSE e UNODC.

CAPITOLO III

IL RUOLO DEGLI STANDARD NELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE E CRIMINALITÀ ECONOMICA E NELLA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

Gli standard anticorruzione si configurano come un insieme strutturato di regole, principi, procedure, codici di condotta, sistemi di controllo interno, meccanismi di *accountability*, indicatori di performance e metriche di valutazione, pratiche progettate e sperimentate per ridurre i fattori abilitanti della corruzione.

Con gli standard applicabili nel settore anticorruzione e anti criminalità economica siamo in un ambito di valutazione e misurazione sia qualitativa che quantitativa dei suddetti fenomeni, strumenti che per la loro validità teorica ed efficacia pratica richiedono un livello generalmente accettato di elaborazione, regolazione, azione.

Il presente capitolo individua i lineamenti per introdurre un framework integrato, olistico e multi-stakeholder, concepito per coniugare sinergicamente strumenti normativi, tecnologici e di governance, in grado di contrastare efficacemente i fenomeni corruttivi sia nel settore pubblico che in quello privato e promuovere in tal modo la trasparenza, la responsabilità e l'integrità nella gestione dei servizi pubblici e delle relative politiche, piani, programmi.

A questo fine, per poter procedere positivamente nella definizione di tali lineamenti e contribuire alla individuazione degli standard anti corruttivi adeguati, è necessario considerare due elementi fondamentali:

a) il primo riguarda la conoscenza e la valutazione del fenomeno corruttivo, nei suoi molteplici aspetti: natura e caratteristiche, processi e meccanismi di funzionamento, impatti causati nella vita delle comunità e degli individui;

b) il secondo elemento riguarda l'integrazione tra il sistema degli standard del settore corruttivo e il più ampio sistema di standard adottati dalla comunità internazionale in materia di sostenibilità dello sviluppo, cioè all'insieme dei principi, obiettivi, indirizzi e pratiche assunto come riferimento condiviso per promuovere processi di crescita individuati come più equilibrati e giusti.

A questo riguardo, va evidenziato che la comunità internazionale, sia nelle principali istituzioni formali che negli organismi di coordina-

mento informali, valuta il fenomeno corruttivo come un fattore di grande danno e ostacolo alla promozione dei suddetti processi e che, di conseguenza, ha individuato la lotta e il contrasto alla corruzione e alla criminalità economica come un obiettivo prioritario da perseguire nell'interesse comune. È in relazione a questo orientamento generale e alle numerose iniziative concrete conseguenti promosse in ambito internazionale, che la individuazione degli standard anticorruzione si integra ormai potremmo dire naturalmente e deve essere collegata al più ampio sistema di standard sui quali si fondano le politiche per la sostenibilità dello sviluppo. Tale integrazione è un fatto di coerenza, funzionalità, efficacia.

1. Per una conoscenza e valutazione adeguata del fenomeno corruttivo

Al di là delle attività individuate chiaramente come criminali, quali il traffico di droga e di armi o, ad esempio, la tratta di esseri umani, la complessità del fenomeno corruttivo richiede una comprensione specifica, approfondita e sistemica innanzitutto delle cause che lo alimentano come orientamento comportamentale e pratica quotidiana, dal lato dell'offerta e dal lato della domanda, e del relativo impatto sulle dinamiche di sviluppo economico, sociale e di progresso civile, nei settori e nei territori di riferimento; nello stesso tempo il fenomeno corruttivo richiede una comprensione attenta, adeguata, orientata ad evidenziare gli elementi che favoriscono i collegamenti tra corruzione e crimine organizzato, in particolare in determinati ambiti di attività economico-finanziaria e produttiva; dal riciclaggio di denaro alla scarsa trasparenza nei flussi finanziari, dalla distorsione delle procedure nell'assegnazione degli appalti pubblici al traffico di influenze, per citare alcuni esempi.

Tali cause spesso risiedono in dinamiche complesse legate a conflitti di interesse non gestiti, opacità dei processi decisionali, mancanza di *accountability* e di meccanismi di controllo, debolezza dei sistemi giudiziari, inadeguatezza delle sanzioni e assenza di una cultura dell'integrità. Soltanto con un'analisi accurata di tali dinamiche, condotta con il coinvolgimento di esperti, stakeholder e rappresentanti della società civile, è possibile identificare gli strumenti più efficaci a livello normativo, tecnologico e organizzativo, e adattarli alle specificità dei diversi settori economico-produttivi, incluse le tipologie e di-

mensioni aziendali, e dei diversi contesti territoriali, con le loro peculiarità sociali e culturali.

Nell'ottica di cogliere il fenomeno sia dalla parte della domanda che dell'offerta un'attenzione particolare è rivolta alle catene del valore globali, sempre più complesse, interconnesse e frammentate, le quali, spesso attraversando diverse giurisdizioni con normative differenti, impattano soprattutto sia sulle filiere produttive ad alto rischio – come, ad esempio, quelle estrattive, agricole-alimentari, manifatturiere caratterizzate da elevata opacità e vulnerabilità a pratiche illecite – sia sui processi in corso per la sostenibilità ambientale e sociale, pregiudicando la ricerca di soluzioni adeguate in materia, ad esempio: cambiamenti climatici, perdita di biodiversità, deforestazione, inquinamento, sfruttamento delle risorse naturali, violazione dei diritti umani, lavoro minorile e lavoro forzato, accentuazione delle disparità economiche e degli squilibri sociali, con i relativi processi di esclusione o limitata inclusione dei cittadini, dalle pratiche di partecipazione attiva alle decisioni comuni.

Questo approccio integrato si collega e richiama il valore di una strategia di contrasto che affronti le suddette sfide in modo sinergico e interdipendente, contribuendo a diffondere e rafforzare l'etica nelle filiere produttive, anche sulla base di una piena consapevolezza del suo valore tra gli investitori e i consumatori, ampliando in tal modo il raggio di azione degli interventi correttivi fino a comprendere la trasparenza dei mercati nei quali l'effetto della corruzione risulta incorporato nei prodotti e servizi; e la corrispondenza dei processi di filiera ai principi della sostenibilità.

Nell'approccio integrato finora descritto sono da includere gli elementi che emergono nell'ambito della cooperazione giudiziaria tra gli Stati, una cooperazione che per quanto orientata ad operare prevalentemente sul lato della repressione dei fenomeni corruttivi, per la sua finalità ed esperienza pratica offre indicazioni assai importanti al fine di una organica definizione degli standard anti corruttivi. Come è noto la cooperazione giudiziaria si qualifica sostanzialmente per i seguenti fattori principali: estradizione, mutua assistenza giudiziaria (*Mutual Legal Assistance* – MLA), riconoscimento reciproco delle sentenze, cooperazione tra procure e forze di polizia, procedure di congelamento e confisca dei beni, tutela dei diritti fondamentali e garanzie processuali.

Tutte situazioni che operando sul cross-border del fenomeno corruttivo offrono elementi decisivi per la qualificazione delle iniziative

nelle aree funzionali di *Law Enforcement* e *Institutional-Capacity*, *Consensus Building*.

2. *Gli standard anticorruzione e gli Obiettivi ONU per lo sviluppo sostenibile (SDGs)*

La lotta alla corruzione non può essere considerata isolatamente, ma deve integrarsi con le strategie e azioni globali per la sostenibilità, così come definite e approvate dalla comunità degli Stati con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (2015), operando nelle tre dimensioni individuate – economica, ambientale, sociale – per il perseguimento degli obiettivi generali e targets specifici in essa indicati.

L'interconnessione tra corruzione, sviluppo sostenibile e rispetto dei diritti umani è infatti innegabile. La corruzione, nelle sue molteplici forme, erode la fiducia nelle istituzioni, distorce i mercati, alimenta disuguaglianze e ostacola il raggiungimento degli SDG. La ricerca di un framework operativo per gli standard anticorruzione, con un focus specifico sull'intersezione tra lotta alla corruzione e Agenda 2030 è fondamentale per operare sia sulla domanda che sull'offerta di corruzione in un contesto che è sempre più globale.

Molto chiari, a questo riguardo, sono la consapevolezza della gravità del fenomeno e il relativo impegno ad operare con un sistema di standard integrati emersi nell'ambito delle principali istituzioni internazionali, formali e informali. Vale, a titolo di esempio, il richiamo alle posizioni di seguito richiamate.

2.1 *UN Global Compact (2012)*.- «Corruption negatively impacts social and economic development as well as environmental sustainability. Ineffective implementation of anti-corruption policies contributes to illegal logging, water and air pollution, exploitation of mineral resources, and unsustainable bio-fuel use. Corruption undermines the gains and positive effects generated by sustainable corporate practices» (Doc. 2012, Introduzione).

2.2 *G20 Measurement of corruption (2021)*.- «The phenomenon of corruption affects, although to a different extent, countries all over the globe and for this reason, it is one of the main themes at the centre of the international debate... Corruption, in addition to undermining

the rule of law and trust in institutions, damages international credibility, distorts competition and reduces investment, especially foreign. According to the World Bank, corruption is the biggest obstacle to a country's social and economic development» (Doc. 2021, *Introduzione*, Par.1-2).

«A precondition to better understanding and fighting corruption is data, to identify, make it available and collect it using sound methodologies. Strong evidence based analysis is required to design and improve prevention and enforcement strategies and, more broadly, to inform governments' responses to corruption and to measure progress. The creation of new tools of measurement based on actionable, objective, identifiable and valid data is an essential precondition for the affirmation of the rule of law and the principle of legality: the better is the knowledge of the corruptive phenomenon and its measurement, the better and more focused are the policies put in place by the countries for prevention and enforcement. Such data is also critical to better understand the impact of these policies on anti-corruption and integrity outcomes» (Doc. 2021, *Introduzione*, Par. 3).

2.3 *G20 Ministerial Declaration, Brasile (2024)*.- «Recognizing the impact of corruption on global challenges such as poverty, social and economic inequality, as well as sustainable development, we are confident that anti-corruption and integrity promotion can contribute to building a just world and a sustainable planet» (Doc. 2024, *Dichiarazione dei Ministri della Finanze*, Punto. 2, Natal, Brasile).

2.4 *Proposta di direttiva, European Union (2023)*.- «Corruption is an impediment to sustainable economic growth, diverting resources from productive outcomes, undermining the efficiency of public spending and deepening social inequalities. It hampers the effective and smooth functioning of the single market, creates uncertainties in doing business, and holds back investment. Corruption is by its nature difficult to quantify, but even conservative estimates suggest that it costs the EU economy at least EUR 120 billion per year. The negative effects of corruption are felt worldwide, undercutting efforts to bring good governance and prosperity, and to meet the United Nations Sustainable Development Goals» (Doc. 2023, *Explanatory Memorandum*, 1. Context of the Proposal, Reasons for and objectives of the proposal, Par. 2, Brussels).

Gli SDG, adottati dalle Nazioni Unite nel 2015, offrono un qua-

dro globale per affrontare le sfide più urgenti del pianeta entro il 2030.

Il principale SDG a cui riferirsi nella lotta alla corruzione è, come noto, l’Obiettivo n. 16 che mira a «promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, fornire accesso alla giustizia per tutti e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti livelli». La riduzione sostanziale della corruzione e della criminalità economica in tutte le loro forme è una componente chiave di questo obiettivo il quale è articolato nelle finalità specifiche riportate nella Tabella 11.

Tabella 11. *Obiettivo 16 dell’Agenda 2030*¹

Obiettivo 16
16.4 – Entro il 2030, ridurre significativamente i flussi illeciti finanziari e di armi, rafforzare il recupero e la restituzione dei beni rubati e combattere tutte le forme di crimine organizzato
16.5 – Ridurre sostanzialmente la corruzione e le tangenti in tutte le loro forme
16.6 – Sviluppare istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti a tutti i livelli
16.7 – Garantire un processo decisionale efficace, inclusivo, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli
16.10 – Garantire l’accesso pubblico alle informazioni e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e gli accordi internazionali
16.a – Rafforzare le istituzioni nazionali pertinenti, anche attraverso la cooperazione internazionale, per costruire capacità a tutti i livelli, in particolare nei paesi in via di sviluppo, per prevenire la violenza e combattere il terrorismo e la criminalità.

La corruzione e la criminalità economica non solo minano la fiducia nelle istituzioni, ma ostacolano anche il progresso verso altri SDG. Secondo un rapporto del Gruppo della Banca Mondiale² i due fenomeni operano a vasto raggio con impatti fortemente negativi e

¹ United Nations, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations, 2015, 28.

² World Bank Group, WBG, *Anti Corruption Initiatives. Reaffirming Commitment to A Development Priority*, Washington DC, USA, Dec.2019

diffusi nei seguenti ambiti principali: a) sviluppo del capitale umano (SDG 3, 4, 6); b) supporto alla crescita economica, alla creazione di opportunità lavorative, al lavoro dignitoso (SDG 1, 8, 9, 10); c) promozione dell'inclusione sociale e delle pari opportunità (SDG 5); d) lotta all'inquinamento e al cambiamento climatico, protezione degli ecosistemi e della biodiversità, prevenire la deforestazione, consumo e produzione responsabili (SDG 11,12,13,14); e) prevenzione e mitigazione delle situazioni di fragilità, conflitto e violenza (SDG 16).

L'Unione europea opera da tempo in questa direzione – di un'integrazione tra politiche anticorruzione e politiche per la crescita sostenibile – con l'adozione di indirizzi e promozione di pratiche che forniscono elementi utili per la elaborazione di standard sempre più adeguati a prevenire, combattere, ridurre il fenomeno corruttivo.

Il riferimento principale è alla strategia UE del *Green Deal* Europeo (2019). Operando in sintonia e coerenza con la strategia per la sostenibilità dell'ONU, la UE ha definito un percorso per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 segnato da profondi cambiamenti nelle azioni settoriali e territoriali, nei comportamenti individuali e collettivi, la cosiddetta transizione verde. Degno di nota il fatto che in questo quadro di politiche innovative sono state approvate disposizioni che incidono fortemente in particolare sulle iniziative tradizionali delle amministrazioni pubbliche, delle imprese e dei cittadini. Riguardo in particolare al mondo delle imprese sono state approvate norme che introducono precise condizionalità nel loro modo di operare e che non sempre sono rispettate pienamente e con coerenza. Da qui il possibile ricorso anche a pratiche illegali, ovviamente da contrastare su entrambi i versanti dell'offerta e della domanda, in particolare nell'esercizio ed efficacia dei controlli. Il riferimento principale è all'applicazione da parte delle imprese delle direttive europee, già citate: *Corporate Sustainability Reporting Directive*, (CSRD, 2022)³ e *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD, 2024)⁴, che mirano a promuovere la trasparenza e la due diligence nelle filiere produttive, pratiche commerciali sostenibili (vedi ad esempio il divieto di importare prodotti derivanti da forestazioni illegali), i comporta-

³ Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council, 14 dicembre 2022, disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464>

⁴ Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council, 13 giugno 2024, disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj/eng>

menti etici e responsabili da parte delle imprese, non solo dal punto di vista ambientale ma anche sociale e di integrazione comunitaria.

3. Finalità della progettazione degli standard

Nel contesto di un approccio integrato, gli standard anticorruzione sono progettati per le seguenti finalità:

a. Prevenire le vulnerabilità

- Per mezzo della identificazione, analisi e mitigazione delle condizioni che favoriscono le pratiche corruttive, agendo sui fattori di rischio e sulle debolezze dei sistemi.

- Ciò include la promozione della trasparenza nei processi decisionali e negli appalti pubblici, attraverso la pubblicazione di informazioni chiare e accessibili, la digitalizzazione delle procedure amministrative, la semplificazione burocratica, il completamento delle normative laddove si evidenzino lacune, l'armonizzazione delle legislazioni a livello internazionale, la formazione e la sensibilizzazione del personale degli apparati pubblici, l'implementazione di controlli interni efficaci lungo le filiere produttive, l'adozione di meccanismi di whistleblowing sicuri e protetti che incoraggino la segnalazione di illeciti senza timore di ritorsioni, la promozione di una cultura dell'integrità, dell'etica e della responsabilità sociale nel sistema imprenditoriale e nella società civile.

b. Promuovere la trasparenza e la tracciabilità

- Per mezzo della implementazione di sistemi di gestione che rendano chiari, accessibili, tracciabili e verificabili i flussi finanziari, le transazioni economiche, l'origine dei beni, i processi produttivi, le informazioni relative alla proprietà effettiva delle imprese, i conflitti di interesse, i rapporti con intermediari, consulenti e lobbisti, e le informazioni relative alle performance ambientali, sociali e di governance (*Environmental, Social and Governance – ESG*), in coerenza con gli indirizzi delle Nazioni Unite fissati nell'Agenda 2030 sulla sostenibilità dello sviluppo.

- L'utilizzo di tecnologie innovative, come la blockchain, i sistemi di tracciabilità digitale, le piattaforme di open data, i registri pubblici trasparenti, i sistemi di monitoraggio satellitare e le tecnologie di analisi forense: tutto ciò può rafforzare significativamente la trasparenza e la responsabilità, rendendo più difficile occultare attività illecite, tracciare le catene di approvvigionamento, monitorare l'impatto

ambientale e sociale delle attività economiche e garantire la conformità alle normative nazionali, regionali, internazionali.

c. Allineare pratiche e normative

- Per mezzo della coerenza tra le azioni delle imprese e le politiche pubbliche; in particolare con le linee guida, gli standard di settore, le best practices adottate e raccomandate dalle organizzazioni internazionali e le normative di riferimento a livello globale, regionale e nazionale.

- Implementare il ruolo attivo degli Stati nell'ambito delle realtà di coordinamento partecipate in base all'adesione alle convenzioni internazionali contro la corruzione e, più estesamente, la criminalità economica, come ad esempio quelle già citate delle Nazioni Unite (Convenzioni UNTOC e UNCAC), la convenzione OCSE sulle transazioni economiche internazionali. In ambito europeo vale l'adesione ai principi della strategia del Green Deal che mira a una transizione verso un'economia sostenibile, e in particolare la corretta, trasparente implementazione delle direttive europee CSRD e CSDDD, che promuovono la rendicontazione di sostenibilità, la due diligence nelle catene di approvvigionamento e la responsabilità delle imprese per gli impatti ambientali, sociali e di governance delle loro attività, lungo l'intera catena del valore.

3.1 Il problema risiede spesso nella domanda.- La corruzione non esiste in un vuoto. Richiede un'offerta (chi corrompe) e una domanda (chi viene corrotto o chi trae vantaggio dalla corruzione). Concentrarsi solo sulla repressione dell'offerta (punire chi corrompe) è insufficiente se non si interviene anche sulla domanda e sugli interessi che la alimentano.

Emblematici – per il loro impatto negativo – sono i casi della omissione di controlli adeguati delle attività economiche e lavorative da parte dei competenti funzionari pubblici che operano in questo modo dietro pagamento di tangenti o influenze e pressioni di più vasta portata.

Alcuni esempi significativi sono verificabili:

- nel settore agricolo, con l'impiego della manodopera immigrata al di fuori di ogni tutela contrattuale, sanitaria, assicurativa per la produzione di beni acquistati sul mercato da acquirenti inconsapevoli della loro origine. Come, in uno specifico ambito di attività, con la deforestazione e il commercio di legname illegali;

- nel settore minerario dove, specialmente nei Paesi più vulnerabili nei quali i governi faticano a controllare i territori, è diffusa la pratica delle miniere informali che forniscono, secondo i dati ufficiali, tra il 20 e il 30 per cento della produzione impiegando l'80 per cento della forza lavorativa di settore;
- nel settore manifatturiero, con l'impiego di lavoro minorile, vietato dalle normative sia internazionali che nazionali;
- nel settore della gestione dei rifiuti, un ambito di attività nel quale la mancanza di adeguati controlli è causa di impatti negativi sull'ecosistema di riferimento e la qualità di vita delle comunità;
- nel settore degli appalti pubblici, per ottenere contratti a condizioni vantaggiose e poter operare senza particolari controlli sulla qualità e il rispetto della tempistica nella realizzazione delle opere.

Contrastare gli interessi di chi corrompe, agendo sulla domanda e sui benefici che derivano da pratiche illecite, è una strategia fondamentale per contrastare la corruzione in modo efficace e duraturo anche perché offre leve con le quali incidere in un ambito ben più ampio rispetto a quello limitato dei Paesi ad alta vulnerabilità e che faticano a costruire un sistema efficace contro la corruzione sia per mancanza di risorse, sia perché il loro contesto di riferimento risulta particolarmente favorevole in termini di condizioni economiche, sociali, culturali. Inoltre la mancanza di trasparenza permette di coinvolgere chi inconsapevolmente ne trae un vantaggio anche dal punto di vista del consumo dei prodotti finiti. Questo tipo di strategia garantisce un'efficacia valida soprattutto nel lungo termine perché incide sulle cause strutturali della corruzione e rende meno attraente il business per le organizzazioni criminali; inoltre ha l'effetto di prevenire il fenomeno riducendo la domanda, ed è in linea con l'impegno condiviso a livello internazionale per un modello di sviluppo più equo e sostenibile. Questo approccio è spesso più efficace della sola repressione a cui va combinato per contribuire a creare un'economia più trasparente e sostenibile.

3.2 *Come agire sulla domanda.-*

- Normative stringenti: Introdurre leggi e regolamenti che vietano l'importazione, la commercializzazione o l'utilizzo di prodotti o servizi ottenuti attraverso pratiche illecite o non sostenibili.
- *Due diligence*: Imporre alle imprese l'obbligo di effettuare la due diligence sulle proprie catene di fornitura per identificare e miti-

gare i rischi di corruzione, lavoro forzato, deforestazione e altre pratiche illecite.

- Appalti pubblici verdi: Promuovere l'utilizzo di criteri ambientali e sociali negli appalti pubblici per favorire l'acquisto di beni e servizi sostenibili e per prevenire la corruzione.

- Certificazioni e standard: Promuovere l'adozione di certificazioni di filiera e standard etici che garantiscano la tracciabilità dei prodotti e il rispetto dei diritti umani e dell'ambiente.

- Sensibilizzazione e informazione: Informare i consumatori sui rischi legati all'acquisto di prodotti o servizi ottenuti attraverso pratiche illecite e promuovere un consumo più consapevole e responsabile.

- Cooperazione internazionale: Rafforzare la cooperazione internazionale per contrastare i fenomeni di corruzione transnazionale e per armonizzare le normative a livello globale.

4. *Definire gli standard: oltre la dichiarazione di principi*

Gli standard anticorruzione non possono limitarsi a generiche dichiarazioni di intenti. Per essere efficaci, devono tradursi in indicazioni concrete, misurabili e verificabili, basate su una solida logica causa-effetto. In altre parole, è necessario, di volta in volta e nello specifico dei Paesi coinvolti, affrontare quattro passaggi:

a. Identificare le cause profonde della corruzione

Analizzare i fattori che favoriscono i comportamenti corruttivi nei diversi contesti, dalle carenze normative alla mancanza di trasparenza, dalla debole governance alla scarsa cultura dell'integrità alla carenza di risorse adeguate a contrastarla.

b. Definire obiettivi specifici e misurabili

Stabilire target chiari e quantificabili. Laddove siano in gioco obiettivi allineati con gli SDG dell'Agenda 2030 dell'ONU utilizzare gli stessi e gli indicatori sistemici affinché attraverso un modello di *gap analysis* sia possibile monitorare i progressi e valutare l'efficacia degli interventi in funzione delle leve operative.

c. Stabilire indicatori e metriche

Definire indicatori di performance (*key performance indicator* – KPI) che consentano di misurare l'impatto degli standard sulla prevenzione e il contrasto della corruzione, nonché sul raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità. A questo riguardo fondamentale è il riferimento in particolare al sistema di indicatori SDG dell'Agenda

2030 dell’ONU, a quelli individuati nel successivo accordo di Parigi (trattato stipulato nell’ambito della convenzione sui cambiamenti climatici *United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC, COP21, 2015) perché spesso definiscono internamente un numero sufficiente di KPI già accettati internazionalmente.

d. Implementare meccanismi di monitoraggio e verifica

Prevedere audit indipendenti, sistemi di whistleblowing efficaci e meccanismi di *accountability* per garantire la conformità agli standard e la trasparenza delle azioni.

Dovrebbe anche essere prioritario definire un sistema di attribuzione di responsabilità e sanzionatorio efficace che, tra le altre cose, permetta di congelare ed eventualmente confiscare gli asset coinvolti nei processi di corruzione ovunque questi si trovino. □

4.1 L’approccio Causa-Effetto: tradurre le vulnerabilità in Leve Operative.- Il modello causa-effetto analizza i fattori scatenanti della corruzione (cause) e le loro conseguenze (effetti), consentendo di individuare interventi mirati nelle principali aree di riferimento come ad esempio: *institution building*, *capacity building* e *consensus building*. In sintesi l’approccio causa-effetto aiuta a identificare il punto di intervento più efficace e a strutturare una risposta integrata tra rafforzamento istituzionale, sviluppo delle competenze, e costruzione del consenso.

La Tabella 12 presenta e riassume in modo sintetico gli elementi principali della struttura di tale modello causa-effetto.

Tabella 12. *Elementi principali della Struttura del Modello Causa-Effetto*

Fattore Scatenante (Causa) Meccanismo di Azione Effetto sulla Corruzione Intervento Correttivo Elevata discrezionalità nelle decisioni pubbliche Mancanza di trasparenza nei processi amministrativi Maggiore opportunità di abuso di potere
Capacity Building: Formazione di magistrati, funzionari e imprese su tecniche anticorruzione Interessi privati fortemente intrecciati con la politica Mancanza di regolamentazione sui conflitti di interesse Favoritismi e cattura dello Stato

<i>Institution Building: Creazione/rafforzamento di autorità anticorruzione indipendenti</i> Scarsa cultura della legalità e basso coinvolgimento civico Scarsa denuncia degli atti corruttivi Minore rischio reputazionale per i corrotti
<i>Institution Building: Digitalizzazione dei processi e standardizzazione delle procedure</i> Debolezza delle istituzioni di controllo Mancanza di enforcement e scarsa indipendenza Impunità per i responsabili della corruzione
<i>Institution Building: Introduzione di regolamenti su lobbying e conflitti di interesse</i> Opacità nei flussi finanziari e negli appalti pubblici Difficoltà nel tracciare il denaro e rilevare irregolarità Corruzione negli appalti e nel procurement pubblico
<i>Institution & Capacity Building: Sistemi di tracciamento digitale e formazione sulle frodi finanziarie</i>
<i>Consensus Building: Campagne di sensibilizzazione e whistleblowing</i> Basso livello di competenze in materia di anticorruzione Mancanza di strumenti di identificazione della corruzione Difficoltà nel rilevare e contrastare il fenomeno

Con riferimento a questo modello la definizione di standard persegue l'obiettivo di identificare una tassonomia in grado di generare un sistema di leve da utilizzare laddove si identifichino i fattori chiave del fenomeno. In questo contesto, l'approccio basato sulla logica causa-effetto si rileva particolarmente funzionale alla trasformazione delle vulnerabilità individuate in leve operative concrete e misurabili, collegando problemi specifici a soluzioni, appunto, standardizzate che generano risultati tangibili.

4.2 Caratteristiche degli standard anticorruzione.- Per essere efficaci, gli standard anticorruzione devono possedere alcune caratteristiche fondamentali. Devono essere trasversali, cioè applicabili all'interno di settori omogenei ma anche tra i settori, in modo particolare quelli che risultano più a rischio. Devono basarsi su una logica di causa-effetto, in altre parole devono essere in grado di identificare le vulnerabilità che alimentano la corruzione (ad esempio, lacune normative o bassa tracciabilità nelle filiere) e proporre azioni concrete, come

l’obbligo di audit indipendenti o l’adozione di certificazioni specifiche.

La misurabilità rappresenta un altro pilastro essenziale. Indicatori chiave di performance (KPI) come la percentuale di aziende certificate ESG o la riduzione del traffico di materiali non tracciabili consentono di monitorare l’efficacia delle misure adottate. Infine, gli standard devono essere scalabili e applicabili a diversi contesti geografici e settoriali, mantenendo al tempo stesso una coerenza con le normative globali.

A questo riguardo è importante che a livello operativo siano utilizzati tutti i più moderni strumenti tecnologici e digitali che permettano il tracciamento delle informazioni. Tecnologie come lo IoT e la blockchain possono garantire un monitoraggio continuo lungo tutta la catena del valore anche se, a questo proposito soprattutto in Paesi ad elevata vulnerabilità può essere complicato l’inserimento di metodologie avanzate ad esempio per una carenza di risorse o pratiche di approccio sistemico.

4.3 Struttura del Framework Operativo.- Un framework operativo efficace si sviluppa attraverso quattro fasi chiave:

a. Identificazione delle Cause della Corruzione

L’analisi di contesto permette di individuare le vulnerabilità più critiche. Ad esempio, in settori come l’energia o le materie prime, il rischio di corruzione è amplificato dalla presenza di miniere informali o traffico di esseri umani. Indicatori come la percentuale di appalti senza trasparenza o il volume di transazioni non tracciate forniscono un quadro chiaro dei rischi.

b. Definizione di Obiettivi Operativi

Tra gli obiettivi possibili, sarebbe di utilità definire dei termini di riferimento percentuali precisi, ad esempio valori pari al 30% , per la riduzione delle violazioni lungo le filiere produttive in un determinato periodo di tempo, ad esempio un periodo di cinque anni o per incrementare la conformità alle normative ESG.

c. Sviluppo degli Standard

Gli standard operativi si articolano in tre aree principali:

I. Prevenzione: obbligo di certificazioni, come Forest Stewardship Council-FSC (1993) per il legno o Fairtrade International (1988 – 2006) per prodotti agricoli, e programmi di whistleblowing protetti.

II. Monitoraggio: audit indipendenti e utilizzo di blockchain per garantire la tracciabilità.

III. Sanzioni: penalità economiche o esclusione dai mercati regolamentati per le aziende non conformi.

d. Implementazione e Incentivi

Normative vincolanti, incentivi fiscali per le aziende certificate e collaborazioni pubblico-private sono alcune delle leve operative per favorire l'adozione degli standard. Parallelamente, campagne di sensibilizzazione e formazione continua aiutano a creare una cultura della legalità e della trasparenza.

4.4 *Esempi di Applicazione.*- Per comprendere meglio l'approccio causa-effetto, possiamo considerare alcuni casi pratici:

Fattore critico: Mancanza di tracciabilità nelle filiere di approvvigionamento.

- Standard: Implementazione di sistemi di tracciabilità digitale basati su blockchain, combinati con certificazioni di filiera riconosciute (es. *Fairtrade*, FSC).

- Effetto: Riduzione del rischio di corruzione, lavoro forzato, deforestazione illegale e altre pratiche illecite lungo la filiera. Le aziende possono garantire maggiore trasparenza, rafforzando la fiducia dei consumatori e degli investitori.

Fattore critico: Opacità nei processi di appalto pubblico.

- Standard: Pubblicazione online di tutte le informazioni relative agli appalti (bandi, criteri di selezione, offerte, contratti) e implementazione di sistemi di e-procurement trasparenti.

- Effetto: Aumento della trasparenza, riduzione del rischio di corruzione e miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica. Questo approccio contribuisce anche a ridurre i tempi e i costi amministrativi.

Fattore critico: Inadeguata rendicontazione delle performance di sostenibilità delle imprese.

- Standard: Adozione obbligatoria di reportistica ESG conforme, ad esempio, alla direttiva CSRD e allineata ai framework internazionali (es. *Global Reporting Initiative* (GRI) del 1997, *Sustainability Accounting Standards Board* (SASB) del 2011).

- Effetto: Maggiore trasparenza sulle performance di sostenibilità delle imprese, maggiore *accountability* verso gli stakeholder e migliore gestione dei rischi ESG. Ciò ha l'effetto di incoraggiare pratiche aziendali responsabili e attrarre investitori attenti alla sostenibilità.

Fattore critico: Debolezze nei sistemi di controllo interno delle aziende.

- Standard: Introduzione di programmi di compliance strutturati e formazione periodica del personale su temi legati all'integrità e alla prevenzione della corruzione
- Effetto: Miglioramento della cultura aziendale, maggiore capacità di individuare e mitigare i rischi di corruzione e aumento dell'efficienza operativa.

Fattore critico: Mancanza di coordinamento tra normative nazionali e internazionali.

- Standard: Adozione di framework armonizzati che unifichino le direttive locali con standard globali (es. UNCAC, Organizzazione Internazionale per la Standardizzazione - ISO 37001).
- Effetto: Migliore coerenza normativa, riduzione dei conflitti giuridici e facilitazione della collaborazione internazionale per combattere la corruzione.

Questo approccio sistemico consente di identificare le cause strutturali della corruzione e di intervenire con soluzioni mirate, massimizzando l'efficacia degli standard adottati. La chiave di successo operativo è garantire che ogni intervento sia misurabile, scalabile e in grado di generare benefici tangibili per tutte le parti coinvolte, pubbliche e private.

5. Una nota specifica sull'Area funzionale “Consensus Building”

Nel quadro di questo approccio integrato e sistemico, una valutazione specifica deve essere fatta riguardo al tema del consenso, e all'area funzionale specifica del “*Consensus Building*”. Il problema aperto è che spesso in contesti con elevata criminalità economica e polarizzazione della ricchezza si rileva il rischio che un modello repressivo possa essere controproducente ed essere interpretato come fortemente ingiusto. Una situazione – verificabile a volte anche in Italia – che può essere ricondotta a diverse motivazioni spesso relative, ad esempio, ai temi di trasparenza e dell'equità. Di seguito, alcune situazioni emblematiche:

a. Percezione di ingiustizia e selettività della repressione

Se la repressione colpisce principalmente gruppi vulnerabili o imprese minori, ma lascia impuniti i grandi attori della corruzione e della criminalità economica, rischia di essere vista come arbitraria o ingiusta.

Le élite economiche potrebbero sfruttare la narrazione della “persecuzione politica” per delegittimare le istituzioni anticorruzione.

b. Reazione avversa da parte della società e delle élite economiche

Un'eccessiva severità può generare resistenza sia nelle imprese che nella popolazione, minando il consenso sociale.

Le élite economiche potrebbero spostare capitali all'estero, riducendo investimenti e crescita economica, con un impatto negativo anche sulla governance.

c. Rischio di destabilizzazione politica e istituzionale

Se il contrasto alla corruzione è percepito come una “caccia alle streghe” senza garanzie procedurali, può alimentare instabilità politica e sociale.

La criminalità organizzata e le reti di corruzione potrebbero reagire con pressioni politiche o minacce fisiche alle autorità.

Per evitare questi effetti negativi, è necessario combinare la repressione con strategie di *consensus building* e sviluppo istituzionale. Di seguito alcuni strumenti chiave:

a. Approccio Graduale e Differenziato

Distinguere tra corruzione sistemica e casi individuali: punire severamente le reti di corruzione organizzata e ricorrere a misure più flessibili per le violazioni minori.

Meccanismi di autodenuncia e collaborazione: modelli simili al “*plea bargaining*” (patteggiamento) possono incentivare i colpevoli a collaborare in cambio di riduzioni di pena.

Transizioni graduali: evitare misure drastiche che possono paralizzare settori economici, favorendo invece compliance progressiva con nuove regole.

b. Incentivi alla Compliance

Premialità per aziende e individui che adottano pratiche etiche (certificazioni, accesso a finanziamenti agevolati, esenzioni fiscali).

Adozione di codici di condotta condivisi tra settore pubblico, privato e società civile.

Assistenza tecnica e legale per il settore privato, per facilitare la transizione verso standard di trasparenza senza creare un'eccessiva burocrazia.

c. Rafforzamento della Legittimità Istituzionale

Migliorare la trasparenza del sistema giudiziario: se la repressione è percepita come equa e non politicizzata, il consenso aumenta.

Partecipazione della società civile e dei media indipendenti per monitorare le azioni anticorruzione ed evitare strumentalizzazioni politiche.

Sicurezza giuridica e stabilità normativa per evitare che le riforme siano percepite come arbitrarie o soggette a continui cambiamenti.

d. Misure di Inclusione Sociale e Riduzione della Polarizzazione

Politiche redistributive e di sostegno alle Piccole e Media Imprese - PMI per ridurre l'impatto economico delle riforme anticorruzione su settori vulnerabili.

Investimenti in educazione civica e finanziaria per creare una cultura della legalità e ridurre il bisogno di pratiche corruttive motivate dalla necessità di "sopravvivere" economicamente.

Programmi di riqualificazione e reinserimento per chi è coinvolto in pratiche illecite, soprattutto nelle fasce più deboli della popolazione.

6. Conclusioni: trasformare la lotta alla corruzione in opportunità di crescita Sostenibile

È opinione diffusa e condivisa che la corruzione, nelle sue forme più sofisticate e transnazionali, rappresenta una delle maggiori sfide per la governance globale perché condiziona negativamente e ostacola l'impegno comune per nuovi equilibri economici, sociali e ambientali. Tuttavia, affrontare questa complessità non deve essere inteso soltanto come uno ostacolo da rimuovere, ma come un'opportunità per promuovere pratiche più trasparenti, eque e sostenibili.

L'evoluzione tecnologica e il progresso normativo offrono attualmente strumenti concreti per prevenire, monitorare e sanzionare i fenomeni corruttivi. Tecnologie come la blockchain, l'intelligenza artificiale e i sistemi di tracciabilità digitale stanno rivoluzionando la capacità di monitorare le pratiche illecite, analizzare le transazioni e i flussi finanziari al fine di garantire trasparenza e correttezza di comportamento lungo le catene di approvvigionamento. Allo stesso tempo, l'adozione di normative internazionali, in primis quelle collegate agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU, sottolinea la necessità di integrare la lotta alla corruzione con un impegno verso la sostenibilità economica, ambientale e sociale.

Il successo di un framework anticorruzione richiede un approccio integrato e collaborativo, basato su quattro pilastri fondamentali:

a. *Elaborazione di Toolkit Normativi*: sviluppare linee guida specifiche per settori produttivi e servizi di rilevanza primaria nelle dinamiche di sviluppo come l'energia, l'agricoltura, l'estrazione mineraria, le infrastrutture, la finanza, garantendo una piena conformità alle normative internazionali.

b. *Integrazione Tecnologica*: promuovere l'adozione di tecnologie avanzate, come sistemi di tracciabilità e piattaforme di monitoraggio digitale, che rendano più efficaci i controlli.

c. *Educazione e Sensibilizzazione*: rafforzare la cultura della legalità attraverso campagne di formazione e iniziative sia di sensibilizzazione che di partecipazione attiva alle iniziative di contrasto al fenomeno corruttivo per imprese, enti pubblici, organismi della società civile e cittadini, con particolare attenzione alle giovani generazioni e ai gruppi sociali oggetto di discriminazione, ad esempio per abusi di genere nell'ambito lavorativo, anche secondo l'impegno evidenziato nel Patto per il Futuro, approvato dall'ONU nel settembre 2024).

d. *Coordinamento Internazionale*: favorire una cooperazione globale per armonizzare gli standard, evitando duplicazioni e sovrapposizioni normative.

Guardando al futuro, è essenziale non solo agire sulle cause della corruzione, ma anche sull'impatto che essa ha in particolare sui mercati e sui consumatori. Attraverso una maggiore consapevolezza e un consumo responsabile, i cittadini possono svolgere un ruolo attivo nel ridurre la domanda di beni e servizi legati a pratiche illecite, trasformando la trasparenza in un valore condiviso e sostenendo un sistema economico più equo.

In conclusione, la definizione di standard anticorruzione efficaci non riflette soltanto un dovere morale, ma rappresenta anche un passo strategico per costruire una governance globale fondata su trasparenza, responsabilità e sostenibilità. Solo sulla base di un tale orientamento sarà possibile trasformare le sfide odierne in opportunità, contribuendo a un futuro dove l'integrità e il rispetto dei diritti umani siano i pilastri di un progresso comune.

CAPITOLO IV

CASI STUDIO IN AMERICA LATINA

Premessa.- L'America Latina risulta essere tra i continenti più corrotti a livello globale. La corruzione ha diverse cause ma la principale è stata la comparsa delle organizzazioni criminali. Il fenomeno della criminalità organizzata dedicata al narcotraffico genera violenza, corruzione e instabilità politica e per la sua dimensione rientra tra i grandi problemi insoluti della regione. Per certi versi, ricorda un modello di mafia simile a quello dell'ala stragista di Cosa Nostra, nei primi anni Novanta dello scorso secolo in Italia.

Per clima e posizione geografica, l'America Latina vanta il primato mondiale della coltivazione di piante stupefacenti, dalla cannabis agli oppiacei, poi le foglie di coca, da cui deriva la pasta di coca, che è alla base della raffinazione della polvere di cocaina e dei suoi derivati. I principali produttori di cocaina sono nel Centro e Sud America mentre quelli di oppio in Asia, nel Triangolo d'Oro (Myanmar, Thailandia, Laos) e nella Mezzaluna d'Oro (Afghanistan e Paesi limitrofi centro-asiatici). Il Marocco è il maggior produttore mondiale di resina di marijuana (hashish), mentre le droghe sintetiche si possono fare ovunque, basta avere i precursori chimici.

Secondo le Nazioni Unite, sono 296 milioni le persone che fanno uso di droghe¹, il 5,8% della popolazione mondiale in una fascia di età compresa tra 15 e 64 anni. Di cannabis i consumatori sono 219 milioni, di oppiacei e oppioidi 54 milioni, di anfetamine 36 milioni, di cocaina 22 milioni e 20 milioni ricorrono a diverse sostanze sintetiche. Il totale è superiore a 296 milioni, perché un soggetto può assumere diverse droghe. Un mercato illegale che muove una cifra impressionante di denaro: il traffico mondiale di droga vale tra i 500 e i 700 miliardi di dollari all'anno. Il primo, come valore, è quello della cannabis, tra 190 e 300 miliardi, il secondo è della cocaina, che si aggira tra 100 e 150 miliardi, mentre il traffico degli oppiacei e oppioidi oscilla tra una forbice di 75 e 132 miliardi.

Il valore del mercato delle droghe sintetiche raggiunge quasi quello delle tradizionali, con un giro d'affari di 300 miliardi l'anno. Il

¹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2023*, disponibile all'indirizzo: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_Exsum_fin_SP.pdf

dato complessivo dell'economia criminale vale circa il 3% del PIL mondiale e il 10% di quello italiano. Neanche la pandemia ha intaccato tali numeri. Il consumo di droga ha molteplici implicazioni. I decessi collegati alla droga stanno aumentando (attualmente oltre mezzo milione all'anno), in particolare negli Stati Uniti i morti per overdose superano quelli per incidenti stradali. Il potere economico delle organizzazioni criminali e terroristiche è in continua crescita grazie a un Occidente sempre più alla ricerca di sostanze stupefacenti. Il conflitto in Ucraina ha sostituito le rotte tradizionali della cocaina e dell'eroina e ha innescato un'espansione della produzione e del traffico di droghe sintetiche. Nel Sahel, la droga finanzia gruppi armati e insurrezionali non statali. Dal canto suo, il subcontinente latinoamericano è diventato l'area più importante del mondo per il narcotraffico, che non sempre è stato un fenomeno devastante, ma a causa di diversi fattori lo è diventato.

Negli anni Sessanta si trattava solo di traffico di marijuana, sostituita, nella decade successiva, in gran parte dalla cocaina, all'epoca considerata un prodotto di contrabbando. La questione delle droghe fino a quel momento era trattata come un problema di dipendenza (salute pubblica) o di contrabbando e il relativo commercio era illegale soltanto perché sfuggiva all'imposizione fiscale. Non esisteva, pertanto, un reato specifico. Il termine narcotraffico, inteso come sistema illegale di compravendita di sostanze stupefacenti, nasce quando negli Stati Uniti si resero evidenti le incidenze negative del riciclaggio del denaro proveniente da tale attività e l'allora presidente Nixon indicò il consumo di stupefacenti come il nemico numero uno da combattere. Per consolidare la guerra alla droga istituì un'apposita agenzia federale, la *Drug Enforcement Administration* (DEA). Reagan, a sua volta, decise di perseguire la politica di Nixon ancora più decisamente e da quel momento il fenomeno ha assunto la devastante dimensione che conosciamo. Reagan ha ampliato notevolmente la portata della guerra alla droga e contribuito all'inasprimento delle pene detentive per criminali legati al traffico e uso di stupefacenti.

Nacquero in quegli anni i cosiddetti "cartelli della droga". In termini economici, un cartello è un accordo tra imprese di uno stesso settore per disciplinare la concorrenza o un'alleanza tra gruppi per il perseguimento di un obiettivo comune. Il termine "cartelli" venne introdotto dai procuratori della Florida all'inizio degli anni Ottanta, quando iniziarono i processi contro le organizzazioni colombiane. La guerra contro la droga, promossa da Washington, malgrado le notevoli risor-

se destinate ai programmi di cooperazione e all'assistenza militare diretta, è tutt'altro che vinta.

L'America Latina e i Caraibi, benché ufficialmente esenti da conflitti, sono le regioni più violente del mondo. Si registrano il doppio di omicidi rispetto all'Africa e cinque volte rispetto all'Asia. Almeno 117.492 persone sono state uccise in America latina e Caraibi nel 2023, con un tasso di omicidi di 20 ogni 100.000 abitanti, la soglia oltre la quale l'ONU considera i livelli di violenza come epidemici. Tuttavia, i dati sugli omicidi in molti Paesi sono inesistenti o inaffidabili, quindi il numero reale è probabilmente più elevato.

L'America Latina, inoltre, guida la lista delle città più violente del mondo, con ben trentanove comprese tra le prime cinquanta. Se una persona vive almeno settant'anni in questi centri la possibilità di morire assassinata è di una su dieci. Le dodici città considerate più pericolose nel 2023 sono: 1. Celaya (Messico) 2. Tijuana (Messico) 3. Ciudad Juarez (Messico) 4. Ciudad Obregon (Messico) 5. Irapuato (Messico) 6. Ensenada (Messico) 7. St. Louis (Stati Uniti) 8. Uruapan (Messico) 9. Feira de Santana (Brasile) 10. Città del Capo (Sud Africa) 11. Cumaná (Venezuela) 12. Fortaleza (Brasile).

La crescita di omicidi nell'ultimo anno si è ulteriormente rafforzata causa diversi fenomeni, come l'aumento della produzione di cocaina, il traffico di armi che coinvolge quasi tutti i Paesi della regione e soprattutto la profonda frammentazione delle bande di narcotraffickanti, perennemente in guerra tra loro. All'aumento costante del clima di violenza vanno aggiunti una cattiva gestione della pandemia da parte dei governi e una problematica ripresa economica dei singoli Paesi.

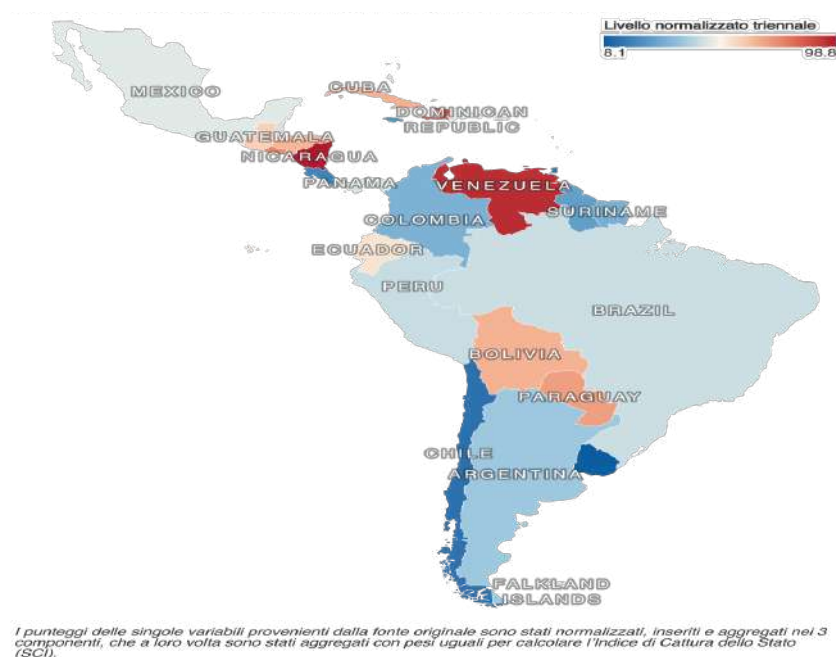
La maggior parte degli omicidi sono in connessione con la criminalità organizzata, che ha effettuato un salto di qualità, assumendo il carattere transazionale e soggiogando anche l'iniziativa privata. La violenza è in parte il frutto della cosiddetta "riconfigurazione cooptata dello Stato", della sostituzione, cioè, dello Stato di diritto con sistemi mafiosi, fondati su alleanze politico-economiche, alti livelli di impunità e dilagante ricorso alla corruzione. La criminalità indirizzata al narcotraffico è pertanto un fenomeno che si va determinando sempre più nelle economie in crescita e viene considerato una nuova forma di potere geopolitico o addirittura geoeconomico transnazionale. Un fenomeno in grado di incidere tanto nella sfera economica quanto in quella politica, provocando un circolo vizioso, nel quale l'economia illegale finisce per diventare indispensabile rispetto a quella nazionale. Il sistema dei "narco-Stati" o delle "narco-democrazie" rischia di conta-

giare non soltanto le economie dei Paesi in via di sviluppo, ma anche quelle dei più avanzati.

Nel corso degli anni, i Paesi latinoamericani hanno posto in essere diverse politiche per combattere il crimine organizzato. Alcune repressive e altre meno, che hanno mancato l'obiettivo prefissato. Erano, infatti, politiche cicliche, a breve termine, incapaci di incidere sul tessuto connettivo. Il sistema carcerario, poi, è un altro degli aspetti del problema, dal momento che le prigioni nella maggior parte del continente non rispettano gli standard basilari. Il sovraffollamento carcerario è il denominatore comune, gli addetti alla sorveglianza penitenziaria controllano esclusivamente che i detenuti non evadano e questo rende le carceri un perfetto centro di reclutamento e delle autentiche scuole del delitto. Ulteriore impedimento alla lotta alla criminalità organizzata è l'elevato tasso di corruzione nella regione. Nel CPI, pubblicato da *Transparency International*², il punteggio medio dell'America Latina continua a essere basso (41,3). L'Uruguay da anni è in testa alla classifica, con un punteggio di 73, mentre il Venezuela è il peggiore con 13. *Transparency International* ha individuato nella debolezza dei sistemi giudiziari il pericolo principale dell'America Latina: «La mancanza di indipendenza e trasparenza del sistema giudiziario promuove la corruzione e l'indebita influenza delle élite politiche ed economiche e ciò rende molti sistemi giudiziari nella regione incapaci di applicare la legge in modo efficace». L'agenzia internazionale di rating ha correttamente segnalato i sistemi giudiziari come un fattore chiave che contribuisce alla corruzione in America Latina, ma il CPI ha un valore limitato nel descrivere le tendenze generali della corruzione nella regione.

² Transparency International, Corruption Perception Index, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>.

Figura 4. *Livelli di corruzione e cattura dello Stato nello stato di diritto secondo lo State Capture Index nel periodo 2020–2022*³



Fare previsioni sulla lotta alla criminalità è oggi più difficile che in passato. La criminalità non vive in una bolla ma è legata all'economia globale, al libero flusso di merci e di persone. La crisi economica e sociale conseguente alla pandemia ha portato la lotta alla criminalità organizzata a uscire dall'elenco delle priorità dei governi del continente. I bilanci pubblici, colpiti dalla recessione economica e dall'aumento della spesa sanitaria, devono, infatti, concentrarsi su altre emergenze. Tutto ciò si sta accompagnando a una certa tendenza all'autocrazia nella regione, che ha indebolito la resilienza di fronte all'attività criminale.

Le problematiche delle democrazie hanno pertanto favorito il mondo del crimine in molte parti della regione. Grandi aree della Colombia rimangono sotto il controllo dei cartelli o degli ex guerriglieri, le bande carcerarie brasiliane continuano la loro espansione, in Ecuador si aggrava lo scontro tra Stato e narcotraffickanti, i cartelli messicani sono di fatto i leader di interi centri abitati e Haiti è ormai diventato un Paese fuori controllo.

³ ID., *State Capture Matters: Considerations and empirics toward a worldwide measure*, cit.

Malgrado alcune difficoltà nei trasporti internazionali, la produzione di droga in America Latina, soprattutto di cocaina, continua ad aumentare. Colombia, Perù e Bolivia insieme ne hanno prodotto oltre 2500 tonnellate nel 2023, cifra probabilmente sottostimata. Raccolti di coca sono stati trovati anche in Paesi non tradizionalmente produttori come Ecuador, Messico, Honduras, Guatemala e Venezuela. Il "*Global Report on Cocaine 2023*", redatto dall'UNODC, ha, infatti, rivelato livelli di produzione record in America Latina, un aumento sostenuto della purezza della cocaina in Europa, un balzo colossale nei sequestri di droga in Africa e un consolidamento degli accordi tra gruppi criminali transnazionali.

Preoccupante è la diffusione di cocaina con alti livelli di purezza, in Europa supera quella riscontrata negli Stati Uniti. In entrambe le regioni si trova facilmente in vendita cocaina con una purezza superiore al 60%, che aumenta il rischio di danno cardiaco e overdose. Diversi fattori hanno probabilmente contribuito a questo. In primo luogo, l'Europa ha ormai rimpiazzato l'America come primo mercato per il commercio di cocaina, sia per la domanda sia per i prezzi. In secondo luogo, la cocaina viene tagliata con altri ingredienti per aumentarne il volume durante il viaggio di destinazione, ma la spedizione in Europa (attraverso Messico o Brasile) riduce il numero di collegamenti e porta a una maggiore purezza. In terzo luogo, infine, si sono affermati gruppi europei ('ndrangheta e albanesi) con rapporti diretti con i trafficanti nei Paesi produttori, che hanno permesso di eliminare gli intermediari nella catena di approvvigionamento.

A causa dell'aumento dell'offerta, della saturazione del mercato statunitense e delle difficoltà di trasporto, vi è una tendenza a cercare nuove rotte verso diversi Paesi. Recenti mercati si sono già sviluppati al di fuori degli Stati Uniti, non solo in Europa ma anche in Asia, Africa e Australia. L'Europa orientale ha da tempo aperto delle piazze e alcuni narcotrafficienti guardano alla Cina, un Paese con una numerosa popolazione e un livello di reddito pertinente all'acquisto di droga.

Si sta assistendo poi all'espansione dei gruppi criminali nei porti di tutta la regione. Dal momento che i container provenienti da Colombia, Ecuador e Brasile vengono regolarmente ispezionati, i narcotrafficienti adoperano altri terminali per inserire cocaina nelle spedizioni. I porti di Costa Rica, Cile e Uruguay sono sempre più utilizzati per eludere i controlli.

I cartelli messicani si stanno concentrando su droghe sintetiche e

oppioidi, producono fentanyl, eroina, metanfetamina e marijuana in loco e acquisiscono sempre più cocaina dal Sud America. Il mercato della marijuana, il più redditizio in passato, è crollato grazie alla sua crescente legalizzazione negli Stati Uniti e anche quello dell'eroina è in calo. La cocaina continua ancora oggi a essere fondamentale per i narcos, ma data la frammentazione dei cartelli colombiani, nonché maggiori profitti e minori rischi dell'esportazione di droga in altre parti del mondo, è difficile per i messicani mantenerne una fornitura sufficiente a soddisfare le richieste del mercato. Il traffico di droghe sintetiche è pertanto in forte espansione negli Stati Uniti e sempre più in Europa e i cartelli messicani stanno adattando la loro produzione a questa domanda.

Nel mercato della droga la cocaina resta la regina ma nella “borsa dei narcotici” stanno salendo le quotazioni del fentanyl. Tre anni fa era ancora uno stupefacente sconosciuto. Non nasce come droga illegale, è infatti un medicinale usato principalmente da anestesisti, in contesto ospedaliero o come cura palliativa per pazienti affetti da cancro. Il fentanyl è un oppiaceo sintetico con una attività narcotica come la morfina o l'eroina, ma cento volte più potente della morfina e cinquanta più dell'eroina. Facile da trasportare e occultare perché composto di pillole minuscole che vanno ridotte in polvere e poi riscaldate e sciolte, come l'eroina, prima di essere iniettate o inalate. Nel mondo, e soprattutto negli Stati Uniti, è scattato l'allarme per il dilagare di tale sostanza, dove aumentano i decessi per overdose. Nel 2023, i sequestri di fentanyl lungo il confine tra Stati Uniti e Messico hanno raggiunto livelli altissimi, malgrado alcuni cartelli, in particolare quello di Sinaloa, ne abbiano per convenienza vietata la produzione in risposta alle pressioni giudiziarie sul gruppo. La diversificazione del mercato della droga sta mettendo in crisi le strategie dei governi per impedire l'ingresso di sostanze illecite nei propri confini. La crescita delle droghe sintetiche è causata principalmente da una sovrabbondanza di precursori chimici del fentanyl, provenienti da Cina e India. A differenza dei narcotici di origine vegetale, le droghe sintetiche non dipendono dal clima né richiedono ampi tratti di terra, sono oppioidi più economici e facili da produrre rispetto a cocaina, marijuana ed eroina.

Un ruolo di primo piano, nel narcotraffico, è svolto dalla 'ndrangheta nei collegamenti tra il continente americano e quello europeo. Si è presa il mondo del narcotraffico con la prepotenza dei soldi e la cattiveria dei clan dell'Aspromonte: un mix micidiale innestato sugli errori stragisti dei Corleonesi. Nella rotta verso l'Europa la mafia italia-

na controlla parte del mercato della polvere bianca, svolgendo un ruolo strategico nell'ambito delle alleanze con i narcos messicani. Dispone di proprie infrastrutture nei maggiori porti europei, da Rotterdam ad Anversa fino a Genova, Livorno, Napoli e Gioia Tauro. Soppianando Cosa Nostra, la 'ndrangheta è diventata un partner di rilievo grazie alla sua rete capillare, che le consente di smerciare la droga su tutto il continente europeo. L'organizzazione calabrese è stata preferita dai cartelli a quella siciliana in quanto orizzontale (in ciò simile alla struttura dei cartelli) e giudicata maggiormente affidabile, stante il legame familiare tra gli affiliati, che riduce notevolmente il rischio della diffusione all'interno delle file dei sodali dei collaboratori di giustizia.

L'Amministrazione Biden ha messo la corruzione e la lotta contro il crimine organizzato transnazionale al centro della sua strategia nella regione. L'istituzione di un Consiglio sul crimine organizzato transnazionale (USCTOC) potrebbe anche avere un impatto significativo sulla regione, poiché Washington sposterà priorità investigative e risorse per concentrarsi sulla miriade di minacce poste dal crimine transnazionale organizzato.

La nuova geo-mafiosità rappresenta un ulteriore problema per la stabilità politica della regione ed è intimamente legato alle vicende politiche sociali degli Stati.

I. AMERICA CENTRALE

Amnesty International definisce l'America Centrale un teatro di guerra, nel quale le istituzioni dei paesi hanno progressivamente perso la piena sovranità all'interno dei propri confini, a causa di amministrazioni spesso corrotte e soprattutto incapaci di arginare la violenza. Nel cosiddetto "Triangolo del Nord", formato da Guatemala, El Salvador e Honduras, la violenza è alla base della vita degli abitanti e la convivenza con le bande criminali è la normalità. Un fenomeno, in realtà esistente da tempo, che si è rafforzato con la fine delle guerre civili ed è ora la principale causa delle carovane migratorie di migliaia di persone verso gli Stati Uniti. Nel corso degli anni Settanta e Ottanta, l'America Centrale è stata una delle zone del mondo più calde, contrassegnata da feroci dittature e sanguinose guerre civili. Dopo alcuni decenni, il Centroamerica è ancora violento anche se quei tempi sono ormai superati. Ciò è, come già accennato, conseguenza della ri-

configurazione cooptata dello Stato. In generale, l'economia è in gran parte arretrata e negli Stati più poveri le risorse appartengono a poche grandi famiglie. I paesi maggiormente colpiti dai fenomeni di violenza e corruzione sono Honduras, Guatemala, ed El Salvador. Questi paesi hanno storicamente presentato pesanti livelli di corruzione nella regione, secondo indici come il *World Justice Program Rule of Law Index* e il *Corruption Perceptions Index* di *Transparency International*. Ciò malgrado hanno recentemente intrapreso vari sforzi e strategie per combattere la corruzione e promuovere una cultura dello stato di diritto, adottando diversi approcci. Il Guatemala ha riaccettato la presenza della *Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala* (Commissione Internazionale contro l'Impunità in Guatemala, CI-CIG), mentre l'Honduras quella delle *Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras* (Missione a Supporto della Lotta alla Corruzione e all'Impunità in Honduras). In sincronia con questi sforzi di sviluppo e anti-corruzione, il governo degli Stati Uniti ha anche spinto per diverse azioni strategiche, tra cui l'approvazione dello *United States-Northern Triangle Enhanced Engagement Act*, la *Northern Triangle Task Force* dell'*United States Agency for International Development (USAID)* e la *Strategy to Address the Root Causes of Migration in Central America*. Considerata l'importanza data alla lotta alla corruzione, questi sforzi multilaterali dovrebbero essere presi in considerazione, sia quando si partecipa a un'indagine nella regione per un possibile atto corrotto, sia quando si progetta un programma anti-corruzione in conformità con le realtà della regione. Progettare e promuovere efficaci programmi anticorruzione può presentare indubbiamente delle difficili sfide. Tuttavia, diverse aziende in America Centrale stanno compiendo notevoli sforzi nello sviluppo e nell'implementazione di strategie anticorruzione. Queste strategie mirano a promuovere lo stato di diritto, favorire lo sviluppo socioeconomico e attrarre investimenti esteri.

L'UNODC, dal canto suo, sostiene l'istituzione di piattaforme regionali per accelerare l'attuazione dell'UNCAC e contribuire così all'Obiettivo di sviluppo sostenibile 16 dell'ONU (Pace, giustizia e istituzioni forti). Nel 2023 è stata lanciata in Honduras la Piattaforma regionale per accelerare l'attuazione dell'UNCAC in America Centrale. La piattaforma mira a identificare aree di opportunità negli attuali sforzi di attuazione dell'UNCAC, a migliorare l'assistenza tecnica fornita e ad attuare riforme pratiche in questo ambito. In pratica lo scopo principale non è altro che unire gli sforzi regionali affinché

l'UNCAC possa essere correttamente implementata in America Centrale.

1. *La situazione in Honduras.*- L'Honduras vive da anni una situazione limite, in cui le istituzioni non rispondono più ai fabbisogni dei cittadini. Continua a pagare il suo passato di "*Banana Republic*" e di golpe militari. A una persistente crisi sociopolitica si sono aggiunti gli effetti devastanti della pandemia e di due forti uragani. Su nove milioni e mezzo di abitanti, quasi metà della popolazione vive in condizioni di estrema povertà. Come per il resto della regione, i motivi che spingono a emigrare sono sempre gli stessi, legati alla povertà, alla violenza e a una corruzione dilagante nelle istituzioni. In Honduras, tutti questi fattori raggiungono il livello massimo di criticità. Lo testimoniano, in particolare, anche le elezioni presidenziali del 2017, che, dopo un voto ritenuto fraudolento dall'opposizione e dagli osservatori internazionali, hanno visto la riconferma per un secondo mandato di Juan Orlando Hernández, accusato negli USA, insieme al fratello Tony (condannato nel 2019), di legami con il narcotraffico. Per traffico di droga e corruzione, Hernandez è stato poi arrestato ed estradato negli Stati Uniti, dove è in corso il suo processo. Le elezioni del 2021 hanno visto la vittoria dell'esponente della sinistra moderata, Xiomara Castro, la prima presidente donna dell'Honduras. L'ultimo eletto di sinistra era stato suo marito Manuel Zelaya, deposto ed espulso dal Paese a seguito di un colpo di Stato militare nel 2009 e la cui cacciata aveva aperto le porte al partito di Hernandez.

1.1 *L'azione della nuova Presidente contro corruzione e criminalità.*- La Castro ha dovuto affrontare una sfida gigantesca, assumendo le redini di un Paese socialmente disgregato, promettendo un governo di riconciliazione e giustizia. Nella lotta alla corruzione, ha riattivato la "Missione di Appoggio contro la Corruzione e l'Impunità in Honduras", ma l'Honduras è un Paese in cui la politica sporca è la norma. Ci sono sindaci che gestiscono reti di traffico; alti funzionari rimasti impuniti che hanno dirottato fondi pubblici e il denaro della droga si è infiltrato a tutti i livelli di governo. Il nuovo governo ha lanciato una crociata contro i gruppi criminali che nei quartieri di San Pedro Sula e Tegucigalpa seminano il terrore e si fanno guerra. La violenza, però, non accenna a diminuire, in un Paese dove le persone si trovano da cinquant'anni a combattere quotidianamente tra la violenza e la povertà. Passati due anni dall'insediamento di Xiomara Castro, i risultati

della sua Amministrazione sono in chiaroscuro, contrastanti, e lo stesso indice di gradimento è modesto, aggirandosi attorno al 36%. Il governo ha, infatti, trovato molte difficoltà a mantenere le sue promesse progressiste e gli impegni presi durante la campagna elettorale, in particolare su questioni relative al genere – l'aborto rimane totalmente vietato – o alla protezione delle popolazioni indigene e afrodiscendenti. La presidente termina il suo mandato con alti livelli di violenza, un'economia stagnante e accuse di corruzione e negoziati con i trafficanti di droga. L'opposizione cercherà di riconquistare il potere enfatizzando questi problemi. Il partito di governo potrebbe comunque rimanere al potere se riuscirà a mobilitare la sua base.

2. *La situazione in Guatemala.*- In Guatemala la crisi politica ha origini lontane, perlomeno dal 2015, anno in cui l'allora presidente Pérez Molina si è dovuto dimettere a seguito di un gigantesco caso di corruzione. Da quel momento, il Parlamento è diventato succube degli interessi di ciò che in Guatemala viene chiamato il "patto dei corrotti", un'alleanza tra politici, parte del settore privato e mafie del narcotraffico, che esercita pressione sui governanti per tutelare e incentivare i propri interessi. L'ex presidente Giammatei aveva espulso dal Paese la CICIG - che aveva raggiunto risultati importanti, condannando uomini d'affari e politici, oltre a numerosi rappresentanti delle maras – e cacciato il Procuratore Generale sostituendolo con una persona di sua fiducia Consuelo Porras, ironicamente chiamata la "*Consuelo de los corruptos*". Nelle elezioni di giugno 2023, caratterizzate da una fortissima astensione, nessuno ha ottenuto la maggioranza per essere eletto al primo turno e al ballottaggio sono andati i due candidati più votati. A sorpresa, entrambi non del partito di governo e la vittoria è andata al candidato di centro sinistra Bernardo Arévalo del Movimento del Seme (Movimento Semilla), che non rappresenta nessuna delle forze politiche che hanno dominato il Paese per decenni. Ha fatto una campagna elettorale focalizzata sulla lotta alla corruzione e per questo la commissione elettorale, legata al precedente corrotto governo, ha cercato, senza riuscirci, di annullarne l'elezione.

2.1 *La problematica lotta alla corruzione.*- Appoggiato dagli Stati Uniti e dalla comunità internazionale, Arevalo ha potuto insediarsi ribadendo l'intenzione di sradicare la corruzione nel Paese. Ha ereditato un sistema giudiziario debole e il suo partito, non avendo la maggioranza in Parlamento, ha incontrato molte difficoltà ad approvare le

riforme anticorruzione. Inoltre, il procuratore generale Consuelo Porras, l'organo principale delle indagini giudiziarie, non è ovviamente allineata con lui, ed essendo un'entità autonoma non può essere rimossa. La fattibilità del programma anticorruzione di Arévalo dipende dalla capacità del presidente di rimuovere il procuratore generale e non potendo farlo unilateralmente ha cercato senza successo soluzioni alternative. Questa rivalità ha eroso l'autorità del governo, poiché Arévalo non è stato in grado di mantenere una delle sue più importanti promesse elettorali: lo sradicamento della corruzione. Risulta così difficile per le istituzioni politiche funzionare normalmente quando il presidente e il procuratore generale sono in guerra.

3. *Il singolare caso di El Salvador.* - Il presidente Bukele, un giovane uomo d'affari di origini libanesi, ha stravinto le recenti elezioni parlamentari (gennaio 2024), conquistando la maggioranza di due terzi del Parlamento e la riconferma alla guida dello Stato. La democrazia del partito unico sembra aver preso definitivamente piede in El Salvador. Bukele ha prorogato per una ventina di volte in cinque anni lo stato di emergenza, che gli ha permesso di utilizzare ampi e discrezionali poteri per sconfiggere le maras, che avevano preso il controllo di gran parte del territorio nazionale. Se nel 2019 gli omicidi in El Salvador erano 38 ogni 100.000 abitanti, il 2024 si è chiuso con un indice di 2,3, il secondo tasso più basso delle Americhe dopo il Canada. La tutto sommato vincente ricetta di Bukele, ora guardata con interesse anche all'estero, è stata oggetto di critiche, perché la sua guerra alla criminalità è andata di pari passo con eccessi dell'uso della forza da parte della polizia e dell'esercito. Sono stati arrestati decine di migliaia di ragazzi, reperiti soprattutto nelle periferie. Diverse ONG hanno denunciato casi di abuso d'autorità e rastrellamenti casuali, con adolescenti sbattuti in carcere senza che ci fossero prove contro di loro. Bukele ha sempre respinto queste accuse, sostenendo che nella "guerra contro il male" non si può "perdere tempo" per ascoltare le lamentele dei difensori dei diritti umani. La sua strategia è "*todo o nada*", dove quel tutto sta per accettare l'autoritarismo e l'uso della forza pubblica in cambio della sicurezza. I salvadoregni sembrano aver accettato questo teorema senza farsi troppe domande sulle derive che questo metodo comporta per la società nel suo complesso. L'azione di Bukele, alimentata da una abilissima gestione dei social media si è abbattuta sul potere legislativo e su quello giudiziario. Si autodefinisce il dittatore più "*cool*" del mondo e intende proiettare El Salvador

al centro della scena internazionale. Il Paese ha ospitato recentemente il concorso di Miss Universo, i giochi centroamericani e dei Caraibi e persino una partita di calcio fra la nazionale di casa e l'Inter Miami di Lionel Messi, con il presidente sempre in televisione ad annunciare nuove misure contro la delinquenza o a inaugurare un'opera pubblica. La tanta pubblicizzata apertura ufficiale al bitcoin, riconosciuto come moneta ufficiale assieme al dollaro e al vecchio colon, non ha dato i frutti sperati, con un volume di scambi ben al di sotto delle aspettative. Sicurezza a parte, però, il suo secondo mandato avrà come sfida principale il rilancio dell'economia. Nel suo discorso, subito dopo la rielezione, Bukele ha annunciato un periodo prospero per il paese. I problemi da risolvere, però, sono tanti e non basterà la mano pesante dimostrata contro le organizzazioni criminali. Il 30% della popolazione vive sotto la soglia della povertà, sette lavoratori su dieci sono informali, il debito pubblico rappresenta l'80% del PIL. Il Fondo Monetario Internazionale (FMI) prevede, per il prossimo anno una crescita contenuta (del 2% circa). Le rimesse degli emigrati dagli USA continueranno a essere il motore trainante dell'economia salvadoregna, ma Bukele ha bisogno di far crescere industria e servizi anche per aumentare la spesa sociale nelle periferie. Senza investimenti consistenti in salute, educazione, infrastrutture potrebbe risorgere un terreno fertile per la riorganizzazione dell'attività criminale. In quel caso, la "ricetta Bukele" rischia di diventare un boomerang difficile da gestire a lungo termine. La concentrazione di potere è un male endemico per una democrazia giovane come quella salvadoregna, ma il popolo sembra avergli dato una specie di assegno in bianco per ricostruire il Paese nel modo che ritiene più opportuno. Il sostegno popolare di cui gode, è pari al 90%, superiore a quello di qualsiasi altro leader latino-americano. Dopo quattro presidenti di fila indagati o arrestati per scandali di corruzione, Bukele rappresenta la grande novità del panorama politico. Del resto, secondo un recente sondaggio, oltre la metà dei salvadoregni ritiene che non vi sia differenza fra dittatura e democrazia.

3.1 *La lotta alla corruzione.*- Appena eletto Bukele aveva dichiarato che il suo governo avrebbe condotto una guerra frontale contro la corruzione e costruito una prigione per "i corrotti". A fine gennaio il presidente Bukele sembra aver dato seguito alle sue intenzioni inviando un disegno di legge all'Assemblea legislativa per sradicare la corruzione nel paese, proprio come fatto con le maras. In particolare, la

legge dovrà rafforzare la trasparenza e l'integrità dei funzionari pubblici attraverso misure chiare e incisive. Ha anche spiegato alcuni punti rilevanti della normativa quali: la richiesta ai dipendenti pubblici e alle loro famiglie di presentare una dichiarazione annuale dei redditi, pubblica e quindi accessibile a qualsiasi cittadino; il rafforzamento delle pene per i reati di corruzione, creando una nuova categoria di reato (punibile con la reclusione) per punire l'uso di prestanome, e l'istituzione di un mandato anticorruzione per la Corte dei conti, con un collegamento diretto con l'ufficio del Procuratore generale, al fine di perseguire i funzionari corrotti attraverso verifiche contabili. Inoltre, si propone la creazione di un Centro nazionale anticorruzione, che svolgerà attività di intelligence con tecnologie avanzate all'interno dell'ufficio del Procuratore generale e garantirà a tale centro «accesso in tempo reale a database e registri pubblici di proprietà, veicoli, tra gli altri, per rilevare immediatamente attività sospette».

Secondo il presidente salvadoreño, questa legge è solo l'inizio di «un deciso sforzo per sradicare la corruzione in El Salvador, proprio come abbiamo fatto con le bande, gli omicidi, gli stupri, i rapimenti, le estorsioni e la criminalità, che fanno parte del passato del nostro Paese».

II. AMERICA DEL SUD

1. *Argentina*.- L'Argentina è uno dei Paesi più colpiti dalla crisi economica dovuta alla pandemia di Covid-19 e continua a navigare tra una inflazione galoppante, seppur in calo negli ultimi mesi, la svalutazione della moneta nazionale e tassi di povertà che hanno raggiunto anche il 50% della popolazione. Il quadro economico poco rassicurante si traduce spesso nella formazione di sacche di disagio sociale cui consegue inevitabilmente un aumento della microcriminalità a livello locale e nazionale.

D'altra parte, la criminalità organizzata prende piede e si diffonde in modo più semplice, insieme ai fenomeni corruttivi, in contesti complessi in cui i cittadini preferiscono affidarsi alle organizzazioni criminali quando lo Stato e i suoi meccanismi di assistenza sociale e prevenzione sono o sono percepiti scarsi o addirittura assenti. In Argentina, in particolare, si rivelano in crescita fenomeni legati alla criminalità organizzata e al narcotraffico, che minano la sicurezza del Paese oltre a rappresentare un grande rischio per la stabilità del sistema economico e sociale.

Le stime più recenti indicano che la criminalità, sia quella economica sia quella “di strada” legata a furti, rapine e vandalismo, incide per circa il 3% del PIL (circa 20 miliardi di dollari). In generale, questo determina una diminuzione della fiducia degli investitori e un peggioramento degli indicatori di crescita e di sviluppo.

1.1 *Quadro Generale.*- Nel quadro di una crisi economica senza precedenti, l'Argentina sta vivendo una potente offensiva da parte della criminalità organizzata transnazionale, radicata qui, sia nella capitale che nelle province, che si è infiltrata nell'economia e anche in settori dell'amministrazione, soprattutto locale, attraverso il riciclaggio di denaro illecito, in interi settori economici come quello della ristorazione e attraverso la corruzione sistematica.

Significativa è anche la presenza della criminalità organizzata di origine italiana, in particolare della 'ndrangheta e della Camorra.

Sostanziali e importanti sono le relazioni tra le organizzazioni criminali di origine nazionale e quelle di origine latinoamericana, che fanno affari controllando le rotte del traffico di droga e di esseri umani, oltre a beneficiare del complesso sistema di tassi di cambio in vigore nel Paese, che nella transizione valuta-valuta rende ancora più favorevoli le operazioni di riciclaggio.

A fronte di questa offensiva, il quadro normativo e istituzionale del Paese non è pronto e le autorità governative ne sono consapevoli e sono quindi molto propense a collaborare su programmi di assistenza tecnica UE.

L'Argentina, ha dimostrato il proprio impegno nel prevenire l'infiltrazione della criminalità organizzata attraverso la corruzione, avendo adottato diverse convenzioni (Convenzione interamericana nel 1995, Convenzione OCSE, 2003 Monterrey) ed avendo istituito un Ufficio anticorruzione.

Esistono poi scenari specifici di estrema rilevanza.

Nel 2025, la provincia di Rosario si trova ad affrontare un indice di criminalità e corruzione altissimo in termini assoluti. Secondo un rapporto del deputato Carlos Del Frade, la città che, negli anni passati, è stata infiltrata in ogni suo settore dalla criminalità organizzata a causa della vera e propria ritirata dello Stato in relazione ad intere comunità, rimane un epicentro del narcotraffico, con un significativo aumento delle bande criminali, passate da 14 a 56 nell'ultimo anno. Tuttavia, grazie agli sforzi governativi, che ha varato i c.d. Plan Bandera, gli omicidi sono diminuiti del 63% e i feriti da arma da fuoco del 55%.

La Provincia di Rosario evidenzia tutte le caratteristiche tipiche dell'azione strutturata della moderna criminalità organizzata di stampo mafioso, con particolare riguardo alla transnazionalità che coinvolge, in prima persona ed in maniera integrata numerose organizzazioni straniere, quali la Ndrangheta calabrese.

Il nuovo governo Milei è parso determinato ad invertire la rotta, tramite l'adozione di una nuova normativa antimafia avente come riferimento la legge e l'approccio italiani miranti in particolare a migliorare la cooperazione tra le forze dell'ordine e le agenzie governative.

Una delle iniziative più significative è stata l'adozione di leggi che consentono l'uso di tecniche investigative avanzate, come le intercettazioni telefoniche e la collaborazione con agenzie internazionali per il contrasto della criminalità. Inoltre, le autorità hanno lavorato per rafforzare le normative sul riciclaggio di denaro e per garantire pene più severe per i reati legati alla mafia.

Il governo ha anche cercato di promuovere la trasparenza e la responsabilità nel settore pubblico per ridurre la corruzione, che è spesso un fattore abilitante per le attività mafiose. La collaborazione con la società civile e le organizzazioni non governative è stata fondamentale per sensibilizzare l'opinione pubblica e mobilitare il sostegno contro la criminalità organizzata.

Queste misure rappresentano un passo importante nella lotta contro la mafia in Argentina, anche se rimane una sfida significativa, considerando la complessità e le radici profonde della criminalità organizzata nel paese.

In Argentina, la lotta contro la mafia e la criminalità organizzata è un tema complesso, influenzato da diversi fattori storici, sociali ed economici. Negli ultimi anni, il governo argentino ha cercato di affrontare questa problematica attraverso diverse strategie che si possono ripercorrere con mero intento didascalico.

1.2 Riforme Legali e Normative.-

1. *Leggi Anti-Mafia*: come già accennato, sono state introdotte leggi specifiche per combattere il crimine organizzato, che includono misure contro il traffico di droga, il contrabbando e il riciclaggio di denaro. Queste leggi mirano a rendere più difficile per le organizzazioni mafiose operare impunemente.

2. *Collaborazione Internazionale*: L'Argentina ha intensificato la cooperazione con altri paesi e organizzazioni internazionali, come INTERPOL e la DEA, per affrontare il crimine transnazionale. Questo

include scambi di informazioni e operazioni congiunte contro reti mafiose.

3. *Protezione dei Testimoni*: È stata implementata una legislazione per proteggere i testimoni e le vittime di crimine organizzato, incentivando così la denuncia di attività illecite senza timore di ritorsioni.

1.3 *Approccio Investigativo*. - Le forze di polizia sono impegnate in attività di capacity building e stanno ricevendo formazione su tecniche investigative moderne, inclusa l'analisi dei dati e le indagini sotto copertura. Questo ha portato a operazioni più efficaci contro i cartelli della droga e altre organizzazioni mafiose.

1.4 *Iniziative Sociali e di Sensibilizzazione*. -

1. *Educazione e Consapevolezza*: Il governo e varie ONG hanno lanciato campagne di sensibilizzazione per educare la popolazione sui danni causati dalla criminalità organizzata. Queste iniziative mirano a incoraggiare la denuncia di attività sospette.

2. *Sviluppo Economico*: Alcune politiche mirano a migliorare le condizioni socio-economiche in aree vulnerabili, per ridurre l'attrattiva delle attività mafiose. Progetti di sviluppo locale e opportunità di lavoro sono stati promossi per contrastare la criminalità.

Nonostante gli sforzi, la lotta contro la mafia in Argentina presenta ancora notevoli sfide. La corruzione all'interno delle forze dell'ordine e delle istituzioni pubbliche rimane un problema significativo, ostacolando le indagini e le operazioni anti-mafia. Inoltre, la cultura della paura e dell'omertà in alcune comunità rende difficile per le autorità raccogliere informazioni utili. L'Argentina sta affrontando la criminalità organizzata con un approccio multilivello che combina riforme legali, cooperazione internazionale e iniziative sociali. Tuttavia, il successo di queste misure richiederà tempo, impegno e una continua vigilanza per affrontare le radici profonde della mafia nel paese.

Nonostante i miglioramenti dati dalla reazione dello Stato, la corruzione nelle stesse forze di sicurezza persiste, facilitando la collaborazione con le mafie locali. Anche se la violenza legata al narcotraffico è in calo, la disponibilità di droga nelle strade resta alta. Nei quartieri, la situazione sociale peggiora, con un aumento dei suicidi tra i giovani, evidenziando la crescente marginalità sociale. Questi dati suggeriscono che, mentre alcune misure hanno avuto successo, la complessità della situazione richiede interventi continui e mirati.

1.5 *I rapporti degli organismi multilaterali sullo stato della lotta alla corruzione* – 1.5.1 *GAFI Mutual evaluation report (Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures)* – 2022.- La GAFI/GAFILAT nel dicembre 2024 ha pubblicato un rapporto di valutazione reciproca sul contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo⁴. Il rapporto fornisce un’analisi delle misure di prevenzione del riciclaggio di denaro (*Anti Money Laundering* – AML) e del finanziamento del terrorismo (*Counter-terrorist Financing* – CFT) attuate in Argentina, aggiornato alla data della visita in loco avvenuta a marzo 2024. Viene esaminato il grado di conformità con le 40 raccomandazioni del FATF e l’efficacia del sistema AML/CFT in Argentina, presentando al contempo raccomandazioni su come rafforzare il sistema esistente.

1.5.1.1 *Risultati della valutazione.-*

Livello di comprensione dei Rischi di Riciclaggio di Denaro e Finanziamento del Terrorismo

L’Argentina ha una comprensione in fase di sviluppo dei rischi di riciclaggio di denaro (ML) e una comprensione generale, sebbene disomogenea, dei rischi di finanziamento del terrorismo (TF). Le valutazioni nazionali dei rischi (NRA) evidenziano alcune carenze significative nella comprensione dei rischi, inclusa una mancanza di approfondimento sui rischi di ML legati all’informalità e alla corruzione. Le autorità competenti e le entità che segnalano hanno una buona comprensione dei rischi geografici, ma la comprensione dei rischi legati a settori, prodotti e servizi rimane disomogenea.

Meccanismi di Coordinamento Nazionale

L’Argentina ha meccanismi di coordinamento e cooperazione nazionali generalmente efficaci per affrontare ML e TF, tra cui un Comitato Nazionale di Coordinamento AML/CFT e un Programma Nazionale di Coordinamento. L’Unità di Intelligenza Finanziaria (FIU) svolge un ruolo cruciale nella coordinazione nazionale, operando come principale supervisore e gestore delle operazioni. Tuttavia, la

⁴ FATF/OECD - GAFILAT (2024), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Argentina, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris. disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Argentina-Mutual-Evaluation-Report-2024.pdf.coredownload.inline.pdf>

coordinazione operativa non è sempre guidata da procedure operative standard, il che potrebbe migliorare l'efficacia complessiva.

Accesso e Utilizzo dell'Intelligenza Finanziaria

Le autorità investigative accedono e utilizzano l'intelligenza finanziaria proveniente da varie fonti, inclusa la FIU, per le indagini su ML e reati connessi. Sebbene i processi di analisi della FIU siano robusti, ci sono preoccupazioni riguardanti la segnalazione di transazioni sospette (STR) da parte di settori a rischio elevato, come il settore immobiliare e gli avvocati, e le indagini su TF sono limitate.

Investimenti nella Prosecuzione di Casi di Riciclaggio di Denaro

L'Argentina ha compiuto notevoli sforzi per migliorare l'identificazione, la prosecuzione e la condanna nei casi di ML. Tuttavia, il numero di condanne è relativamente basso rispetto alle dimensioni del Paese, e molte condanne riguardano schemi di ML relativamente semplici. Inoltre, non esiste un meccanismo per garantire che tutte le indagini pertinenti contribuiscano ai casi di ML.

Recupero dei Beni derivanti da attività illecite e dal riciclaggio

Negli ultimi dieci anni, l'Argentina ha messo in atto politiche di recupero dei beni, ma la piena implementazione di questo cambio di paradigma e prospettiva non è ancora avvenuta a livello nazionale. Le difficoltà nel recupero dei beni all'estero e nella confisca di valuta falsamente dichiarata non sono in linea con il profilo di rischio del Paese.

Quadro Normativo

L'Argentina possiede un quadro normativo adeguato per identificare, indagare e perseguire il finanziamento del terrorismo, con la Procura Pubblica e il sistema giudiziario responsabili delle indagini su TF. Tuttavia, la limitata quantità di indagini e la mancanza di condanne per TF non sembrano essere coerenti con il profilo di rischio del Paese.

Sanzioni Finanziarie

L'Argentina ha implementato sanzioni finanziarie mirate (TFS) relative al finanziamento del terrorismo, seguendo le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Tuttavia, ci sono carenze tecniche che limitano l'efficacia del quadro TFS.

Cooperazione Internazionale

L'Argentina fornisce assistenza legale costruttiva e cooperazione internazionale, ma le richieste di assistenza per il recupero di beni non sono sempre in linea con il profilo di rischio del Paese. Le autorità hanno dimostrato una buona capacità di cooperare in indagini transnazionali.

1.5.2 Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption – Executive Summary, Review Process – 2014.- Il documento⁵ offre un'analisi approfondita delle misure adottate per l'attuazione dell'UNCAC in Argentina, basandosi sui risultati del processo di revisione avvenuto nel 2014. Si esamina il quadro giuridico e istituzionale del Paese in relazione all'implementazione di tale convenzione, ponendo particolare attenzione agli aspetti di criminalizzazione e all'applicazione delle leggi pertinenti.

*1.5.2.1 Risultati della valutazione.-**Introduzione al Quadro Legale.*

La Repubblica Argentina è organizzata territorialmente secondo un sistema federale, in cui le province mantengono i poteri non espressamente delegati al governo nazionale, come stabilito dall'articolo 121 della Costituzione. Il Congresso Nazionale detiene la facoltà di stabilire i reati e le relative sanzioni, la cui applicazione è riservata, attraverso i codici di procedura, alle autorità provinciali competenti.

Sistema di Giustizia su base federale

A livello federale, i reati contemplati dalla Convenzione sono perseguiti da giudici e pubblici ministeri che si occupano di questioni penali e correttive. Le indagini possono iniziare su denuncia di un ente pubblico o privato; in quest'ultimo caso, il pubblico ministero è obbligato ad avviare un'azione legale, poiché è il titolare del diritto pubblico di azione riguardante il reato. Non è consueto che le forze di sicurezza avviino indagini preventivamente in casi di corruzione.

Osservazioni sui profili Penali

⁵ Conference of the Parties to the United Nations Convention against Corruption, *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption - Executive Summary, Review Process, 2014.* Disponibile all'indirizzo: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1388719Ae.pdf>

Il codice penale argentino⁶ criminalizza in modo dettagliato tanto la corruzione attiva quanto quella passiva, oltre al traffico di influenze. Tuttavia, è importante evidenziare che non esiste una legislazione specifica che disciplini la corruzione nel settore privato, il che rappresenta una lacuna nel sistema giuridico.

Riciclaggio di Denaro

Il codice penale prevede sanzioni per qualsiasi operazione che coinvolga il riciclaggio di proventi derivanti da attività criminose. È stata recentemente introdotta la criminalizzazione dell'auto-riciclaggio, e viene riconosciuta la responsabilità penale delle persone giuridiche nel contesto del riciclaggio di denaro.

Corruzione e Abuso di Ufficio

Il codice penale argentino prevede sanzioni per reati di abuso di funzioni pubbliche e appropriazione indebita di beni. Sono stabilite sanzioni severe per i funzionari pubblici che non rispettano i principi etici previsti dal servizio pubblico, evidenziando l'impegno del governo a combattere la corruzione.

Cooperazione Internazionale

L'Argentina ha un quadro legale ben definito per la cooperazione internazionale in materia penale⁷ e ha dimostrato un impegno attivo nella collaborazione con paesi come gli Stati Uniti. Le richieste di estradizione vengono elaborate in modo tempestivo e efficiente, sebbene ci siano alcune limitazioni nella cooperazione in materia di riciclaggio di denaro.

Buone Pratiche e Sfide future

È fondamentale riconoscere la necessità di continuare a implementare una politica attiva di riforma carceraria e di allocare le risorse di bilancio necessarie per tale scopo. Si raccomanda inoltre di sviluppare ulteriormente un sistema informativo che raccolga dati sulle richieste di assistenza legale reciproca e di estradizione, al fine di facilitare

⁶ Artt. 279, 303 e ss. del Código Penal argentino, disponibile all'indirizzo: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm#27>

⁷ Ley 24.767, *Disposiciones Generales. Extradición. Asistencia en la investigación y juzgamiento de delitos. Cumplimiento de condenas. Competencia. Disposiciones Transitorias y de Forma*, 1996

tare il monitoraggio di tali casi e valutare più efficacemente l'efficacia degli accordi di cooperazione internazionale.

Nonostante i progressi significativi ottenuti, le autorità argentine devono affrontare sfide sostanziali per garantire l'efficacia delle misure ALA/CFT e migliorare la loro capacità di combattere la corruzione e il riciclaggio di denaro. Questo richiede un impegno continuo per garantire che le risposte siano adeguate alle minacce percepite nel paese. Il rapporto sottolinea l'importanza di rafforzare il sistema legale e operativo per combattere la corruzione e il riciclaggio, assicurando che le misure adottate siano proporzionate ai rischi identificati e che l'intero sistema sia in grado di rispondere in modo efficace e tempestivo alle sfide del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

2. *Brasile*.- Il Brasile continua a confermarsi uno dei Paesi più pericolosi al mondo, soprattutto relativamente al numero di omicidi. L'esplosione di fenomeni di violenza urbana e l'aumento dei traffici di droga incidono fortemente sulla capacità degli enti locali e nazionali di contrastare il crimine, che si irradia agevolmente in contesti molto difficili come quelli delle favelas.

Questo, insieme alla diffusione della criminalità organizzata, frena lo sviluppo economico, rappresenta un costo elevatissimo per le istituzioni statali impegnate nella lotta alla criminalità economica e danneggia l'economia nazionale incidendo per circa il 4% sul Pil nazionale (circa 80 miliardi di dollari).

Dal punto di vista della repressione del crimine, le istituzioni governative promuovono operazioni di polizia, che sfociano a volte esse stesse nella violenza, nelle favelas e nei contesti più disagiati, ma anche politiche sociali per la prevenzione della partecipazione dei più giovani alle attività criminali.

2.1 *Quadro generale*.- La criminalità organizzata e la corruzione in Brasile rappresentano sfide significative e complesse per il Paese. La criminalità organizzata in Brasile è spesso associata a gruppi noti come le *favelas*, dove operano bande criminali coinvolte in attività come il traffico di droga, il contrabbando e la violenza armata. Queste organizzazioni non solo operano a livello locale, ma hanno anche reti che si estendono a livello internazionale.

La corruzione è un problema critico e pervasivo. Ha coinvolto vari livelli del governo e del settore privato, con scandali che hanno

spesso avuto un impatto significativo sulla politica e sull'economia del paese. Uno dei casi più noti è stata l'Operazione Lava Jato, una vasta indagine di corruzione che ha coinvolto politici di alto profilo, imprenditori e dirigenti di grandi imprese.

Questi fenomeni sono interconnessi e alimentano un ciclo di violenza e instabilità che colpisce la sicurezza pubblica e lo sviluppo economico. Gli sforzi per combattere la criminalità organizzata e la corruzione includono misure legali, riforme politiche e iniziative di cooperazione internazionale. Tuttavia, la complessità e la profondità di questi problemi richiedono soluzioni a lungo termine e un impegno costante da parte di tutte le parti interessate.

La criminalità organizzata in Brasile, come si è detto, è un problema radicato che coinvolge diverse forme di attività illegali. I gruppi criminali più noti includono il *Primeiro Comando da Capital* (PCC) e il *Comando Vermelho* (CV), che hanno una forte presenza in molte regioni del Paese, specialmente nelle grandi città come Rio de Janeiro e São Paulo. Questi gruppi sono principalmente coinvolti nel traffico di droga, ma si occupano anche di estorsioni, rapine e sequestri di persona.

Le favelas, spesso caratterizzate da condizioni di vita difficili e mancanza di servizi pubblici adeguati, diventano un terreno fertile per queste organizzazioni, che riescono a esercitare il controllo grazie alla corruzione e alla mancanza di un'efficace presenza dello Stato. La violenza è una conseguenza diretta di queste dinamiche, con frequenti scontri tra bande rivali e operazioni di polizia che spesso sfociano in conflitti a fuoco.

2.1.1 In particolare: il Primeiro Comando da Capital (PCC).- Fra i gruppi di criminalità organizzata di stampo mafioso, merita un cenno a parte il PCC, stanti le sue precipue caratteristiche e competenze, peraltro evidenziate ed approfondite proprio nell'ambito di programmi di assistenza tecnica UE da parte di esperti italiani, grazie alle loro conoscenze operative in tema di mafia e criminalità organizzata.

Il PCC nasce nel 1992 in un carcere di San Paolo. Oggi conta 40.000 affiliati distribuiti in tutti gli stati brasiliani. 10.000 solo nello Stato di San Paolo. Vanta connessioni con 6 stati latinoamericani, Paraguay, Bolivia, Colombia, Argentina ed Uruguay, anche se non ufficialmente. Ha stabili e strutturali connessioni con la criminalità europea ('ndrangheta) con la quale condivide, come vedremo, fondamentali caratteristiche organizzative ed operative. Presenta

un'organizzazione gerarchica piramidale con nuclei territoriali denominati «Sintonia».

Come si è detto, proprio nell'ambito dei programmi di assistenza tecnica è stato possibile ricostruire precisamente le non casuali somiglianze fra l'organizzazione gerarchica e verticistica del PCC con l'omologa struttura della Nuova Camorra organizzata. Tali elementi comuni denunciano la evidente globalizzazione transnazionale, interconnessione ed integrazione anche strutturale e strategica delle varie organizzazioni criminali.

Il PCC nasce quindi come organizzazione criminale negli istituti penitenziari brasiliani e si specializza nella infiltrazione, a fini di proselitismo, in ulteriori istituti penitenziari non solo brasiliani ma anche latinoamericani, con alcuni casi di presenza in Europa di affiliati.

Nel corso degli anni, il PCC ha ampliato la sua influenza ben oltre le mura carcerarie, diventando un attore chiave nel traffico di droga in Brasile e in altre parti dell'America Latina. L'organizzazione è nota per la sua struttura gerarchica e disciplinata, che le permette di operare con efficienza e di espandere le sue attività criminali, che includono anche estorsioni, rapine e omicidi.

Il PCC è noto per utilizzare la violenza come strumento per mantenere il controllo e la disciplina all'interno dell'organizzazione e per affrontare le minacce esterne, come i gruppi rivali e le forze dell'ordine. Uno degli eventi più drammatici associati al PCC è stato l'attacco coordinato nel 2006 contro istituzioni pubbliche e forze di polizia nello Stato di São Paulo, che ha causato caos e messo in luce il potere e l'influenza dell'organizzazione.

Nonostante gli sforzi delle autorità per contrastare il PCC, l'organizzazione continua a essere una forza significativa nel panorama della criminalità organizzata in Brasile. La sua capacità di adattarsi e di gestire operazioni complesse rappresenta una sfida continua per le forze dell'ordine e per la sicurezza pubblica.

2.2 I rapporti degli organismi multilaterali sullo stato della lotta alla corruzione – 2.2.1 GAFILAT Mutual evaluation report (Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures) – 2023. Il rapporto⁸ fornisce un'analisi dettagliata delle misure implementate

⁸ FATF/OECD - GAFILAT (2023), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures*, Parigi, Dicembre 2023, disponibile all'indirizzo: – <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/09/Brazil-Mutual-Evaluation-2023.pdf>.coredownload.inline.pdf.pdf

in Brasile per prevenire il riciclaggio di denaro (AML) e il finanziamento del terrorismo (CFT). Esamina i progressi compiuti dal paese, le sfide persistenti e le aree che necessitano di ulteriori miglioramenti. In particolare, il Brasile ha sviluppato un robusto meccanismo di coordinamento interno attraverso l'*Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro* or *National Strategy to Combat Corruption and Money Laundering* (ENCCLA)⁹, che ha contribuito a creare un quadro legale e strutturale efficace per affrontare i rischi associati al riciclaggio di denaro.

2.2.1.1 Risultati della valutazione.-

Livello di Comprensione dei Rischi del Riciclaggio di Denaro

Il Brasile ha stabilito una comprensione solida dei rischi legati al riciclaggio di denaro, con particolare attenzione a minacce significative come la corruzione, il traffico di stupefacenti e il crimine organizzato. Tuttavia, nonostante questa buona comprensione generale, si evidenziano lacune significative nella conoscenza dei flussi finanziari associati ai crimini ambientali. Le autorità hanno identificato vulnerabilità rilevanti, inclusi i trasferimenti di valore informali e l'uso improprio di contante.

Politiche di Coordinamento Nazionale

Attraverso le iniziative di ENCCLA, il Brasile ha sviluppato e affinato politiche per affrontare i rischi più elevati di riciclaggio di denaro, in particolare quelli derivanti dalla corruzione. Sebbene siano stati compiuti significativi progressi, le azioni intraprese non sempre seguono strategie a lungo termine e complete, portando a sforzi talvolta disgiunti e a un disallineamento degli obiettivi. Ciò è aggravato da problemi strutturali che ostacolano la cooperazione efficace tra le varie autorità, inclusa la polizia e gli uffici di procura.

Efficacia delle Indagini e finalizzazione dei procedimenti penali

Il Brasile ha ottenuto successi notevoli nella prosecuzione di casi complessi di riciclaggio di denaro, in particolare quelli correlati alla corruzione. Tuttavia, il numero complessivo di condanne rimane relativamente basso rispetto alla dimensione della popolazione e all'entità

⁹ ENCCLA - La Strategia Nazionale per la Lotta alla Corruzione e al Riciclaggio di Denaro è la principale rete istituzionale brasiliana per l'organizzazione, la discussione, la formulazione e l'attuazione di politiche pubbliche e soluzioni per la lotta alla corruzione e al riciclaggio di denaro.

dei crimini. Le indagini possono richiedere molto tempo a causa di ricorsi e altre complicazioni legali, e la capacità di identificare e confiscare beni illeciti è limitata.

Impegno Contro il Finanziamento del Terrorismo

Il Brasile ha dimostrato un impegno crescente nella lotta contro il finanziamento del terrorismo, ma il quadro legale attuale e la visione delle autorità possono ostacolare le prosecuzioni. Fino ad oggi, non ci sono stati casi di condanna per finanziamento del terrorismo, e le misure di sanzioni finanziarie mirate (TFS) non sono state attuate in modo efficace, restando in gran parte non testate.

Settore Finanziario e Supervisione

In qualità di centro finanziario regionale e globale, il Brasile presenta una vasta gamma di settori finanziari e non finanziari. Il Banco Centrale del Brasile (BCB) riveste un ruolo cruciale come principale supervisore delle istituzioni finanziarie e ha contribuito a migliorare significativamente la capacità di rilevare e prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Tuttavia, il settore delle attività economiche e professionali non finanziarie (*Designated Non-Financial Businesses and Professions* – DNFBPs) è ancora in fase di sviluppo sotto il profilo del monitoraggio anti riciclaggio e presenta vulnerabilità significative.

Trasparenza e identificazione del Titolare effettivo (Beneficial Owner)

Il Brasile adotta un approccio multi-fase per la raccolta e l'identificazione delle informazioni sul Titolare Effettivo. Sebbene esistano registri centralizzati per le persone giuridiche, l'accesso alle informazioni sul Titolare Effettivo è limitato, e le sanzioni per la mancata conformità non risultano sufficientemente dissuasive.

Cooperazione Internazionale

Il Brasile collabora attivamente con partner internazionali nel settore del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, mostrando una buona capacità di rispondere a richieste di assistenza legale. Tuttavia, è necessario migliorare la cooperazione internazionale, in particolare nelle aree ad alto rischio come i crimini ambientali.

2.2.2 UNCAC Brazil Executive Summary Report of Brazil – 2025.- Il documento fornisce un'analisi dettagliata delle misure adottate dal Brasile per l'attuazione dell'UNCAC, basandosi sui risultati del processo di revisione avviato nel 2015. Questo rapporto si concentra sul contesto giuridico e istituzionale del paese in relazione all'implementazione della convenzione, ponendo particolare attenzione agli aspetti di criminalizzazione e all'efficacia delle leggi vigenti.

2.2.2.1 Risultati della valutazione.-

Introduzione al Quadro Legale

Il Brasile ha firmato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione il 9 dicembre 2003 e ha successivamente ratificato l'accordo attraverso il Decreto n. 5687 del 31 gennaio 2006¹⁰, il quale ha integrato la convenzione nel diritto domestico, conferendole lo status di legge ordinaria. Il sistema giuridico brasiliano si basa sulla tradizione del diritto civile, e i reati legati alla corruzione sono trattati come diritto di natura federale.

Sistema Giudiziario

Il sistema giudiziario nazionale segue la tradizione del diritto romano-germanico, caratterizzato da elementi inquisitori. Le principali autorità incaricate di combattere la corruzione in Brasile includono l'Ufficio del Revisore Generale (CGU), la Corte dei Conti Nazionale (TCU), il Servizio Pubblico Federale di Procura e la Polizia Federale, che operano in sinergia per garantire l'integrità del sistema.

Strategia Nazionale Contro la Corruzione

L'ENCCLA rappresenta l'organo principale di coordinamento delle politiche in Brasile per affrontare il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e la corruzione. Nel corso degli anni, sono state adottate diverse misure legislative e istituzionali per migliorare l'efficacia delle azioni contro la corruzione, a partire dall'entrata in vigore della convenzione nel 2006.

Osservazioni sull'apparato sanzionatorio penale

Il Codice Penale brasiliano criminalizza esplicitamente la corruzione attiva di funzionari pubblici, stabilendo chiare responsabilità penali anche per coloro che fungono da intermediari nei casi di corru-

¹⁰ Decreto n. 5687, *Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003*, 31 gennaio 2006.

zione. Tuttavia, è importante notare che la corruzione passiva di funzionari pubblici stranieri non è ancora stata criminalizzata, rappresentando una lacuna nel sistema.

Riciclaggio di Denaro

La legge sul riciclaggio di denaro, approvata nel 1998 e modificata nel 2012¹¹, ha ampliato la definizione di reati considerati come proventi di riciclaggio, consentendo di perseguire qualsiasi crimine come reato presupposto. L'extraterritorialità del reato presupposto è riconosciuta, il che significa che non è necessaria la doppia incriminazione per procedere, facilitando così le indagini.

Corruzione e Abuso d'Ufficio

Il codice penale punisce l'appropriazione indebita nel settore pubblico e stabilisce sanzioni per l'abuso di funzioni. È stata introdotta una disposizione riguardante l'arricchimento illecito dal 2002, ma attualmente le sanzioni associate non sono di natura penale, e si sta considerando l'inserimento di sanzioni più severe.

Cooperazione Internazionale

Il Brasile ha un sistema di cooperazione internazionale ben strutturato per quanto riguarda le richieste di estradizione e assistenza legale reciproca. Non concede estradizioni per reati politici e non estrada i propri cittadini, ma può perseguirli a livello nazionale, applicando il principio “*aut dedere aut judicare*”.

2.2.3 Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil, Phase 4 report – 2023. - Il rapporto¹² di Fase 4, redatto dal Gruppo di lavoro dell'OECD sulla corruzione, si propone di valutare e formulare raccomandazioni riguardo all'implementazione e all'applicazione da parte del Brasile della Convenzione che combatte la corruzione di funzionari pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali. Questo documento è stato ufficialmente adottato il 12 ottobre 2023 e rappresenta una parte cruciale del processo di monitoraggio avviato nel 2016, che mi-

¹¹ Ley 9613, 1998

¹² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Brazil*, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, OECD Publishing, Paris, 12 giugno 2023, disponibile all'indirizzo: <https://doi.org/10.1787/fd55d063-en>

ra a garantire l'osservanza delle norme internazionali in materia di lotta alla corruzione.

2.2.3.1 Risultati della valutazione.-

Contesto e Obiettivi del Rapporto

Il rapporto si propone di analizzare le sfide specifiche affrontate dal Brasile, così come i successi ottenuti nell'attuazione della convenzione. Viene prestata particolare attenzione a questioni come la rilevazione dei reati di corruzione, l'applicazione delle leggi vigenti, la responsabilità delle persone giuridiche e la cooperazione internazionale in materia di giustizia.

Riconoscimenti e Successi

Il Gruppo di lavoro ha elogiato il Brasile per l'energia e la creatività dimostrate nella creazione e nel rafforzamento del proprio quadro giuridico e istituzionale, volto all'imposizione della responsabilità aziendale. Inoltre, il Paese ha fatto progressi significativi nell'uso di accordi di clemenza, che rappresentano un meccanismo fondamentale per sanzionare la corruzione a livello internazionale, nonostante le persistenti preoccupazioni riguardanti l'ammissibilità delle prove ottenute in tale contesto.

Preoccupazioni per la Sostenibilità

Nonostante i risultati ottenuti, il Gruppo di lavoro ha espresso preoccupazioni riguardo alla possibilità che il Brasile non riesca a mantenere il livello di enforcement contro la corruzione raggiunto negli ultimi anni. Solo il 46% delle 60 denunce di corruzione internazionale identificate al momento della redazione del rapporto è stato oggetto di indagine e non vi sono state condanne definitive per le persone fisiche coinvolte in tali reati.

Mancanza di Protezione per i Whistleblower

È stata rilevata una significativa mancanza di protezione per i *whistleblower*, in particolare per i lavoratori del settore privato. Questa situazione potrebbe compromettere la denuncia di atti di corruzione, il che porta il Gruppo di lavoro a raccomandare che il Brasile modifichi la propria legislazione per affrontare queste problematiche in modo prioritario.

Indipendenza delle Autorità di Giustizia

Sono emerse preoccupazioni riguardo all'indipendenza e potere illimitato senza controllo delle autorità di giustizia, che potrebbero

ostacolare le indagini e le azioni legali contro la corruzione. La percezione di parzialità politica nella giustizia è un tema ricorrente e il Gruppo di lavoro sollecita il Brasile a prendere misure efficaci per garantire che le indagini non siano influenzate da fattori politici.

Cooperazione Internazionale

Il Brasile ha dimostrato un impegno attivo nella cooperazione internazionale, collaborando con altri paesi per risolvere casi di corruzione transnazionale. Tuttavia, ci sono stati ritardi e difficoltà nel fornire assistenza legale reciproca, specialmente in contesti non penali, dove la collaborazione potrebbe essere più complessa.

3. Cile – 3.1 *Quadro generale.* - La criminalità organizzata in Cile ha visto un incremento negli ultimi anni, con la presenza di bande locali e l'influenza di cartelli di droga, principalmente messicani e colombiani. Questi gruppi non solo gestiscono il traffico di sostanze stupefacenti, ma sono anche coinvolti in attività come estorsione, rapine e traffico di armi. La violenza associata a queste attività è aumentata, portando a conflitti tra bande rivali, a un aumento della criminalità violenta nelle aree urbane, nonché all'infiltrazione in vari settori dello Stato mediante la corruzione. Tutto questo crea dei costi economici che si attestano attorno al 2,8% del PIL, e cioè circa 10 miliardi di dollari l'anno.

Il Cile ha affrontato diversi scandali di corruzione che hanno coinvolto figure di spicco della politica e del settore privato. Uno dei casi più noti è quello di *Caso Penta* nell'ormai lontano 2014, che ha coinvolto finanziamenti illeciti a campagne elettorali e ha sollevato interrogativi sulla trasparenza del sistema politico cileno¹³. Altri scanda-

¹³ Il *Caso Penta* è stato uno dei più noti scandali di corruzione in Cile. Lo scandalo coinvolse il gruppo Penta, una delle principali holding cilene, attiva in vari settori, tra cui la finanza e le telecomunicazioni. Il caso rivelò un sistema di finanziamento illecito delle campagne elettorali, in cui il gruppo Penta era accusato di fornire fondi non dichiarati a politici e partiti politici in cambio di favori e influenze. Le indagini accertarono che il gruppo aveva creato un sistema di fatturazione falsa per mascherare i pagamenti e aggirare i limiti legali sul finanziamento pubblico e privato delle campagne elettorali. Tra i coinvolti nel caso ci furono diversi politici di spicco, finanziati, tramite corruzione, per le campagne elettorali. Il caso condusse a numerosi arresti e processi e sollevò preoccupazioni più ampie sulla trasparenza e sull'integrità del sistema politico cileno, mettendo a nudo le pratiche radicate di corruzione e la necessità di riforme nel finanziamento della politica. Lo scandalo portò a richieste di riforma delle leggi sul finanziamento politico e un aumento della trasparenza nel sistema politico. Il *Caso Penta* ha avuto un impatto significativo sulla percezione pubblica della politica cilena, contribuendo a una crescente sfiducia nelle istituzioni e a un'ondata di proteste per la giustizia sociale e la riforma politica.

li, come quelli legati a istituzioni finanziarie e alla polizia, hanno ulteriormente minato la fiducia nello Stato.

La risposta del governo ha incluso il rafforzamento delle leggi anti-corruzione, la creazione di agenzie dedicate alla lotta contro la corruzione e l'implementazione di programmi di prevenzione. Tuttavia, la mancanza di fiducia nelle istituzioni e il timore di ritorsioni spesso ostacolano la denuncia di atti di corruzione e crimine.

Inoltre, la società civile ha svolto un ruolo attivo nel denunciare la corruzione e nel chiedere maggiore responsabilità. Le manifestazioni del 2019, iniziate per protestare contro l'aumento dei prezzi dei trasporti, si sono rapidamente trasformate in un movimento più ampio contro le ingiustizie sociali, inclusa la corruzione. Questo ha portato a una maggiore consapevolezza e pressione per riforme politiche e sociali.

In tempi più recenti, il Cile è stato teatro della sostanziale e prepotente evoluzione della criminalità organizzata, che ora opera nel Paese con alleanze flessibili e globalizzate, rappresentando minacce significative per la democrazia e lo stato di diritto, principalmente tramite l'infiltrazione nei mercati legali, dove le organizzazioni criminali sfruttano strutture e aziende formali attraverso metodi complessi. Ciò include la creazione di società di comodo o il controllo delle catene logistiche per riciclare denaro ed esercitare influenza¹⁴.

3.1.1 In particolare: il Tren de Aragua e la sua infiltrazione in Cile.- Il Tren de Aragua è una nota organizzazione criminale origina-

¹⁴ Pablo Zeballos, mediante ricerche e pubblicazioni come *Un Virus Entre Sombras* (2024), esplora in dettaglio come le dinamiche della criminalità organizzata in Cile e in altre parti dell'America Latina siano in continua evoluzione e trasformazione. Il suo lavoro si concentra su diverse aree chiave: 1. Infiltrazione nei Sistemi Economici e Legali: le organizzazioni criminali riescono a penetrare nei mercati legali. Questo avviene attraverso la creazione di imprese di facciata, il riciclaggio di denaro e il controllo di catene logistiche. Tali attività non solo finanziano le operazioni criminali, ma permettono anche ai gruppi di esercitare un'influenza significativa sulle economie legali; 2. Ruolo degli Istituti Penitenziari: le carceri, spesso sovraffollate e con sistemi di controllo deboli, diventano centri operativi per i gruppi criminali. Zeballos evidenzia come i leader delle organizzazioni criminali riescano a gestire le loro operazioni direttamente dalle carceri, utilizzando la corruzione e le reti interne per mantenere il controllo; 3. Impatto sulla Società e sulla Democrazia: La criminalità organizzata rappresenta una minaccia diretta alla stabilità democratica, minando lo stato di diritto e la fiducia nelle istituzioni pubbliche. L'infiltrazione nei sistemi politici e giudiziari attraverso la corruzione porta a un indebolimento delle strutture governative e delle forze dell'ordine. Il lavoro di Zeballos fornisce una prospettiva critica sulla necessità di affrontare la criminalità organizzata con approcci innovativi e collaborativi, evidenziando l'urgenza di riforme sistemiche per salvaguardare la stabilità sociale ed economica.

ria del Venezuela che ha esteso la sua influenza in Cile, contribuendo all'aumento della criminalità e della violenza nel paese. Questo gruppo è coinvolto in una serie di attività illecite, tra cui estorsioni, sequestri, furti di automobili, traffico di droga, vendita di oro, omicidi su commissione e traffico di migranti. Il *Tren de Aragua*, infatti, non si limita al narcotraffico; la sua attività abbraccia un ampio ventaglio di crimini, tra cui estorsioni, tratta di esseri umani, usura e omicidi su commissione. Questo approccio ibrido, che combina diverse forme di crimine, consente al *Tren de Aragua* di infiltrarsi in contesti dove vi sono comunità vulnerabili, approfittando delle debolezze sociali ed economiche. La penetrazione del *Tren de Aragua* in Cile è stata facilitata dal flusso di migranti venezuelani entrati nel Paese ed alla fragilità dei controlli, in particolare lungo le frontiere con l'organizzazione criminale pronta a sfruttare ogni connessa opportunità per espandere le sue operazioni. La situazione ha provocato una crescente preoccupazione tra la popolazione, portando a proteste e scioperi in aree come Iquique, dove i cittadini hanno manifestato contro la criminalità e l'insicurezza. In risposta a queste sfide, il governo cileno, sotto la guida di Gabriel Boric, ha dichiarato che affrontare la minaccia del *Tren de Aragua* e migliorare la sicurezza pubblica sarà una delle sue priorità.

La diffusione di organizzazioni come il *Tren de Aragua* è ulteriormente complicata dalla corruzione e dalla debolezza politica in America Latina, che possono ostacolare gli sforzi delle autorità locali nel contrastare efficacemente tali gruppi criminali, anche in considerazione alla propensione della stessa organizzazione criminale a cercare di rendere ancillari ampi settori dello Stato, tramite il ricorso alla corruzione, spesso indotta dall'utilizzo dell'intimidazione tipica dei gruppi criminali di stampo mafioso¹⁵. Il *Tren de Aragua*, nato anch'esso nell'ambito del sistema carcerario venezuelano, è cresciuto fino a diventare una delle organizzazioni criminali più temute in America Latina. La sua espansione in Cile rappresenta un esempio delle dinamiche transnazionali della criminalità organizzata nella regione.

In estrema sintesi le caratteristiche distintive del *Tren de Aragua* sono le seguenti:

A. *Espansione e Metodi Operativi Migrazione e Infiltrazione*. Il

¹⁵ Zeballos P., Farah D., *Tren de Aragua, El caso de Chile y repercusiones regionales: expansión, estructura y metodologías*, 2025, disponibile all'indirizzo: <https://fundaciontaeda.org/en/research-case-for-the-tren-de-aragua-by-pablo-zeballos-and-douglas-farah/>

gruppo ha approfittato dei flussi migratori, in particolare quelli dei venezuelani in fuga dalla crisi del loro paese, per infiltrarsi in nuovi territori come il Cile. Questo movimento non solo facilita la diffusione della loro influenza, ma consente anche di stabilire reti locali con elementi criminali già presenti.

B. *Attività Criminali*. In Cile, il *Tren de Aragua* è coinvolto in numerose attività illecite. Queste includono:

- Estorsioni e Sequestri: l'organizzazione impone "tasse" a commercianti locali e cittadini, spesso attraverso minacce e violenza.
- Traffico di Droga: tramite l'utilizzo ed il presidio delle rotte migratorie per facilitare il trasporto e la distribuzione di stupefacenti.
- Traffico di Migranti e delle Persone: tramite lo sfruttamento della disperazione dei migranti per guadagni illeciti, facilitando il loro ingresso illegale in Cile.

C. *Violenza e Intimidazione*. Il gruppo è noto per l'uso spietato della violenza come mezzo di controllo, sia per mantenere la disciplina interna sia per terrorizzare le comunità locali e ridurre al silenzio eventuali oppositori.

D. *Adattabilità e Globalizzazione*. I gruppi criminali sono altamente adattabili, formando alleanze flessibili e globalizzate. Questo permette loro di espandere le loro operazioni oltre i confini nazionali, sfruttando le opportunità offerte dalla globalizzazione per traffici illeciti di droga, armi e persone.

E. *Impatto sulla Società Cilena: Aumento della Criminalità*. La presenza del *Tren de Aragua* ha contribuito a un aumento della criminalità violenta in diverse regioni del Cile, creando un clima di paura e insicurezza.

F. *Proteste Pubbliche*. La crescente preoccupazione per la sicurezza ha portato a proteste e scioperi, con cittadini che chiedono maggiori misure di protezione e un'azione più determinata da parte delle autorità.

G. *Sfide per le Autorità Cilene: Corruzione e Debolezze Istituzionali*. Come in molte altri Stati dell'America Latina, la corruzione e la debolezza istituzionale possono limitare l'efficacia delle risposte governative. Ciò complica gli sforzi per sradicare la presenza del gruppo e ripristinare la sicurezza.

H. *Cooperazione Internazionale*. Affrontare gruppi transnazionali come il *Tren de Aragua* richiede cooperazione con altri paesi della regione per condividere informazioni e strategie efficaci.

3.2 *I rapporti degli organismi multilaterali sullo stato della lotta alla corruzione* – 3.2.1 *GAFILAT Mutual evaluation report (Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures)* – 2021.- Il rapporto¹⁶ offre un’analisi approfondita delle misure messe in atto in Cile per prevenire il riciclaggio di denaro (AML) e il finanziamento del terrorismo (CFT), con particolare riferimento alla visita in loco effettuata tra il 6 e il 17 gennaio 2020. L’analisi si concentra sul grado di conformità rispetto alle 40 raccomandazioni del FATF e sull’efficacia del sistema AML/CFT presente nel paese, proponendo raccomandazioni utili su come migliorare ulteriormente il sistema esistente.

3.2.1.1 *Risultati della valutazione.-*

Strumenti di Valutazione dei Rischi

Cile ha sviluppato una serie di strumenti e metodologie per identificare, valutare e comprendere i rischi associati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo. In particolare, la Valutazione Nazionale dei Rischi (NRA), vari studi di rischio settoriale, documenti basati su un approccio orientato al rischio (RBA), tipologie e segnali di allerta rivestono un ruolo centrale. I risultati della NRA sono generalmente considerati ragionevoli e rispecchiano in buona misura i rischi presenti nel paese, sebbene alcune vulnerabilità all’interno del regime AML/CFT non siano state completamente analizzate.

Livello di Comprensione dei Rischi da Parte delle Autorità Competenti

Le autorità competenti in Cile dimostrano generalmente un buon livello di comprensione riguardo ai rischi di riciclaggio di denaro identificati. Tuttavia, esistono limitazioni nella comprensione dei rischi legati al finanziamento del terrorismo. La UAF, l’Ufficio del Pubblico Ministero (MP), la Polizia d’Investigazione (PDI), i Carabinieri e la *Superintendencia de Casinos de Juego* (SCJ) mostrano una buona comprensione dei rischi di ML. Tuttavia, ci sono opportunità di miglioramento nella comprensione del rischio da parte di alcune autorità strategiche, come la Commissione del Mercato Finanziario (CMF).

¹⁶ GAFILAT, *Mutual Evaluation Report of the Republic of Chile*, 2021, disponibile all’indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/GAFILAT-Mutual-Evaluation-Report-Chile-2021.pdf.coredownload.pdf>

Attuazione del Piano d'Azione 2018-2020

Cile ha compiuto progressi significativi nell'attuazione del Piano d'Azione 2018-2020, volto a rafforzare le capacità e l'implementazione di sistemi di prevenzione AML/CFT da parte degli enti pubblici. Sono stati intrapresi sforzi di supervisione, come audit congiunti e azioni operative mirate a rafforzare le indagini patrimoniali. Tuttavia, rimangono misure rilevanti ancora da identificare e/o implementare, legate a carenze fondamentali nel quadro normativo AML/CFT, nonché a lacune nella criminalizzazione di ML e TF.

Accesso dell'UAF alle Fonti di Informazione

La UAF ha accesso diretto e indiretto a diverse fonti di informazioni in modo tempestivo e dispone di sistemi tecnologici avanzati che le consentono di effettuare analisi operative e strategiche di qualità. La UAF fornisce un volume significativo di intelligence finanziaria al MP, con rapporti di intelligence finanziaria (FIR) utilizzati in un'ampia gamma di condanne per riciclaggio di denaro. Tra il 2015 e il 2019, la UAF ha inviato 347 comunicazioni spontanee al MP, tutte relative a potenziali casi di ML.

Indagini per Riciclaggio di Denaro e finalizzazione dei procedimenti penali in tema di riciclaggio

Sono state emesse diverse condanne per riciclaggio di denaro, in gran parte coerenti con i rischi identificati. Tuttavia, esiste un certo squilibrio tra il numero di indagini e le relative prosecuzioni per reati di base rispetto a quelle per ML. Ci sono sfide nel sviluppare indagini finanziarie parallele e limitazioni in termini di risorse disponibili per il lavoro investigativo. Inoltre, l'applicazione delle sanzioni deve essere migliorata per essere più efficace, proporzionata e dissuasiva.

Sanzioni e Confisca dei Beni

Il sistema giudiziario emette sentenze per la confisca di beni di vario tipo, ma ci sono limitazioni nella gestione di beni sequestrati e confiscati, incluse incertezze riguardo ai ruoli delle autorità competenti nel far rispettare le confische. Anche se ci sono buoni controlli sul trasporto transfrontaliero di denaro e valori, ciò non si riflette nel numero di casi penali perseguiti basati su tali controlli.

Livello di Comprensione dei Rischi di Finanziamento del Terrorismo

La comprensione dei rischi di finanziamento del terrorismo da

parte delle istituzioni di segnalazione presenta significative sfide, evidenziando importanti opportunità per migliorare nella rilevazione di transazioni sospette di TF e nella conseguente segnalazione di rapporti di transazione sospetta (STR) relativi al finanziamento del terrorismo.

Supervisione e Compliance

Il Cile ha un modello di supervisione basato sul rischio, che si fonda sui risultati della NRA e su valutazioni di rischio settoriali. Sebbene la UAF supervisioni tutti i settori in termini di AML/CFT, ci sono sfide significative relative all’implementazione della supervisione, soprattutto per quanto riguarda la frequenza e la profondità dei controlli. La coordinazione tra la CMF e la UAF presenta difficoltà, con la supervisione dei fondi pensione e dei casinò condotta in modo più coordinato.

Trasparenza e identificazione del Titolare Effettivo

Le autorità competenti hanno un buon accesso alle informazioni di base sulle persone giuridiche, ma l’obbligo di identificare e aggiornare le informazioni sulla proprietà benefica non si applica ai *Designated Non-Financial Business and Professions* (DNFBP) e ci sono sfide significative nella raccolta di tali informazioni, limitando l’accesso tempestivo e aggiornato alle stesse da parte delle autorità competenti.

Cooperazione Internazionale

Cile offre una cooperazione legale¹⁷ e richieste di estradizione in modo proattivo e tempestivo, governate dal principio di reciprocità. Tuttavia, le carenze nell’accesso alle informazioni sulla proprietà benefica potrebbero limitare la capacità del paese di rispondere efficacemente a richieste internazionali.

3.2.2. *UNCAC Chile Review Executive Report – 2024.* - Il documento¹⁸ rappresenta un’analisi approfondita dello stato di attuazione

¹⁷ Per quanto riguarda la cooperazione tra il Cile e l’Italia in materia penale, v. legge 4 giugno 2010, n.93, *Ratifica ed esecuzione del Trattato per l’assistenza giudiziaria in materia penale tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Cile*

¹⁸ Conference of the Parties to the United Nations Convention against Corruption, *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption - Executive Summary*, Chile, Review Process, 2024, disponibile all’indirizzo: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/28Aug-6Sep2024/CAC-COSP-IRG-II-4-1-Add.12/2411349E.pdf>

da parte del Cile della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, redatto in preparazione della Conferenza degli Stati Parte. Il rapporto, presentato come addendum alla prima sessione ripresa della quindicesima riunione di attuazione, si è svolto a Vienna dal 28 agosto al 6 settembre 2024.

3.2.2.1 Risultati della valutazione.-

Introduzione al Quadro Legale e Istituzionale

Il Cile ha firmato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione l'11 dicembre 2003, completando il processo di ratifica il 13 settembre 2006. La revisione dell'implementazione dei capitoli III e IV della Convenzione è stata effettuata nel primo anno del ciclo di revisione iniziale, con un resoconto delle risultanze pubblicato il 30 settembre 2011. Le leggi che attuano i capitoli II e V della Convenzione includono la Legge n. 20.880 e altre normative pertinenti che disciplinano la materia.

Misure Preventive

Il Cile ha adottato una serie di leggi e politiche destinate a prevenire la corruzione, tra cui la Strategia Nazionale Anti-Corruzione e i Piani d'Azione per un Governo Aperto¹⁹. Queste iniziative hanno come obiettivo principale quello di migliorare la governance, proteggere le risorse pubbliche e promuovere la trasparenza e l'integrità all'interno delle istituzioni statali.

Osservazioni sulle Misure di Prevenzione

Nonostante i progressi significativi, non esiste un obbligo legale che imponga la valutazione periodica del quadro anti-corruzione attualmente in vigore. Inoltre, è stata sottolineata la necessità di identificare le posizioni pubbliche particolarmente vulnerabili alla corruzione, stabilendo procedure adeguate per la selezione, la formazione e la rotazione degli individui che ricoprono tali ruoli.

Rischi di Corruzione e Rilevamento

Il Cile partecipa attivamente a iniziative regionali e globali dedicate alla lotta contro la corruzione. Le principali istituzioni coinvolte

¹⁹ Ministerio Secretaria General de la Presidencia, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, 6° *Plan de Acción de Estado Abierto Chile*, Cile, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2024/05/6to-Plan-de-Accion-de-Estado-Abierto-2024-1.pdf>

nella prevenzione della corruzione includono l'Ufficio del Revisore Generale della Repubblica e la Commissione Presidenziale per l'Integrità e la Trasparenza, che lavorano in sinergia per attuare politiche efficaci.

Misure Fiscali e di Prevenzione al Riciclaggio

Il Cile ha implementato un solido quadro normativo finalizzato a prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Le leggi vigenti impongono agli enti finanziari di verificare l'identità dei propri clienti e di segnalare qualsiasi transazione sospetta, contribuendo così a garantire la trasparenza e l'integrità nel sistema finanziario.

Cooperazione Internazionale

Attualmente, il Cile non dispone di una legge specifica sulla cooperazione internazionale in ambito penale. Tuttavia, le attività di cooperazione si basano sul Codice Penale e su trattati internazionali esistenti. Sebbene le autorità cilene siano autorizzate a scambiare informazioni con le controparti estere, non hanno ancora stipulato accordi bilaterali specifici che mirino a migliorare l'efficacia della cooperazione internazionale.

4. *Messico.* - Il Messico si caratterizza per un tasso elevatissimo di criminalità, sia a livello economico ma soprattutto sociale. La violenza dei cartelli della droga, delle bande criminali e l'aumento di estorsioni e furti preoccupa le agenzie statali e rappresenta una minaccia per la stabilità sociale del Paese, oltre ad avere delle grandi ripercussioni sull'economia legale. In Messico, infatti, la criminalità ha uno dei costi più alti dell'America latina, e pesa sul PIL per circa il 5-6%, ovvero 100 miliardi di dollari annui. Gravi perdite si registrano soprattutto nel campo agricolo, dove il livello di estorsione dei gruppi criminali è molto alto. I governi si trovano così ad attuare strategie contrastanti che puntano o alla repressione violenta della criminalità o al tentativo di dialogare e negoziare con i cartelli.

4.1 *La particolare rilevanza del Messico ai fini della nostra indagine.* - Per una ricerca avente ad oggetto l'implementazione e attuazione delle determinazioni multilaterali in materia di lotta alla corruzione in Latinoamerica e Caraibi, il Messico rappresenta un Paese certamente rilevante, non solo per la sua notevole estensione territoriale, la nu-

merosa popolazione e la oggettiva importanza geopolitica nella regione, ma anche per la recente evoluzione politica interna che impatta considerevolmente sulla stessa struttura ordinamentale dello Stato, con probabili ricadute sui settori della giustizia e della sicurezza e, quindi, della lotta alla corruzione.

Il Messico presenta, quindi, un nuovo scenario che non pare potere essere trascurato anche perché potrebbe costituire, nella sua recente evoluzione, il banco di prova di approcci alternativi che potrebbero fare scuola nel contesto regionale di riferimento.

Analizzeremo, quindi, sinteticamente e senza pretesa di esaustività, i profili più rilevanti, sotto il profilo strategico, avuti riguardo all'oggetto della nostra indagine

Si tralasciano considerazioni generali sul Paese per esaminare prioritariamente le recenti innovazioni introdotte dal nuovo governo Sheinbaum.

4.2 La riforma della magistratura.- A settembre del 2024 è entrata in vigore una discussa riforma della giustizia voluta dall'ex Presidente della Repubblica Manuel López Obrador e sostenuta dall'attuale presidente Claudia Sheinbaum e dal partito di governo a cui i due appartengono, Morena.

In forza di tale riforma, dal gennaio di quest'anno, tutti i giudici, inclusi quelli della Corte Suprema, saranno eletti con un voto a suffragio universale e non più nominati sulla base di un concorso pubblico.

La riforma giudiziaria era stata contestata sia dai giudici che dal personale amministrativo dei Tribunali, causando proteste e grandi manifestazioni di piazza già prima della sua approvazione.

La motivazione principale addotta dal governo risiede nella considerazione in forza della quale il Messico è un Paese con noti problemi di corruzione, che riguardano da sempre anche parte del sistema giudiziario; rendere elettive le cariche dei magistrati potrebbe contribuire a rendere più trasparente il loro operato.

Secondo i critici passare da un sistema nominale a uno elettivo, in cui i giudici devono candidarsi e fare campagna elettorale, non servirà invece a risolvere le criticità del sistema e ne creerebbe di nuove.

Inoltre, sempre a tenore di giuristi contrari alla riforma, l'elezione dei magistrati:

- potrebbe avere l'effetto di politicizzare la magistratura e renderla più dipendente dal governo, cosa già successa in altri Paesi che hanno approvato riforme simili, come la Bolivia;

- comporterebbe il rischio che ad essere eletti alle più alte cariche del sistema giudiziario potrebbero essere in futuro non le persone più qualificate, ma quelle con più connessioni politiche e doti comunicative, indipendentemente dalla loro esperienza;
- implicherebbe che il fatto che i giudici debbano candidarsi, li potrebbe esporre al rischio di natura corruttiva che le loro campagne elettorali vengano finanziate, oltre che dai partiti e dai tradizionali gruppi di interesse, anche dai cartelli del narcotraffico, noti per le loro intromissioni nella politica messicana.

In virtù della riforma del sistema giudiziario in questione, nel giugno del 2025 circa metà delle 7mila cariche giudiziarie messicane sarà sottoposta a elezioni, le restanti nel 2027;

4.3 La riforma delle forze di Polizia.- In Messico, la Guardia Nazionale è stata recentemente posta sotto il controllo delle Forze Armate, a seguito di una legge approvata nel settembre 2022. Tale riforma, sostenuta dal partito Morena e dai suoi alleati, è stata motivata:

a. dalla necessità di prevenire la corruzione all'interno della Guardia Nazionale (che era stata istituita nel 2019 con un comando civile);

b. dalla convinzione che le forze armate, storicamente più disciplinate, possano affrontare meglio la crescente violenza legata al crimine organizzato;

c. dalla speranza che la centralizzazione delle forze di polizia (nell'ambito di uno Stato a struttura fortemente federale che, come vedremo sconta un grave problema di coordinamento fra i vari livelli di governo) possa rendere più efficiente l'azione della Polizia e che il controllo militare possa portare a operazioni più coordinate e strategiche contro le bande criminali.

La militarizzazione delle forze dell'ordine è una tendenza crescente in Messico dal 2006, ma non ha portato tuttavia ad una significativa riduzione della criminalità. Le forze armate sono state coinvolte in casi di violenza e violazioni dei diritti umani, spesso in collaborazione con la criminalità organizzata.

La riforma che ha portato la Guardia Nazionale sotto il controllo della Difesa è parte di un più ampio contesto di militarizzazione della sicurezza pubblica in Messico.

Rimane il fatto che, indipendentemente da ogni valutazione di merito circa la bontà delle singole riforme, la militarizzazione della Polizia, se vista in coincidenza con la radicale riforma della Magi-

struttura di cui si è detto *supra*, consente di rilevare in Messico una decisa svolta di natura autoritaria, in uno Stato in cui, la difficoltà di affrontare il crimine organizzato e la corruzione mediante il ricorso alla *rule of law* e ad un approccio olistico, parrebbe spingere il governo a volgere lo sguardo a modelli alternativi, recentemente affermatosi nella regione centro americana, operanti quasi esclusivamente sotto il profilo repressivo.

4.4 *La struttura fortemente federale dello Stato.*- Come già accennato il Messico è uno Stato che presenta una fortissima caratterizzazione federale, trattandosi di una repubblica federale composta da 32 entità federative, di cui 31 stati e un distretto federale (Città del Messico).

Un assetto costituzionale tanto estremo ingenera notevoli ed oggettive difficoltà sotto molteplici punti di vista ed, in particolare, per quanto rilevi ai fini della nostra indagine, in tema di contrasto alla criminalità organizzata ed alla corruzione, come peraltro è stato possibile accertare sul campo agli esiti di specifiche e recenti missioni effettuate dalla nostra diplomazia giuridica nell'ambito del programma UE di assistenza tecnica ELPACcTO, sotto il profilo della difficoltà di coordinamento interistituzionale ed investigativo, difficoltà peraltro tipiche di tutti gli Stati della regione latinoamericana.

Dal punto di vista generale il sistema costituzionale messicano presenta le seguenti criticità così sintetizzabili per punti:

A. Ripartizione dei Poteri: La Costituzione messicana stabilisce una chiara ripartizione dei poteri tra il governo federale e quelli statali, ma le tensioni tra le autorità possono sorgere.

B. Autonomia degli Stati: Ogni stato ha la propria legislazione e governo, ma deve rispettare la Costituzione federale, creando potenziali conflitti di giurisdizione.

C. Disparità Economiche: Ci sono notevoli differenze economiche e sociali tra gli stati, con alcune regioni molto più sviluppate di altre, il che genera tensioni e richieste di maggiore autonomia.

D. Corruzione: La corruzione a livello locale e statale è un problema significativo, compromettendo la fiducia nel governo e nelle istituzioni.

E. Sicurezza: La violenza legata ai cartelli della droga è un grave problema in molte regioni, portando a richieste di maggiore intervento federale.

Come abbiamo visto, il tema delle riforme in direzione centralista

non è il solo argomento di discussione, essendo prioritaria la necessità del miglioramento della *governance* e la distribuzione delle risorse, insieme al trattare le tematiche di corruzione e violenza.

4.5 La dichiarazione dei cartelli del narcotraffico quali gruppi terroristici da parte del nuovo governo USA.- Il 20 gennaio, il presidente Donald Trump ha firmato un ordine esecutivo che designa i cartelli della droga come organizzazioni terroristiche straniere, un'iniziativa che potrebbe incentivare un approccio militarizzato nei confronti del confine e dell'America Latina.

Tale ordine esecutivo si concentra sui cartelli della droga messicani e su altri gruppi criminali latinoamericani, come la gang venezuelana *Tren de Aragua* e la salvadoregna *Mara Salvatrucha* (MS-13). Secondo il documento, tali gruppi «minacciano la sicurezza del popolo americano, la sicurezza degli Stati Uniti e la stabilità dell'ordine internazionale nell'emisfero occidentale».

Sebbene l'ordine non nomini esplicitamente i gruppi, prevede che i segretari di gabinetto propongano la designazione di tali organizzazioni come terroristiche entro 14 giorni. Secondo l'ordinanza «l'azione dei cartelli ha innescato un'ondata di violenza e terrore nell'emisfero occidentale, destabilizzando paesi cruciali per i nostri interessi nazionali e causando un'inondazione di droghe letali, criminalità violenta e bande spietate negli Stati Uniti».

L'iniziativa del nuovo governo americano si pone nell'ambito del dibattito sulla qualificazione giuridica delle organizzazioni criminali latinoamericane che, evolvendo verso una più stabile strutturazione, globalizzazione ed estensione delle proprie attività criminali alla infiltrazione nei gangli dello Stato, spesso tramite la sistematica corruzione imposta con l'intimidazione mafiosa, assumono vieppiù valenza eversiva volta a minare la stessa sopravvivenza dello Stato e della *rule of law*.

Quanto alle criticità della presa di posizione USA, alcuni esperti hanno espresso preoccupazione che la classificazione di organizzazione terroristica possa fornire agli Stati Uniti una giustificazione per intraprendere azioni militari contro i cartelli. Si è inoltre osservato come l'ordine esecutivo potrebbe avere sostanziali implicazioni per il commercio e i migranti e per la tratta di esseri umani, posto che, negli ultimi anni, i cartelli hanno esercitato un controllo crescente sul lucrativo traffico di migranti, rendendo quasi impossibile per i richiedenti asilo attraversare il Messico senza pagare una forma di tassa ai cartelli.

Appare evidente l'impatto che la qualificazione quali organizzazioni terroristiche delle più importanti organizzazioni criminali messicane possa avere anche per quanto riguarda la lotta al crimine e alla corruzione in particolare.

5. Repubblica Dominicana.- In Repubblica Dominicana la criminalità, soprattutto dovuta a furti, rapine, corruzione e aumento della violenza nelle aree urbane, incide per circa il 3% del PIL. L'instabilità politica e sociale scoraggia gli investimenti esteri; il turismo, settore chiave dell'economia, soffre per la percezione di insicurezza e i costi per la sicurezza aziendale e urbana sono in crescita.

I governi hanno negli ultimi anni elaborato nuove strategie per contrastare il crimine promuovendo riforme strutturali del settore della sicurezza e aumentando la presenza delle forze di polizia, molto spesso a fini repressivi.

5.1 Quadro generale.- Seppure la Repubblica Dominicana sia un piccolo Stato, come purtroppo talvolta accade nella zona caraibica (vds. per esempio il Costa Rica), presenta, sotto l'aspetto della criminalità e corruzione, criticità similari a quelle di Stati più grandi latinoamericani, nonché alcune particolarità connesse all'intervento di supporto posto in essere dalla assistenza tecnica della Unione Europea e nazionale. Tale attività, come di consueto, non si è limitata alla cura di profili astratti ma ha offerto contributi significativi sotto il profilo del concreto contrasto alla criminalità, particolarmente per quanto riguarda il coordinamento fra le istituzioni locali e fra le autorità locali competenti e le omologhe autorità dei Paesi europei.

Questa azione multilivello ha creato le condizioni per importanti operazioni di cui si dirà nel prosieguo.

Da un punto di vista generale, similmente a tutti gli Stati dell'area caraibica, la Repubblica Dominicana affronta sfide significative legate alla criminalità organizzata e alla corruzione, che coinvolgono vari settori della società e dell'economia.

La presenza strutturata di bande criminali, del traffico di droga e attività illecite ha reso il paese un punto di transito per le sostanze stupefacenti destinate agli Stati Uniti e all'Europa.

Le organizzazioni criminali, conformemente al consueto modello, operano spesso in sinergia con elementi corrotti all'interno delle istituzioni pubbliche, compromettendo l'efficacia delle forze dell'ordine e minando la fiducia della popolazione nelle istituzioni.

La corruzione si manifesta in vari settori, inclusi la polizia, la giustizia e la politica, dove funzionari pubblici possono essere coinvolti in attività illecite o accettare tangenti.

Il governo dominicano ha adottato misure per combattere la criminalità e la corruzione, dimostrando la volontà di procedere a riforme dell'ordinamento e incrementando il ricorso alla cooperazione internazionale.

5.1.1 *In particolare: l'operazione "Antipulpo".*- Il Caso Antipulpo²⁰ (o *Operación Antipulpo*, o *Acusación Antipulpo*) è il nome attribuito dalla Procura Generale della Repubblica della Repubblica Dominicana ad una operazione anti corruzione di vasta portata condotta dalla Procura Specializzata per la Persecuzione della Corruzione Amministrativa (PEPCA) iniziata nel dicembre del 2020 che ha coinvolto almeno 22 istituzioni ed enti pubblici, inclusi 11 ministeri.

L'indagine ha avuto impulso anche grazie al cambiamento di atteggiamento nella lotta alla corruzione da parte dell'allora nuovo presidente Luis Abinader, il quale, al momento del suo insediamento decise di spogliarsi del potere di nominare un membro del suo partito alla Procura Generale, o comunque qualcuno che si attenesse alle sue indicazioni, come accadeva in precedenza ad ogni elezione di un nuovo Presidente. Tale determinazione portò quindi alla nomina, quale Procuratore Generale, della dottoressa Miriam Germán Brito, un magistrato di grande esperienza, che si guadagnò la fiducia dell'opinione pubblica per la sua integrità, capacità, indipendenza e coraggio.

L'indagine portò all'arresto di numerosi politici fra i quali Alexis Medina, fratello dell'ex presidente Danilo Medina, capo operativo dell'organizzazione criminale e al coinvolgimento di numerose società di comodo intestate a prestanome per ottenere appalti e forniture dallo Stato, con frodi, riciclaggio e finanziamento illecito di campagne elettorali.

Come si è detto, l'indagine accertò la grave compromissione corruttiva di vari settori dello Stato, fra i quali:

- Ministero della Salute: acquisti fraudolenti di farmaci ad alto costo, con gravi danni alla sanità pubblica.

²⁰ DIRECCIÓN GENERAL DE PERSECUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO, Procuraduría Especializada de Persecución de La Corrupción Administrativa (PEPCA), *Acusación Operación Anti-pulpo*, Repubblica Dominicana, 29 luglio 2024, disponibile all'indirizzo: https://pgr.gob.do/wpfd_file/acusacion-operacion-antipulpo/

- Ministero dei Lavori Pubblici: irregolarità nei lavori di ristrutturazione e ammodernamento di 56 ospedali, con forniture di apparecchiature di scarsa qualità o non consegnate.

- Ente Elettrico Nazionale (EDEESTE): frodi negli appalti per materiali elettrici, con forti sovrapprezzi.

- Unità per l'Elettrificazione Rurale e Suburbana (UERS): tangenti per ottenere appalti.

I proventi illeciti venivano strutturalmente riciclati tramite l'investimento in numerose società private (21), tramite una rete di prestanome e società di comodo per mascherare la reale proprietà degli *asset*.

L'indagine ha messo a nudo la vasta portata della corruzione amministrativa in Repubblica Dominicana e la necessità di un impegno costante da parte di istituzioni e società civile per contrastarla.

6. *Haiti*.- Haiti presenta un quadro economico e sociale molto grave determinato dalla presenza di una forte crisi economica, cui si affianca la presenza di bande armate e un'alta instabilità politica. Negli ultimi anni si è registrato un forte calo degli investimenti esteri e le attività economiche in alcune aree risultano completamente paralizzate. Il governo però, di fatto, ha poco controllo su molte aree del Paese e risulta difficile intraprendere un percorso di riforme e di stabilizzazione, il che rende difficile anche attività di cooperazione internazionale. Il costo della criminalità è stimato intorno al 5% del PIL.

6.1 *La lotta alla corruzione*.- Da anni Haiti rimane in fondo alla classifica degli indici di percezione della corruzione di *Transparency International*. Essendo stata attraversata nei tempi moderni da colpi di Stato e dittature, la lotta per contrastare questo fenomeno è stata problematica e la presenza attiva di varie bande criminali l'ha ostacolata ulteriormente. Le istituzioni che erano già deboli sono state devastate e la corruzione e l'impunità permangono. Il sistema giudiziario funziona a malapena, la polizia ha paura di ritorsioni nel fermo dei criminali e i pochi di questi che vengono processati trovano a giudicarli magistrati corrotti o impauriti. Per non parlare poi dei colletti bianchi di una pubblica amministrazione sottopagata da anni sottomessa al potere o ai soldi della criminalità. L'aspetto più evidente si vede anche nelle poche nuove costruzioni, abitazioni con allacci di fortuna alle reti elettriche e prive di sistemi fognari. Le concessioni edilizie vengono date dietro prebende e i successivi controlli sono inesistenti.

6.2 *Un paese in preda alla povertà e alla violenza.*- Haiti, malgrado il suo glorioso passato (primo paese del continente americano a liberare gli schiavi e secondo a raggiungere l'indipendenza), è oggi uno tra i più poveri e violenti al mondo. Ha un tasso di povertà superiore al 60%, un PIL pro capite di poco oltre ai mille dollari e un indice di sviluppo umano che lo posiziona al 170° posto al mondo.

La gravità della situazione ha spinto, nel tempo, la comunità internazionale ad assistere il paese sotto l'impulso di missioni e aiuti da parte dell'ONU e dell'Organizzazione degli Stati Americani, ma niente ha fermato la spirale di instabilità e distruzione. Haiti non ha, in pratica, né un esercito né una classe politica e il sistema giudiziario tra risorse limitate, corruzione e interferenze politiche è praticamente crollato. Le gang e altre reti criminali ad Haiti hanno acquisito forza e influenza soprattutto dall'assassinio del presidente Jovenel Moïse nel 2021. La situazione si è complicata ulteriormente quando le organizzazioni criminali del paese hanno costituito un'inedita alleanza, chiamata *Viv Ansanm (Vivre ensemble)*, capeggiata da un ex poliziotto, Jimmy Chérizier detto "Barbecue" per la sua mania di bruciare le vittime, che ha messo a ferro e fuoco il paese. Di fronte a questa situazione l'unione degli Stati Caraibici (CARICOM) e gli Stati Uniti hanno deciso di reagire definendo una roadmap per risolvere la crisi ad Haiti, con la costituzione di un consiglio di governo transitorio, l'intervento di una Missione Multinazionale di Supporto alla Sicurezza (MSS)²¹ (autorizzata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU) guidata dal Kenya e la realizzazione di elezioni generali non oltre il febbraio 2026.

6.3 *Prospettive future.*- Il consiglio di transizione incaricato di organizzare le elezioni, tentativo di struttura istituzionale in un paese fuori controllo, è andato immediatamente incontro ad accuse di corruzione. Il primo capo di governo ad interim è stato estromesso a seguito di uno scandalo bancario. Rimane però in carica, senza accuse di corruzione, il presidente ad interim Leslie Voltaire, ex ministro durante i governi di Jean-Bertrand Aristide e René Preval, che sta compiendo numerosi viaggi nei paesi occidentali per attirare la loro attenzione sulla tragica situazione nel paese. La MSS guidata dal Kenya, sotto

²¹ M. Casanova, *Multinational Security Support: la nuova missione internazionale ad Haiti per contrastare il dominio delle gang*, IARI, 2024. Disponibile all'indirizzo: <https://iari.site/2024/08/02/multinational-security-support-la-nuova-missione-internazionale-ad-haiti-per-contrastare-il-dominio-delle-gang/>

organico e scarsamente equipaggiata, non è stata sinora in grado di aiutare la polizia nazionale haitiana e frenare le violenze. La carenza di finanziamenti si aggiunge alle sfide della missione. Attualmente ha circa 100 milioni di dollari, molto meno dei 600 milioni necessari. Gli Stati Uniti avevano inizialmente promesso 300 milioni di dollari, ma il presidente Donald Trump ha sospeso temporaneamente i programmi di assistenza estera di Washington per novanta giorni, il che potrebbe congelare finanziamenti cruciali. Tuttavia, il Segretario di Stato Marco Rubio ha espresso sostegno alla missione durante la sua udienza di conferma al Senato.

L'alleanza criminale *Viv Ansanm*, che si è rifiutata di riconoscere il consiglio provvisorio sollecitando la comunità internazionale a negoziati diretti con loro, controlla ormai oltre l'85% di Port-au-Prince e delle aree circostanti la capitale. Il che rende sempre più difficile escluderla dal dialogo politico, nonostante la quasi unanime resistenza a legittimare il loro ruolo.

La mancanza di una leadership politica legittima²² della nazione caraibica, unita al peggioramento della situazione della sicurezza, ha portato ad avvertire che i problemi di criminalità interna di Haiti potrebbero avere impatti a lungo termine su tutta la regione. Se i livelli di violenza peggioreranno, sarà probabile che le richieste di intervento internazionale aumentino. Per questo motivo non è escluso che la questione venga presto portata all'attenzione della comunità internazionale, che dovrà seriamente impegnarsi alla ricostruzione del Paese.

7. Colombia.- La Colombia è da anni teatro di scontro tra gruppi armati, soprattutto per il controllo dei traffici di droga, e fa i conti con tassi elevati di omicidi e violenza urbana, che ha forti effetti negativi sulla produttività e sulla disuguaglianza economica. I settori chiave dell'agricoltura e del turismo subiscono forti perdite per attacchi e sequestri e gli investimenti stranieri sono a rischio nelle aree più instabili.

Il governo di Francisco Petro ha avviato alcuni negoziati con i gruppi armati per ridurre i tassi di violenza, ma questa resta molto alta. Il costo della criminalità per l'economia legale si attesta al 3,6% del PIL.

²² Vanna Ianni, *Haiti, nelle spirali della crisi*, CeSPI, Osservatorio America Latina e Caraibi, Approfondimento n.2/Agosto 2024, 15 e ss., disponibile all'indirizzo: https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf._02_haiti_-_ianni.pdf

7.1 La lotta alla corruzione.- In Colombia, la lotta alla corruzione è stata affrontata principalmente attraverso l’emanazione di leggi, regolamenti e misure che hanno cercato di affrontare il problema da una prospettiva formale. Ciò ha portato a trascurare l’attuazione e l’adozione di misure concrete e strategiche per affrontare il problema. Per questo motivo, l’impostazione istituzionale anticorruzione è stata più reattiva che preventiva, in tal modo hanno prevalso politiche a breve termine con scarso coordinamento e articolazione tra le istituzioni, con obiettivi e traguardi che hanno tralasciato le questioni più strategiche per ridurre la corruzione. È importante considerare che la corruzione non è più intesa come un problema isolato in cui agiscono pochi individui, ma piuttosto come un fenomeno sistemico in cui partecipano diversi attori, sia legali (come aziende e partiti politici) sia illegali (bande criminali e organizzazioni di narcotrafficienti). Combattere la corruzione significa quindi affrontare un problema che travalica.

Nel marzo 2024 alla riunione all’Organizzazione degli Stati Americani (OSA) del Comitato di esperti del “Meccanismo di follow-up per l’attuazione della Convenzione interamericana contro la corruzione” (MESICIC), la Colombia ha ribadito il suo impegno nella lotta alla corruzione, evidenziando i suoi significativi progressi e presentando nuove iniziative per rafforzare l’integrità e la trasparenza nel paese. Nel corso dell’incontro, ha presentato un rapporto nazionale denominato “Radar sulla corruzione e sui diritti economici, culturali e sociali” come buona pratica nella lotta alla corruzione. Precisando l’approccio incentrato sulle vittime nella lotta alla corruzione, ha risaltato progressi significativi in tre aree specifiche: la protezione dei whistleblower, la promozione della trasparenza nei settori pubblico e privato e il rafforzamento di un governo trasparente. Per quanto riguarda la protezione dei whistleblower, la Colombia ha adottato un disegno di legge, che mira a stabilire norme e meccanismi per garantire la protezione dei whistleblower da atti di corruzione. È stata sottolineata anche l’attuazione di misure globali per promuovere la trasparenza sia nel settore pubblico sia in quello privato, che rafforzano la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e stabiliscono sanzioni più severe. Nell’ambito della trasparenza la Colombia ha implementato vari impegni volti a colmare le lacune in termini di partecipazione e trasparenza. Questo processo riflette l’impegno del governo colombiano nei confronti della responsabilità e dell’apertura governativa fin dall’inizio della sua nuova amministrazione. Il MESICIC è uno stru-

mento fondamentale per lo sviluppo della Convenzione interamericana contro la corruzione (IACC), promuovendone l'attuazione e gli obiettivi. Questo meccanismo mira a monitorare gli impegni degli Stati Parte, analizzarne l'attuazione e facilitare le attività di cooperazione tecnica, lo scambio di informazioni e l'armonizzazione legislativa tra gli Stati membri.

Gustavo Petro è stato eletto presidente nel giugno 2022. Una svolta epocale, per la prima volta arrivava al palazzo presidenziale un esponente di sinistra con un passato da guerrigliero nel Movimento 19 aprile, archiviando un sistema politico che ha egemonizzato da sempre la scena con l'alternanza tra liberali e conservatori. Nel suo programma elettorale aveva sottolineato chiaramente di voler combattere il fenomeno corruttivo, uno dei mali endemici non solo della Colombia ma anche della regione. Appena eletto ha annunciato una Commissione d'inchiesta indipendente per indagare sui casi più macroscopici che hanno colpito l'opinione pubblica e contribuito alla sconfitta dei partiti tradizionali, trasformando l'ufficio del Procuratore Generale in un ufficio del Procuratore "anticorruzione o alla trasparenza". Dopo due anni di governo i risultati sono stati meno appaganti delle promesse. Lo stesso Petro, malgrado il suo impegno per la lotta alla corruzione e la realizzazione di riforme che mirano a ridurre povertà e disuguaglianze, non è stato esente da critiche. All'inizio del suo mandato è stato investito dalle accuse al proprio figlio, Nicolas Petro, di aver ricevuto soldi dei narcos per finanziare la campagna elettorale del padre. Più di recente è sorto uno scandalo di corruzione riguardante l'Unità Nazionale per la Gestione del Rischio di Disastri (UNGRD). Il caso è iniziato quando la stampa colombiana ha indagato su irregolarità e superamento dei costi nell'acquisto di autocisterne (quasi 12 milioni di dollari) per portare acqua potabile in uno dei dipartimenti tra i più poveri del paese. L'UNGRD era diretta da Olmedo López, membro del partito di governo e direttore delle campagne presidenziali di Gustavo Petro. López prima ha negato le irregolarità e poi ha collaborato con la Procura in cambio di testimonianze che lo escludessero da qualsiasi indagine. Secondo l'accusa Lopez non sarebbe il solo coinvolto e lo scandalo coinvolgerebbe anche deputati e funzionari governativi fino al ministro delle Finanze. Ciò ovviamente ha indebolito Petro, che ha fatto della lotta alla corruzione il messaggio centrale nella campagna che lo ha portato alla presidenza. Con lo scandalo dell'UNGRD, il Presidente si è rammaricato che la corruzione permeasse il proprio esecutivo e si è scusato per aver nominato Olmedo

López alla direzione dell'UNGRD nel 2023. Si è assunto la responsabilità politica e chiesto perdono al Congresso. Dopo l'udienza in cui la Procura ha rivelato parte delle sue indagini, Petro ha assicurato che non difenderà nessuno presumibilmente coinvolto nel caso di corruzione. Gustavo Petro inizia il suo terzo anno di mandato, con bassi indici di gradimento in uno scenario economico complesso e un panorama sociale per lo più avverso.

7.2 Tra guerra civile e narcotraffico.- Dopo più di mezzo secolo di guerra civile e l'ascesa e la caduta degli imperi del narcotraffico, negli ultimi anni la Colombia ha fatto enormi passi avanti nel migliorare la propria situazione di sicurezza. Tuttavia, rimane assediato da guerriglie ribelli e reti criminali, la malavita colombiana è un potente mix di organizzazioni ideologiche e criminalità organizzata, dove i confini tra guerra e attività criminale sono fluidi. La Colombia, pur avendo perso il primato assoluto nella presenza di leggendari narcotraffickanti²³, rimane, infatti, uno dei paesi in cui la droga rappresenta un affare che produce una buona parte della ricchezza nazionale. A tutt'oggi rimane, infatti, uno dei maggiori produttori mondiali di cocaina, fornendo il 54% della cocaina consumata negli Stati Uniti. Secondo l'UNODC, vi sono attualmente 170 mila ettari netti di coltura di foglie di coca. Il narcotraffico ha avuto un'influenza diretta nel tessuto politico, sociale ed economico, in quanto fonte di finanziamento sia della criminalità organizzata sia dei gruppi insurrezionalisti e sia di quelli paramilitari. Il Paese ha così dovuto convivere per decenni con le violenze dei narcotraffickanti e dei movimenti sovversivi.

7.3 La fine dei grandi cartelli.- La scomparsa dei grandi cartelli (Medellín e Cali)²⁴ degli anni Novanta ha comportato la fine degli acquisti diretti di pasta di coca in Perù e Bolivia, il risultato è stato un'impennata della coltivazione di coca nel territorio colombiano e degli introiti da essa derivanti. Rilevante nel contesto colombiano della droga è stato il ruolo rivestito dalle *Fuerzas Armadas Revolucionarias*

²³ Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, *Cartelli Colombiani, Organizzazioni Criminali straniere*, parte IV, Doc XXXVIII-bis, 403-407, disponibile all'indirizzo: https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/xxxviiiibis/002/0000026.pdf

²⁴ Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, *Cartelli Colombiani, Organizzazioni Criminali straniere*, parte IV, Doc XXXVIII-bis, 407, 408, disponibile all'indirizzo: https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/xxxviiiibis/002/0000026.pdf

rias de Colombia (FARC, uno dei più importanti gruppi guerriglieri marxisti dell'America Latina) e, in misura minore, dalle altre meno consistenti formazioni guerrigliere di sinistra, come l'Esercito di Liberazione Nazionale (ELN)²⁵. Negli anni Settanta, le FARC, in particolare, ricorsero al narcotraffico per finanziarsi, attraverso la pretesa del pagamento di una tassa in cambio della protezione alle coltivazioni illecite e al trasporto della merce. Successivamente, la protezione si estese anche ai laboratori e alle piste clandestine di atterraggio e decollo dei piccoli velivoli che, imbottiti di sostanze stupefacenti, si alzavano in volo per raggiungere i mercati di destinazione. Negli ultimi anni, per incrementare i finanziamenti, le FARC hanno deciso di rompere con la linea pregressa, scegliendo di gestire direttamente le coltivazioni di coca. I guerriglieri si sono pertanto insediati al confine con l'Ecuador, occupando anche porzioni di territorio ecuadoregno, in zone di difficilissimo accesso, dove hanno realizzato propri punti di raffinazione e di deposito della droga. Gli accordi di pace avrebbero dovuto modificare la situazione, ma così non è stato. Alcune unità delle FARC sono diventate delle bande criminali invece di reintegrarsi nella società. Anche l'ELN, come prima accennato, non è stato da meno, trasformandosi in parte in un gruppo criminale organizzato e andando allo scontro in varie regioni con il Clan del Golfo. Molti ex guerriglieri, infatti, non hanno abbandonato i loro territori con le coltivazioni e, fruendo dell'aiuto dei contadini locali, hanno mantenuto le produzioni, aprendo così la porta a gruppi transnazionali in grado di incidere nel processo di produzione della droga. Questi sono i cartelli messicani, che una volta eseguivano gli ordini di quelli colombiani e ora dettano le condizioni agli ex padroni.

7.4 *Il progetto di una pace totale.*- Al centro della politica del presidente Gustavo Petro vi è anche il progetto riguardante l'implementazione del *Pacto por la Paz Total* (Patto per la Pace Totale)²⁶, un ambizioso programma di riconciliazione nazionale basato su una serie di accordi con le bande criminali e i gruppi armati. Ma nonostante la buona volontà e l'impegno del governo, disposto a fin troppe conces-

²⁵ B. Agugiaro, *Il Narcotraffico: il caso della Colombia e il suo impatto internazionale*, Università degli Studi di Padova, 2022, disponibile all'indirizzo: https://thesis.unipd.it/retrieve/cf9fbefc-3eb5-4c5d-a3e5-cbbee1ff37ac/Agugiaro_Beatrice.pdf

²⁶ Durán, J., *Institutional Architecture of Total Peace: A normative review studied in practice. SOC ACE Research Paper 33*, University of Birmingham, marzo 2025, disponibile all'indirizzo: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/03/SOCACE-RP33-InstitutionalArchitecture-ENG-Mar25_final.pdf

sioni pur di arrivare alla pace, l'imponente piano sembra di difficile realizzazione. Più di cinquant'anni è durata la guerra che ha contrapposto lo Stato e le FARC e dieci quella tra le FARC e i gruppi paramilitari di estrema destra nati per far fuori i "sovversivi" (i quali, da gruppo nato per combattere per la giustizia sociale, si erano riciclati in narcos). Tra il 1985 e il 2018 si calcola siano morte più di 450 mila persone, mentre i desaparecidos sono 121 mila. I termini della violenza oggi sono cambiati, le parti smantellate o atomizzate, ma anche adesso sono molti i gruppi armati che controllano una parte del paese con illegalità e terrore. Stando a *The Global Initiative against Transnational Organized Crime*, sarebbero quindici gruppi divisi in ottanta fronti. La Colombia è così il secondo paese al mondo dopo la Repubblica Democratica del Congo per numero di organizzazioni armate. Soltanto nel 2024 ci sono stati 76 massacri, cioè omicidi simultanei e intenzionali di almeno tre persone, e nella prima metà dell'anno sono stati assassinati 87 attivisti, o leader sociali, come li chiamano in Colombia. Il progetto, infine, non solo implica un dialogo simultaneo con i gruppi armati illegali, ma richiede di abbandonare la logica seguita finora nei processi di pace in Colombia. Petro, infatti, si propone di realizzare negoziati contemporanei con più gruppi armati e di rendere vincolante il contenuto degli accordi anche per i governi successivi. Una novità rispetto all'approccio tenuto in precedenza, che prevedeva progetti di portata più ristretta, puntando a ottenere accordi definitivi con una singola organizzazione prima di aprire il dialogo con altre entità.

8. *Ecuador*.- Negli ultimi anni si è registrata una forte crescita del narcotraffico, un aumento degli omicidi e di scontri tra bande criminali. Uno dei settori più colpiti è quello del commercio, in cui le aziende subiscono i danni dei flussi incontrollati di droga. Negli ultimi anni i governi hanno più volte dichiarato lo stato di emergenza, ma con scarsi risultati nell'ambito della repressione del crimine. La criminalità pesa sulle casse dello Stato e sull'economia legale per circa il 3,5% del PIL.

8.1 *Il fenomeno corruttivo*.- Il paese ha un alto indice di corruzione secondo *Transparency International*. Non a caso i due ultimi predecessori dell'attuale presidente sono caduti su pesanti accuse giudiziarie su illeciti interessi privati. Il fenomeno rappresenta un problema strutturale nella società ecuadoriana, che colpisce sia le istituzioni sia i valori morali della società. Recenti inchieste giudiziarie (da ultimo

quella chiamata “Metastasi”) hanno fatto risaltare la profonda infiltrazione della criminalità organizzata nelle istituzioni statali. In Ecuador è ampiamente condivisa la percezione che la radicata collusione tra attori criminali e funzionari statali abbia alimentato l’espansione senza precedenti della criminalità organizzata negli ultimi anni, ostacolando al contempo gli sforzi per combatterla. Questa non sarebbe stata possibile senza la collaborazione attiva e coordinata di figure statali corrotte sia a medio sia a basso livello.

L’OCSE, in un suo recente rapporto, ha analizzato le principali azioni intraprese dal governo ecuadoriano per riunire gli sforzi dei settori pubblico e privato, il mondo accademico, le organizzazioni della società civile e i cittadini nella promozione dell’integrità pubblica, formulando alcune raccomandazioni. Ad esempio, l’attuale Strategia nazionale anticorruzione (*Estrategia Nacional Anticorrupción*) include interessanti linee d’azione per aumentare la consapevolezza delle responsabilità del settore privato e della società civile nella promozione dell’integrità pubblica. Il piano d’azione 2022-25, sviluppato dal Segretariato delle politiche pubbliche anticorruzione, include la progettazione e l’implementazione di campagne di sensibilizzazione e moduli di formazione per i cittadini e l’implementazione di un programma di incentivi sulle pratiche anticorruzione per le aziende. Inoltre, il Piano nazionale per l’integrità pubblica e la lotta alla corruzione (*Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción*) della Funzione di trasparenza e controllo sociale include il rafforzamento della partecipazione dei cittadini e della cooperazione con il settore privato nella prevenzione della corruzione. Gli sforzi per promuovere una cultura dell’integrità nella società coinvolgono diverse istituzioni del settore pubblico. Questi sforzi sono guidati dal Segretariato per le politiche pubbliche anticorruzione nella funzione esecutiva e da un consiglio per la partecipazione dei cittadini e controllo sociale, con anche il Ministero dell’istruzione, l’ufficio del difensore civico e la sovrintendenza del controllo del potere di mercato. Di recente, il Segretariato per le politiche pubbliche anticorruzione ha iniziato a collaborare più strettamente con le istituzioni pubbliche pertinenti per includere concetti chiave di integrità pubblica nel nuovo curriculum nazionale. Per ottenere una maggiore portata e impatto, tuttavia, questa cooperazione potrebbe essere sviluppata in modo più coerente.

Il presidente Noboa aveva promesso dopo la sua inaspettata vittoria elettorale di voler combattere la corruzione, è rimasto però intrappolato nelle vecchie dinamiche di lotta e arretratezza politica del pae-

se, ripetendo le pratiche radicate di un passato, da cui ha cercato di prendere le distanze. Malgrado gli impegni esistenti sul tavolo, ha dato priorità a un approccio esclusivamente militare per combattere le organizzazioni criminali, tralasciando gli sforzi per rovesciare le sofisticate reti di corruzione criminale che oggi permeano le filiali governative, così come gli ecosistemi finanziari e aziendali. Per erodere le capacità delle organizzazioni di narcotrafficienti sarebbe opportuno colpire i loro asset strategici (denaro, complici nazionali e transnazionali), come ci ha insegnato Giovanni Falcone.

8.2 Situazione del Paese.- L'Ecuador sta attraversando una grave crisi economica e di sicurezza. Quasi la metà degli ecuadoriani è povera e sottoccupata, i servizi sociali si sono deteriorati, aumentano gli indici di malnutrizione infantile cronica, di abbandono scolastico e lavoro minorile. A questo, si aggiunge pure l'incremento di persone che lasciano il Paese, nell'ultimo anno circa trentamila ecuadoriani hanno attraversato irregolarmente la giungla di Darien, diretti verso gli Stati Uniti.

L'Ecuador si trova in mezzo ai due più grandi produttori di cocaina del mondo: la Colombia e il Perù. Ciononostante, per molto tempo non era stato particolarmente toccato dai traffici della droga, ma attualmente è un'importante piattaforma del crimine organizzato; il correismo, secondo la filosofia del *buen vivir*²⁷, aveva ampiamente sottovalutato la percezione del fenomeno. Definito le "Nazioni Unite della criminalità organizzata", riflette la realtà della malavita diversificata e multinazionale del paese. Il panorama criminale in Ecuador è stato plasmato dalle organizzazioni straniere, in particolare gruppi da cartelli colombiani e messicani, che l'hanno fatto diventare una specie di autostrada della cocaina verso Stati Uniti ed Europa, come dimostrano le oltre 200 tonnellate di cocaina sequestrate l'anno scorso. Più di un terzo della crescente produzione di cocaina della Colombia transita ora per l'Ecuador e le organizzazioni di narcotrafficienti latinoamericane e attualmente anche balcaniche hanno tutte ormai una presenza consolidata nel territorio. Il tasso di omicidi è quasi raddoppiato anno dopo anno, aumentando più velocemente che in qualsiasi altro paese dell'America Latina e dei Caraibi, perché la guerra tra le bande

²⁷ D. Cortez, *La construcción social del "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) en Ecuador, Programa Andino de Derechos Humanos*, PADH, Ecuador, 2011, disponibile all'indirizzo: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2788/1/RAA-28%20Cortez%2c%20La%20construcci%3%b3n%20social%20del%20Buen.pdf>

è andata fuori controllo. Inoltre, negli ultimi dieci anni l'Ecuador è passato dall'essere territorio di mero transito di stupefacenti a produttore. Per quanto riguarda i gruppi criminali locali, agiscono principalmente come pedine nelle mani di organizzazioni criminali straniere e anche se considerevoli sono tradizionalmente frammentati, operando come subappaltatori per i cartelli colombiani e messicani. Come spesso accade in America Latina, la miccia per far esplodere la violenza parte dalle carceri. Gli istituti penitenziari del Paese sono sovraffollati, in condizioni fatiscenti e la situazione al loro interno si è fatta via via esplosiva, con ammutinamenti sanguinosi e mortali. La più immediata causa di questi scontri è la lotta tra bande criminali locali, da tempo impegnate in una guerra per il potere all'interno del sistema carcerario. In soli due anni, l'Ecuador è passato dall'avere un sistema penitenziario con livelli di violenza medi a uno dei peggiori dell'America Latina. Criminalità organizzata, rivolte nelle carceri e attentati hanno finito con il mettere a ferro e fuoco l'intero Paese, portando la cittadinanza a un senso di insicurezza e paura.

8.3 *L'azione del governo contro la criminalità.*- Il momento più critico si è registrato all'inizio del 2024, quando le organizzazioni criminali hanno organizzato la simultanea occupazione di sei carceri, fatto esplodere una dozzina di autobombe in otto province, rapito membri della polizia e sequestrato un canale televisivo pubblico. Tutto ciò allo scopo di facilitare la fuga due narcotrafficienti legati ai cartelli messicani. Il presidente Noboa ha lanciato un allarme di «conflitto armato interno» e per combattere ventidue gruppi della criminalità organizzata ha decretato lo stato di emergenza, scegliendo così di usare la mano forte e affidando ai militari compiti di sicurezza, il dispiegamento e l'intervento delle forze armate contro le organizzazioni narcotrafficienti, definendole terroriste. Per fronteggiare la situazione ha chiesto l'aiuto degli Stati Uniti, firmando un accordo di cooperazione, che ricorda in qualche modo il *Plan Colombia* degli anni Novanta. A differenza della Colombia, l'Ecuador non ha una guerriglia, ma si trova ad affrontare un complicato panorama criminale, in cui i gruppi combattono per il controllo delle principali rotte del traffico di droga e delle economie criminali, a volte formando alleanze instabili. Nonostante il prolungamento dello stato d'emergenza e la militarizzazione delle carceri, le tensioni non si arrestano. L'obiettivo dei narcos non è quello di prendere il potere, bensì di creare il terrore per destabilizzare il Paese. L'attuale presidente Noboa ha da subito coltivato

l'immagine di un uomo forte, di un leader disposto a adottare tutti i mezzi necessari per affrontare il crimine e la corruzione che hanno gettato l'Ecuador nella crisi. Una retorica sostenuta da una dura repressione militare contro le bande criminali e da un'ampia indagine anticorruzione contro funzionari pubblici. Questo approccio ha generato alti livelli di consenso tra la popolazione ecuadoriana, preoccupata dalla violenza e dall'instabilità.

In Ecuador si terranno tra poco le elezioni presidenziali in un contesto di crescente insicurezza e malcontento sociale. Il presidente Daniel Noboa cercherà di ottenere la sua rielezione forte dei sondaggi favorevoli, mentre l'opposizione, frammentata tra diversi candidati, cercherà di capitalizzare i disordini dei cittadini per rimuoverlo dal potere.

CAPITOLO V

PROGETTUALITÀ DI COOPERAZIONE GIUDIZIARIA A PARTECIPAZIONE ITALIANA SECONDO AREE FUNZIONALI

Premessa.- L'esperienza in materia anticorruzione, nell'ambito dei più rilevanti fori multilaterali, ci candida a concorrere con credibilità ad un ruolo di rilievo nell'agenda internazionale. Proprio la scelta di assumere un ruolo di leadership in un settore delicato come l'anticorruzione – che ci ha visto spesso in posizione difensiva, a causa di eclatanti casi mediatici e di dati nazionali e internazionali non sempre edificanti – si è rivelata utile a dimostrare agli ambienti internazionali più qualificati che il governo italiano persegue invece con serietà e professionalità obiettivi concreti.

A detto riguardo, nei fori del G20, G7 ed OCSE, ove si elaborano gli standard ordinamentali di riferimento in materia di integrità pubblica e privata, abbiamo inciso per lo sviluppo dell'agenda globale, profilando l'Italia come interlocutore essenziale. Ciò è avvenuto anche per i processi di valutazione previsti dalle Convenzioni UNCAC e OCSE, dal GRECO e dal GAFI. In tutte le sedi, sosteniamo la necessità di un approccio olistico al problema della corruzione, da inquadrare anche nei suoi collegamenti con il crimine organizzato e il riciclaggio, il nesso con la trasparenza dei flussi finanziari, il rilievo della trasparenza dell'azione amministrativa e degli appalti pubblici. Significativa è stata al riguardo la revisione degli indici percettivi di *Transparency International* quali strumento di misurazione della corruzione, che penalizzano da tempo l'Italia, a favore di nuovi indicatori più articolati e affidabili, basati sul rischio di corruzione. Tra questi l'approfondimento del tema della prevenzione della corruzione nello sport e il progetto di collaborazione con il settore privato e la società civile, volto a presentare all'estero le migliori pratiche di integrità, trasparenza e anticorruzione di alcune imprese italiane. La prevenzione e il contrasto alla corruzione è, infatti, argomento di notevole rilievo strategico anche per il mondo dell'impresa. Sempre più si affermano, a livello internazionale, momenti di consultazione del settore business.

Anche sul piano dell'*institutional building* le attività internazionali si sono organizzate per ottimizzare gli sforzi negli esercizi multi-

lateralmente in questa materia. È stato istituito un coordinamento tramite un tavolo di lavoro anticorruzione alla Farnesina, cui partecipano le istituzioni centrali del Paese e che sta assicurando coerenza alle posizioni italiane ed efficienza nell’offrire la corretta rappresentazione della realtà dell’ordinamento giuridico e del sistema produttivo italiano nei rapporti di *peer-review* sull’Italia. Esso inoltre dialoga con il settore privato e con la società civile, secondo un approccio intersettoriale e l’innovativo metodo *multistakeholder*.

La promozione di attività di assistenza tecnica, formazione, rafforzamento istituzionale, rinnovamento dei quadri normativi e disseminazione dei valori della legalità condivisa rappresenta il secondo punto in cui si incardina l’iniziativa di diplomazia giuridica. Essa corrisponde ad una crescente domanda, proveniente non solo dai Paesi in via di sviluppo, volta a conoscere i modelli anticorruzione ed antimafia adottati nel nostro sistema.

L’Italia ha assunto un ruolo di rilievo grazie alla validità di istituti giuridici, prassi e modelli che si caratterizzano per forza ed efficienza originali e che assurgono a punto di riferimento sul piano globale. Tra i punti di forza delle nostre proposte vi sono: le misure di prevenzione, la confisca e la destinazione a fini sociali dei beni confiscati; l’indipendenza dell’ANAC e della Magistratura come presidi di prevenzione e di repressione della corruzione; il regime di responsabilità degli enti; la trasparenza degli assetti societari; l’attenzione alle principali aree di rischio; lo scioglimento degli enti locali infiltrati dalla criminalità.

1. *Storico dei programmi di cooperazione giudiziaria a partecipazione italiana – 1.1 Capacity Building*

Tabella 13. *Componente di capacity building nei programmi di cooperazione Italia - America Latina*

	Programma	Capacity building
ASSET RECOVERY	RRAG	- Scambio di informazioni - Condivisione di best practices
	G20 Action Plan 25-27	Scambio di informazioni

	ICAR Operational Strategy 2021-24	Corsi di formazione
	StAR Initiative	- Scambio di informazioni - Corsi di formazione
CORRUZIONE	OECD WGB	- Scambio di informazioni - Condivisione di best practices
	MESICIC	Scambio di informazioni
	G20 Action Plan III	Corsi di formazione
	El PAcCTO	- Scambio di informazioni - Corsi di formazione
	El PAcCTO 2.0	Corsi di formazione - Visite studio - Specializzazione di polizia e fiscali
	PAESCA 1	- Corsi di formazione - Visite studio - Specializzazione di polizia e fiscali
	PAESCA 2	- Corsi di formazione - Specializzazione di polizia, fiscali e giudici
	PAESCA 3	- Corsi di formazione - Scambio di informazioni
	Programma Falcone-Borsellino	- Corsi di formazione - Condivisione di best practices
CRIMINALITÀ TRANSDAZIONALE ORGANIZZATA	Progetto di Cooperazione per la Sicurezza Economico-Finanziaria Italia-America Latina (SE-FILAT)	- Formazione forze di polizia Uruguay e Argentina - Formazione investigatori professionali
	Programma Falcone-Borsellino	- Formazione funzionari amministrativi - Assistenza tecnica

	EURESP	Condivisione di strumenti operativi
	EUROFRONT	Rafforzamento capacità operative forze di polizia (crimine organizzato nelle carceri)
	Red Copen	- Formazione polizia penitenziaria - Strumenti di analisi fenomeni e rischi
	EU Law Enforcement Support for the Fight against Drugs and Organized Crime	- Formazione e supporto operativo alle autorità
	Progetto di cooperazione di alta formazione tra l'Arma dei Carabinieri e gli Organismi omologhi latinoamericani	Formazione forze di polizia
	El PAcCTO 2.0	- Formazione polizia, giudici, procuratori - Supporto tecnico e logistico
PROVENTI DEL CRIMINE	ICAR Operational Strategy 2025-2028	- Potenziamento capacità nel campo delle scienze digitali forensi - Condivisione tecniche di indagine
	Red de Fiscales contra las Finanzas Criminales (RFFIC)	- Scambio di informazioni e materiale probatorio - Squadre investigative comuni
	Programma COPO-LAD III	Condivisione di informazioni e tecniche di investigazione

a. Asset recovery

La Rete di Recupero dei Beni¹ (in spagnolo RRAG) è una piattaforma avviata nel 2009 per iniziativa dell'UNODC con l'appoggio di OAS, INTERPOL e GAFILAT. Già dall'anno successivo alla sua nascita, lo scambio di informazioni e la condivisione di *best practices* tra

¹ La Red de Recuperación de Activos è una rete di contatti tra i Paesi membri del GAFILAT con l'obiettivo di scambiare informazioni e facilitare l'identificazione e il rintracciamento di proventi o strumenti di reato, in vista del loro recupero. Il programma è disponibile all'indirizzo: <https://gafilat.org/index.php/es/rrag>.

autorità nazionali competenti e punti di contatto in Italia, Francia, Spagna e Andorra avviene attraverso la piattaforma digitale che assicura la protezione dei dati necessari per l'identificazione e il tracciamento dei beni.

L'ACWG del G20², elaborato sotto la presidenza Brasiliana nel 2024 per il triennio 2025-2027, si propone di rafforzare la cooperazione internazionale per garantire un tempestivo ed efficace scambio di informazioni tra autorità centrali delle diverse giurisdizioni.

La Strategia Operativa dell'*International Centre for Asset Recovery* (ICAR) per il quadriennio 2021-2024³ prevede, tra le altre misure, l'assistenza tecnica diretta attraverso programmi di *training* per i giudici, i pubblici ministeri e le forze dell'ordine, con un forte focus sulla formazione pratica in presenza – anche se verranno introdotti moduli di apprendimento ibrido per aumentare la flessibilità e la raggiungibilità della formazione.

La *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative*⁴, ideata da Banca Mondiale e UNODC, propone corsi di formazione sulla base delle più recenti conoscenze acquisite in ambito di recupero dei beni e raccolte in manuali come *Managing Seized and Confiscated Assets: A Guide for Practitioners*. Inoltre, nel 2023 ha lanciato di nuovo il database pubblico *Asset Recovery Watch* (ARW) per lo scambio di informazioni circa il completamento delle attività transfrontaliere volte al recupero dei beni.

b. Corruzione

Il meccanismo di revisione tra pari del Gruppo di Lavoro contro la Corruzione (in inglese WGB) dell'OECD comprende al suo interno la *Tour de Table*. Un elemento informale che permette ai Membri non

² G20, *G20 Anti-Corruption Working Group Action Plan 2025-2027*, Brasile, 2024, disponibile all'indirizzo: https://track.unodc.org/uploads/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2024_G20_Brazil_ACWG_Action_Plan_2025-2027.pdf

³ Il documento ufficiale di riferimento dell'International Centre for Asset Recovery è disponibile all'indirizzo: <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2021-03/ICAR%20Operational%20Strategy%202021-24.pdf>

⁴ Questa iniziativa sostiene gli sforzi internazionali per porre fine ai paradisi sicuri per i fondi corrotti. All'indirizzo <https://star.worldbank.org/> sono disponibili le pubblicazioni della *StAR* e un database che tiene traccia degli sforzi compiuti dalle autorità giudiziarie di tutto il mondo per recuperare i beni derivanti dalla corruzione. L'obiettivo di *StAR Asset Recovery Watch* è quello di raccogliere e sistematizzare le informazioni sulle attività di recupero dei proventi della corruzione, completate e in corso, che hanno una dimensione internazionale.

solo di scambiare *best practices* ma anche di cooperare attivamente nella lotta alla corruzione.

Il terzo pilastro dell'ACWG del G20 per il triennio 2025-2027 si incentra sulla lotta alla corruzione transnazionale in linea con l'art. 16 della UNCAC. In questo senso, i Paesi si impegnano per incrementare la cooperazione internazionale in termini di *knowledge-sharing* ma anche di condivisione di *best practices*, includendo partner internazionali, regionali e sub-regionali.

El PAcCTO è un programma di assistenza tecnica e di cooperazione tra Unione Europea e America Latina⁵ che fornisce alle autorità dell'intero sistema giudiziario una piattaforma per lo scambio di informazioni e di *best practices*. Inoltre, l'appoggio di *El PAcCTO* a diverse istituzioni latinoamericane ha fatto sì che potessero essere creati e attivati 28 tra protocolli, guide e piani per autorità investigative, fiscali e di polizia, in modo da rafforzare le capacità per facilitare la cooperazione internazionale.

Il PAESCA⁶ è stato formulato dalla Segreteria Generale del SICA e si sviluppa in tre fasi. In termini di *capacity building*, programmi di formazione delle autorità competenti sono centrali in PAESCA 1, 2 e 3. Ma se la prima fase propone in aggiunta la specializzazione di polizia e fiscali, la seconda include anche i giudici e la terza, invece, si focalizza più sullo scambio di informazioni e sulla formazione e assistenza tecnica finalizzata alla costruzione di strumenti normativi ed operativi per il riutilizzo sociale dei beni confiscati⁷.

Il Programma Falcone-Borsellino è un'iniziativa tutta italiana che costruisce un ponte Roma e America Latina attraverso programmi di formazione e scambio di *best practices* tra i punti di contatto.

c. Criminalità transnazionale organizzata

Nell'ambito della lotta al crimine transnazionale organizzato, la quasi totalità dei programmi di cooperazione cui l'Italia partecipa attivamente presenta una struttura improntata sul cosiddetto *capacity building*.

Il Progetto di Cooperazione per la Sicurezza Economico-

⁵ È in funzione dal 2017 ed è in corso la seconda fase. L'IILA partecipa coordinando uno dei tre pilastri, quello relativo alla cooperazione nel settore penitenziario. Le informazioni relative al periodo 2017-2022 sono disponibili all'indirizzo <https://elpaccto.eu/en/>

⁶ *Piano di Appoggio alla Strategia di Sicurezza del Centroamerica (ESCA)*. Si è sviluppato in tre fasi: la prima dal 2011 al 2013; la seconda nel biennio 2015/2016; la terza dal 2017 al 2019.

⁷ N. Russo, G. Tartaglia Polcini, *op. cit.*, p. 21

Finanziaria Italia-America Latina (SEFILAT)⁸, avviato nel febbraio 2025 e di durata biennale, finanziato dal Governo italiano e promosso dall'IILA, mira alla formazione delle forze di polizia di Uruguay e Argentina nella fase delle attività investigative per il contrasto al crimine organizzato. Nella prima missione in Argentina, sono stati formati 30 investigatori professionali economico-finanziari.

All'interno di *El PACCTO 2.0*⁹, finanziato dall'Unione Europea con 58,8 milioni di euro per il periodo 2024-2027, di cui l'IILA è parte fondamentale, troviamo in tema di *capacity building* la formazione professionale di forze di polizia, giudici e procuratori per migliorare le loro competenze investigative e gestionali in materia di crimine organizzato transnazionale; il supporto tecnico e logistico attraverso la fornitura di tecnologie avanzate per la gestione e il monitoraggio dei crimini; lo scambio di *best practices* che favoriscono il trasferimento di conoscenze tra l'UE e i paesi partner tramite seminari e workshop.

Anche il Programma Falcone-Borsellino prevede la formazione dei funzionari delle amministrazioni di 22 Paesi¹⁰ dell'America latina e un considerevole supporto nell'assistenza tecnica nel settore di giustizia e sicurezza, per il miglioramento delle capacità di prevenzione e investigazione. Rappresenta uno dei programmi più importanti e più completi avviati negli ultimi anni.

Con finanziamento del *Foreign Policy Instrument* (FPI), il Programma di risposta d'emergenza dell'Unione Europea per rafforzare il sistema carcerario dell'Ecuador (EURESP)¹¹ ha iniziato i lavori il primo settembre del 2022 per una durata totale di 18 mesi. L'attuazione del programma è affidata all'IILA. Sul piano del *capacity building*, l'obiettivo principale è la condivisione di strumenti operativi per

⁸ vd. *Missione in Uruguay e Argentina del Progetto di Cooperazione per la Sicurezza Economico-Finanziaria Italia-America Latina (SEFILAT)*, IILA, febbraio 2025, <https://iila.org/it/missione-in-uruguay-e-argentina-del-progetto-di-cooperazione-per-la-sicurezza-economico-finanziaria-italia-america-latina-sefilat-febbraio-2025/>

⁹ Le informazioni relative al periodo 2023-2027 sono disponibili all'indirizzo https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/el-paccto-20_en

¹⁰ vd. *Il programma di Cooperazione internazionale "Falcone-Borsellino": una avanguardia nella assistenza tecnica all'America latina contro il crimine organizzato*, IILA, 22 aprile 2021, [https://iila.org/it/il-programma-di-cooperazione-internazionale-falcone-borsellino-una-avanguardia-nella-assistenza-tecnica-allamerica-latina-contro-il-crimine-organizza-to/#:~:text=Due%20le%20tematiche%20al%20centro,di%20servizi%20\(Webinar%2022\).](https://iila.org/it/il-programma-di-cooperazione-internazionale-falcone-borsellino-una-avanguardia-nella-assistenza-tecnica-allamerica-latina-contro-il-crimine-organizza-to/#:~:text=Due%20le%20tematiche%20al%20centro,di%20servizi%20(Webinar%2022).)

¹¹ L'EURISPES.IT, *L'Italia in prima linea nei programmi di assistenza tecnica europei*, 17 luglio 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.leurispes.it/euresp-italia-in-prima-linea-nei-programmi-dassistenza-tecnica-europei/>

il contrasto all'infiltrazione del crimine organizzato (transnazionale e non) nelle carceri ecuadoriane.

Il Programma regionale europeo EUROFRONT¹², una parte del quale è stata affidata all'IILA, ha come obiettivo il rafforzamento delle capacità operative delle forze di polizia e delle varie istituzioni che si occupano delle frontiere terrestri, con particolare attenzione ai traffici transnazionali che caratterizzano la regione latinoamericana.

Anche la *Red Copen* (Rete di Cooperazione Penitenziaria)¹³ è un'iniziativa nata con l'obiettivo di contrastare l'infiltrazione della criminalità organizzata transnazionale all'interno dei sistemi penitenziari dei Paesi del Sud America. È supportata da *El PAcCTO 2.0*. Questa rete promuove la collaborazione tra le istituzioni carcerarie per condividere informazioni, strategie operative e buone pratiche nella gestione degli istituti penitenziari, al fine di prevenire e contrastare l'influenza delle organizzazioni criminali all'interno delle carceri. Sul piano del *capacity building*, si concentra su formazione specializzata delle forze di polizia penitenziaria e sviluppo di strumenti di analisi dei fenomeni e dei rischi.

Il Progetto *EU Law Enforcement Support for the Fight against Drugs and Organized Crime* è un'iniziativa dell'Unione Europea, implementata dall'IILA, finalizzata a rafforzare le capacità delle autorità peruviane nella lotta contro il traffico di droga e la criminalità organizzata attraverso attività di formazione, sviluppo di strumenti analitici e supporto operativo alle autorità competenti.

d. Proventi del crimine e confisca

Per quanto riguarda il recupero dei proventi del crimine e lo strumento della confisca, troviamo alcuni programmi con una forte componente di *capacity building*, tra cui:

L'ICAR, che con la strategia 2025-2028 ha l'obiettivo di potenziare le capacità nel campo delle scienze digitali forensi, il tracciamento dei beni, le tecniche di indagine e la cooperazione internazionale;

¹² vd. sito ufficiale del Programma all'indirizzo <https://programaeurofront.eu/en/page/que-es-eurofront>

¹³ Dichiarazione della Riunione dei Ministri di Giustizia, dell'Interno e Sicurezza del MERCOSUR e degli stati associati sulla creazione di una Rete di Cooperazione Penitenziaria (REDCOPEN), 31 maggio 2019, disponibile all'indirizzo: <https://iila.org/it/dichiarazione-della-riunione-dei-ministri-di-giustizia-dellinterno-e-sicurezza-del-mercosur-e-degli-stati-associati-sulla-creazione-di-una-rete-di-cooperazione-penitenziaria-redcopen-31-m/>

La *Red de Fiscales contra la Finanzas Criminales* (RFFIC)¹⁴ che nasce nell'ambito de *El PAcCTO* per rendere più efficace e tempestivo trattamento e scambio di informazioni, la promozione di linee di indagine, lo scambio di materiale probatorio e la costituzione di squadre investigative comuni, che consentano di perseguire i responsabili penali e di adottare misure cautelari sui beni che sono proventi o strumenti di reato.

Il Programma COPOLAD III¹⁵, programma di cooperazione delegato finanziato dall'Unione Europea con un budget di 15 milioni di euro e un tempo di esecuzione di 4 anni a partire da febbraio 2021, di cui IILA è responsabile della componente di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia di traffico di stupefacenti e antiriciclaggio: oltre a prevedere la condivisione di informazioni e tecniche di investigazione, si occupa anche di uso dei beni confiscati al crimine organizzato promuovendo lo scambio di esperienze tra la *Sociedad de Activos Especiales* (SAE) della Colombia e l'Agenzia Nazionale italiana per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC).

1.2. Institutional Building

Tabella 14. *Componente di institutional building nei programmi di cooperazione Italia - America Latina*

	Programma	Institutional building
ASSET RECOVERY	RRAG	
	G20 Action Plan 25-27	Armonizzazione delle differenze procedurali
	ICAR Operational Strategy 2021-24	Riforma legislativa
	StAR Initiative	- Riforma legislativa e istituzionale - Miglioramento dei meccanismi di

¹⁴ vd. <https://www.aiamp.info/index.php/fiscales-contra-las-finanzas-criminales-16> . Per la consultazione dei documenti ufficiali prodotti dalla Rete, vd. <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/red-de-fiscales-contra-las-finanzas-criminales/documentos-de-interes>

¹⁵ È possibile consultare il sito ufficiale del Programma all'indirizzo <https://copolad.eu/en/>

		coordinazione
CORRUZIONE	OECD WGB	
	MESICIC	Armonizzazione delle differenze procedurali
	G20 Action Plan III	Riforma legislativa
	El PAcCTO	- Riforma legislativa e istituzionale - Miglioramento dei meccanismi di coordinazione
	El PAcCTO 2.0	Riforma legislativa e istituzionale
	PAESCA 1	Riforma legislativa e istituzionale
	PAESCA 2	
	PAESCA 3	
	Programma Falcone-Borsellino	Riforma legislativa
CRIMINALITÀ TRANSDAZIONALE ORGANIZZATA	Progetto di Cooperazione per la Sicurezza Economico-Finanziaria Italia-America Latina (SE-FILAT)	- Rafforzamento istituzioni finanziarie e governative - Monitoraggio spesa pubblica
	Programma Falcone-Borsellino	- Condivisione strategie e tecniche investigative per lotta al TOC - Rafforzamento istituzioni
	EURESP	Creazione o rafforzamento istituzioni giuridiche e amministrative
	EUROFRONT	Rafforzamento polizia di frontiera e agenzie doganali
	Red Copen	Rafforzamento istituzioni giudiziarie e miglioramento rete carceraria

	EU Law Enforcement Support for the Fight against Drugs and Organized Crime	Rafforzamento agenzie doganali, autorità fiscali e di giustizia
	Progetto di cooperazione di alta formazione tra l'Arma dei Carabinieri e gli Organismi omologhi latinoamericani	Rafforzamento agenzie di sicurezza economica e per monitoraggio flussi finanziari
	El PAcCTO 2.0	Rafforzamento infrastrutture legali e amministrative
PROVENTI DEL CRIMINE	ICAR Operational Strategy 2025-2028	Rafforzamento delle istituzioni locali e delle unità specializzate per gestione beni
	Red de Fiscales contra la Finanzas Criminales (RFFIC)	Creazione nuovi organismi regionali e nazionali per monitoraggio e analisi dei flussi finanziari

a. Asset recovery

La RRAG è una piattaforma avviata nel 2009 per iniziativa dell'UNODC con l'appoggio di OAS, INTERPOL e GAFILAT. Già dall'anno successivo alla sua nascita, lo scambio di informazioni e la condivisione di *best practices* tra autorità nazionali competenti e punti di contatto in Italia, Francia, Spagna e Andorra avviene attraverso la piattaforma digitale che assicura la protezione dei dati necessari per l'identificazione e il tracciamento dei beni.

L'ACWG del G20, elaborato sotto la presidenza Brasiliana nel 2024 per il triennio 2025-2027, si propone di rafforzare la cooperazione internazionale per garantire un tempestivo ed efficace scambio di informazioni tra autorità centrali delle diverse giurisdizioni.

La Strategia Operativa dell'ICAR per il quadriennio 2021-2024 prevede, tra le altre misure, l'assistenza tecnica diretta attraverso programmi di *training* per i giudici, i pubblici ministeri e le forze dell'ordine, con un forte focus sulla formazione pratica in presenza – anche se verranno introdotti moduli di apprendimento ibrido per aumentare la flessibilità e la raggiungibilità della formazione.

La *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative*, ideata da Banca Mondiale e UNODC, propone corsi di formazione sulla base delle più recenti conoscenze acquisite in ambito di recupero dei beni e raccolte in

manuali come *Managing Seized and Confiscated Assets: A Guide for Practitioners*¹⁶. Inoltre, nel 2023 ha lanciato di nuovo il database pubblico *Asset Recovery Watch* (ARW) per lo scambio di informazioni circa il completamento delle attività transfrontaliere volte al recupero dei beni.

b. Corruzione

Il meccanismo di revisione tra pari del WGB dell'OECD comprende al suo interno la *Tour de Table*. Un elemento informale che permette ai Membri non solo di scambiare *best practices* ma anche di cooperare attivamente nella lotta alla corruzione.

Il terzo pilastro dell'ACWG del G20 per il triennio 2025-2027 si incentra sulla lotta alla corruzione transnazionale in linea con l'Articolo 16 della UNCAC. In questo senso, i Paesi si impegnano per incrementare la cooperazione internazionale in termini di *knowledge-sharing* ma anche di condivisione di *best practices*, includendo partner internazionali, regionali e sub-regionali.

El PacCTO è un programma di assistenza tecnica e di cooperazione tra Unione Europea e America Latina che fornisce alle autorità dell'intero sistema giudiziario una piattaforma per lo scambio di informazioni e di *best practices*. Inoltre, l'appoggio di *El PacCTO* a diverse istituzioni latinoamericane ha fatto sì che potessero essere creati e attivati 28 tra protocolli, guide e piani per autorità investigative, fiscali e di polizia, in modo da rafforzare le capacità per facilitare la cooperazione internazionale.

Il PAESCA è stato formulato dalla Segreteria Generale del SICA e si sviluppa in tre fasi. In termini di *capacity building*, programmi di formazione delle autorità competenti sono centrali in PAESCA 1, 2 e 3. Ma se la prima fase propone in aggiunta la specializzazione di polizia e fiscali e la seconda include anche i giudici, la terza, invece, si focalizza più sullo scambio di informazioni.

Il Programma Falcone-Borsellino è un'iniziativa tutta italiana che costruisce un ponte Roma e America Latina attraverso programmi di formazione e scambio di *best practices* tra i punti di contatto.

¹⁶ Lisa Bostwick, Nigel Bartlett, Hermione Cronje e T.J. Abernathy III, *Managing Seized and Confiscated Assets: A Guide for Practitioners* (Washington, DC: Stolen Asset Recovery Initiative, World Bank and UNODC), 2023, disponibile all'indirizzo: <https://star.worldbank.org/publications/managing-seized-and-confiscated-assets-guide-practitioners>

c. Criminalità transnazionale organizzata

Il progetto SEFILAT promuove il rafforzamento delle istituzioni finanziarie e governative, la trasparenza e la giustizia economica, attraverso strumenti e tecniche per il monitoraggio della spesa pubblica.

Il Progetto di cooperazione di alta formazione tra l'Arma dei Carabinieri e gli Organismi omologhi latinoamericani si inserisce in un quadro di rafforzamento delle istituzioni latinoamericane, in particolare le forze di polizia e le Agenzie di sicurezza economica e di monitoraggio dei flussi finanziari.

El PAcCTO 2.0 mira a potenziare le capacità delle istituzioni di sicurezza e giustizia nei paesi latinoamericani, con un focus particolare sul miglioramento delle strutture pubbliche responsabili della prevenzione e lotta alla criminalità transnazionale. Il programma prevede anche il rafforzamento delle infrastrutture legali e amministrative.

Oltre all'assistenza tecnica e formativa, il Programma Falcone-Borsellino mira al rafforzamento delle istituzioni fornendo alle istituzioni di polizia e di analisi nuove strategie e tecniche in materia di lotta alla corruzione e al crimine transnazionale organizzato. In particolare, la priorità è data al rafforzamento, sia dal punto di vista tecnico che valoriale, delle istituzioni giudiziarie specializzate nella lotta al crimine organizzato.

EURESP promuove, sul piano dell'*institutional building*, la creazione o l'aggiornamento di infrastrutture giuridiche e amministrative per affrontare le sfide della sicurezza. Gli interventi si concentrano sul miglioramento delle capacità delle istituzioni pubbliche e sul rafforzamento della *governance* nel contrasto ai crimini transnazionali.

Il Programma regionale europeo EUROFRONT prevede nell'ambito dell'*institutional building* il rafforzamento della polizia di frontiera e delle agenzie doganali per limitare l'attraversamento delle frontiere da parte della criminalità organizzata.

Nell'ambito della *Red Copen* (Rete di Cooperazione Penitenziaria), in linea con quanto previsto da EURESP, l'obiettivo è il rafforzamento delle istituzioni giudiziarie e il miglioramento delle strutture carcerarie dei Paesi dell'America latina, sia a livello infrastrutturale che logistico e di *governance*, anche per il contrasto all'infiltrazione dei gruppi criminali.

Tra gli obiettivi del Progetto *EU Law Enforcement Support for the Fight against Drugs and Organized Crime* vi è il rafforzamento

delle istituzioni di sicurezza dei paesi partner, come le forze di polizia, le agenzie doganali, le autorità fiscali e le agenzie di giustizia.

d. Proventi del crimine e confisca

L'ICAR, nei processi di rafforzamento delle istituzioni di giustizia, si concentra sul rafforzamento delle istituzioni locali e delle unità specializzate per una migliore gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

La *Red de Fiscales contra la Finanzas Criminales* (RFFIC) include, a livello di *institutional building*, il rafforzamento delle istituzioni giudiziarie e il miglioramento delle capacità dei procuratori e magistrati che si occupano di crimini finanziari (formazione e scambio di esperienze). La Rete spinge sulla creazione di nuovi organismi regionali e nazionali o di strumenti innovativi per il monitoraggio dei flussi finanziari e l'analisi e gestione del rischio.

1.3 Law Enforcement

Tabella 15. *Componente di law enforcement nei programmi di cooperazione Italia - America Latina*

	Programma	Law enforcement
ASSET RECOVERY	RRAG	Mutua assistenza giudiziaria
	G20 Action Plan 25-27	Mutua assistenza giudiziaria formale e informale
	ICAR Operational Strategy 2021-24	Mentoring sulle investigazioni
	StAR Initiative	- Attività di monitoraggio - Consulenza legale
CORRUZIONE	OECD WGB	- Attività di monitoraggio - Statistiche per valutazione - Mutua assistenza giudiziaria
	MESICIC	Monitoraggio tra pari
	G20 Action Plan III	
	El PAcCTO	Investigazioni congiunte

	El PAcCTO 2.0	Supporto nelle operazioni di unità specializzate
	PAESCA 1	
	PAESCA 2	
	PAESCA 3	- Investigazioni congiunte - Mutua assistenza giudiziaria
	Programma Falcone-Borsellino	
CRIMINALITÀ TRANSDAZIONALE ORGANIZZATA	Progetto di Cooperazione per la Sicurezza Economico-Finanziaria Italia-America Latina (SE-FILAT)	Miglioramento agenzie di law enforcement, destinatari diretti del programma
	Programma Falcone-Borsellino	Rafforzamento indagini per applicazione piena della normativa nazionale
	EURESP	Rafforzamento della catena penale in materia di TOC
	EUROFRONT	- IILA: armonizzazione fonti normative - Facilitare cooperazione di polizia e giudiziaria
	Red Copen	Rafforzamento misure di controllo dei detenuti
	EU Law Enforcement Support for the Fight against Drugs and Organized Crime	Rafforzamento agenzie nazionali e regionali di law enforcement
	Progetto di cooperazione di alta formazione tra l'Arma dei Carabinieri e gli Organismi omologhi latinoamericani	

	El PAcCTO 2.0	Miglioramento capacità di indagine e perseguimento del crimine
PROVENTI DEL CRIMINE	ICAR Operational Strategy 2025-2028	Dialogo tra le forze di polizia e le agenzie nazionali e internazionali di giustizia
	Red de Fiscales contra la Finanzas Criminales (RFFIC)	- Coordinamento internazionale tra i procuratori - Strumenti digitali per identificazione crimine
	COPOLAD III	- Cooperazione giudiziaria e di polizia - Condivisione tecniche per sottrazione proventi

a. Asset recovery

Tra gli obiettivi della RRAG non manca quello di facilitare la mutua assistenza giudiziaria tra i Paesi GAFILAT.

Anche il Piano d’Azione dell’ACWG del G20 per il triennio 2025-2027 prevede che i Paesi del gruppo collaborino in termini di mutua assistenza giudiziaria, ma, oltre a quella formale, include tra le sue direttive quella di stabilire canali informali che facilitino una pre-mutual legal assistance.

La Strategia Operativa dell’ICAR per il quadriennio 2021-2024 offre mentoring sulle investigazioni relative al tracciamento e al recupero dei beni.

Attraverso il database *Asset Recovery Watch*, la *StAR Initiative* offre attività di monitoraggio ma anche consulenza legale sia per i Paesi che avviano la richiesta di assistenza per recuperare i beni sottratti sia per quelli ai quale viene indirizzata la richiesta di assistenza.

b. Corruzione

Una delle aree in cui il Gruppo di Lavoro contro la Corruzione dell’OECD concentra i suoi sforzi è il monitoraggio dell’attuazione delle normative vigenti. In aggiunta al tradizionale meccanismo di monitoraggio, il WGB raccoglie informazioni sui risultati raggiunti dai Paesi membri dell’OECD circa casi concreti di lotta alla corruzione e vi produce statistiche che rendono il processo di valutazione più accurato ed efficace.

Il MESICIC è un meccanismo di monitoraggio tra pari, che non si propone di classificare o sanzionare i paesi in base agli sforzi che fa in termini di lotta alla corruzione, bensì, gli Stati si analizzano tra di loro portando a termine conclusioni imparziali e obiettive, stabilendo tra di loro relazioni di supporto reciproco.

Oltre alla mutua assistenza legale tra le parti, *El PAcCTO* prevede che investigazioni congiunte tra le giurisdizioni europee e latinoamericane. *El PAcCTO 2.0*, invece, aggiunge al pacchetto supporto nelle operazioni di unità specializzate, *task force* e altri strumenti utili per smantellare reti criminali di alto rischio.

La terza fase del PAESCA comprende investigazioni congiunte e mutua assistenza legale.

c. Criminalità transnazionale organizzata

Nell'ambito del SEFILAT, i programmi di formazione sono specificamente formulati per le agenzie di *law enforcement* presenti nei Paesi di riferimento (Argentina, Uruguay, Brasile).

Il Progetto di cooperazione di alta formazione tra l'Arma dei Carabinieri e gli Organismi omologhi latinoamericani contiene caratteri di *law enforcement* nella misura in cui fornisce competenze avanzate nel campo delle indagini, con un focus particolare sul contrasto al crimine organizzato, traffico di droga, corruzione, e criminalità economico-finanziaria.

Nell'ambito de *El PAcCTO 2.0*, la formazione delle forze di polizia latinoamericane consente il miglioramento delle capacità di indagine e di perseguimento del crimine attraverso il rispetto rigoroso delle leggi in vigore.

Una componente fondamentale del Programma Falcone-Borsellino è l'addestramento pratico delle forze di polizia dei paesi coinvolti. Le attività di formazione si concentrano sul miglioramento delle competenze in ambito investigativo, nelle operazioni di contrasto al crimine e nella gestione delle indagini su crimini transnazionali. Questo consente una migliore applicazione della normativa nazionale, cui il Programma dedica una fase al suo adeguamento agli standard internazionali.

Il Programma EURESP facilita e promuove lo scambio di informazioni tra le forze di polizia europee e quelle latinoamericane. Uno degli obiettivi cardine è il rafforzamento della catena penale in materia di lotta al crimine organizzato.

All'interno del Programma EUROFRONT, l'IILA gestisce la

componente relativa all'armonizzazione delle fonti normative, con l'obiettivo di facilitare le attività di cooperazione giudiziaria e di polizia nel contrasto al crimine organizzato.

Red Copen (Rete di Cooperazione penitenziaria) si occupa anche di migliorare il sistema relativo alle detenzioni internazionali, rafforzando le misure di controllo e la collaborazione tra le forze di polizia e le istituzioni penitenziarie.

Il Progetto *EU Law Enforcement Support for the Fight against Drugs and Organized Crime* prevede da parte dell'Unione europea e delle sue istituzioni una consulenza tecnica sul piano delle indagini. Il punto chiave sono la cooperazione tra le forze di polizia e il rafforzamento delle agenzie regionali e nazionali di *law enforcement* per l'implementazione delle norme in materia di lotta al crimine organizzato.

d. Proventi del crimine e confisca

Sul piano del *law enforcement*, l'ICAR offre formazione tecnica e operativa alle forze di polizia, oltre che strumenti per il monitoraggio e il tracciamento delle transazioni finanziarie e dei beni illeciti. È importante sottolineare l'impegno dell'ICAR nella promozione di un dialogo continuo tra le forze di polizia e le agenzie nazionali e internazionali di giustizia.

La RFFIC promuove un coordinamento internazionale tra i procuratori di diversi paesi per indagare su crimini transnazionali per la loro repressione. L'utilizzo di strumenti digitali per il recupero dei proventi dei crimini è una delle chiavi per l'identificazione e punizione del crimine.

All'interno del Programma COPOLAD III, l'IILA è responsabile della componente di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia di traffico di stupefacenti e antiriciclaggio. Questo consente alle autorità nazionali di sviluppare strategie congiunte, attraverso la condivisione di *best practices*, nelle fasi di indagine e contrasto del crimine organizzato, e di conseguenza di sviluppare tecniche avanzate per una efficace e rapida sottrazione dei proventi del crimine.

1.4 Consensus Building

Tabella 16. *Componente di consensus building nei programmi di cooperazione Italia - America Latina*

	Programma	Consensus building

ASSET RECOVERY	RRAG	
	G20 Action Plan 25-27	Produzione di High Principles
	ICAR Operational Strategy 2021-24	Policy dialogue
	StAR Initiative	GFAR Action Series
CORRUZIONE	OECD WGB	Foro di discussione per discutere casi e stabilire network professionali
	MESICIC	
	G20 Action Plan III	Fide events
	El PAcCTO	Due fori di discussione
	El PAcCTO 2.0	
	PAESCA 1	Sei fori di discussione permanenti
	PAESCA 2	
	PAESCA 3	
	Programma Falcone-Borsellino	Conferenze sulla cultura della legalità
CRIMINALITÀ TRANSAZIONALE ORGANIZZATA	Progetto di Cooperazione per la Sicurezza Economico-Finanziaria Italia-America Latina (SE-FILAT)	- Fiducia reciproca a livello interistituzionale - Indirettamente: promozione legalità
	Programma Falcone-Borsellino	Disseminazione cultura della legalità (seminari e workshop)
	EURESP	Aumento fiducia verso carceri e polizia penitenziaria
	EUROFRONT	

	Red Copen	
	EU Law Enforcement Support for the Fight against Drugs and Organized Crime	Promozione fiducia tra gli Stati partner
	Progetto di cooperazione di alta formazione tra l'Arma dei Carabinieri e gli Organismi omologhi latinoamericani	
	El PAcCTO 2.0	- Dialogo costruttivo con la società civile - Promozione fiducia verso autorità di polizia e giudiziaria
PROVENTI DEL CRIMINE	ICAR Operational Strategy 2025-2028	Rafforzamento rapporto di fiducia tra gli Stati per armonizzazione normativa
	Red de Fiscales contra las Finanzas Criminales (RFFIC)	- Cooperazione e costruzione rapporto di fiducia tra gli Stati - Collaborazione per azioni condivise e diffusione cultura della legalità

a. Asset recovery

Il Piano d'Azione dell'ACWG del G20 per il triennio 2025-2027 si propone di rinforzare il *consensus* internazionale per una collaborazione all'insegna della lotta al crimine organizzato transnazionale. Questo approccio multilaterale ha prodotto nel 2016 e nel 2023 rispettivamente gli *High-Level Principles on Cooperation on Persons Sought for Corruption and Asset Recovery* e gli *High-Level Principles on Strengthening Asset Recovery Mechanisms for Combatting Corruption*.

La Strategia Operativa dell'ICAR per il quadriennio 2021-2024 contribuisce al *consensus building* sulla tematica del recupero dei beni partecipando attivamente al dialogo globale sulle politiche relative al tema. Tra i canali attraverso cui opera ricordiamo i *Lausanne seminars*, l'*Africa-Europe Roundtable*, i *side events* alle CoSP dell'UNCAC.

In collaborazione con lo IACCC e con l'ICAR, la *StAR Initiative* ha avviato la *Global Forum on Asset Recovery (GFAR) Action Series*.

Una serie di incontri di alto livello dove vengono annunciati gli impegni presi e i progressi fatti dai Paesi.

b. Corruzione

Il WGB dell'OECD introduce, tra le sue linee guida, la creazione di un foro per i funzionari delle forze dell'ordine dove discutere *best practices* e casi specifici, collaborare in materia di mutua assistenza giudiziaria, ma anche e soprattutto stabilire *network* professionali, come la rete dei *Law Enforcement Officials* (LEO), che si incontra su base volontaria con un format informale.

Il Gruppo di Lavoro contro la Corruzione del G20 organizza diversi *side events*. Tra cui quello sul ruolo del settore pubblico, del settore privato, della società civile e dell'*academia* nella prevenzione e la lotta alla corruzione; un altro sull'efficienza delle misure di recupero dei beni e un altro ancora sui meccanismi di protezione dei *whistle-blowers*.

El PAcCTO include due fori di discussione sulle tematiche legate alla corruzione. Infatti, il *Ciclo Político de Seguridad* (CLASI) e il *Ciclo Político de Justicia* costituiscono due spazi di dialogo biregionale di alto livello tra Europa e America Latina.

Oltre alla *Conferencia internacional sobre políticas de seguridad*, il PAESCA ha messo in piedi sei fori di discussione permanenti nei paesi latinoamericani coinvolti nel programma.

Il Programma Falcone-Borsellino si impernia sulla diffusione della cultura della legalità, per la quale l'Italia ha organizzato diverse conferenze, tra cui la X Conferenza Italia - America Latina e Caraibi del 2021, realizzata dal MAECI in collaborazione con l'IILA.

c. Criminalità transnazionale organizzata

Il Progetto di cooperazione di alta formazione tra l'Arma dei Carabinieri e gli Organismi omologhi latinoamericani punta a creare una fiducia reciproca a livello interistituzionale, per la natura delle attività, ma prevede soltanto indirettamente una diffusione della cultura della legalità nella società civile.

Tra gli obiettivi de *El PAcCTO 2.0*, anche quello di avviare un dialogo costruttivo con la società civile e le sue organizzazioni che operano nel campo della promozione della fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni pubbliche, in questo caso nelle forze di polizia e nelle autorità giudiziarie.

Attraverso la creazione di *network* di lavoro e la collaborazione

con organizzazioni e soggetti non statali, il Programma Falcone-Borsellino si concentra anche sulla disseminazione della cultura della legalità fuori e dentro le istituzioni nazionali dei Paesi coinvolti.

Il Programma EURESP non sembra prevedere attività specifiche di sensibilizzazione e informazione della cittadinanza, ma la sua natura richiama un impegno per il miglioramento delle condizioni dei detenuti e conseguentemente l'aumento della fiducia nei confronti delle istituzioni giudiziarie e carcerarie dell'Ecuador.

Sul piano del *consensus building*, il Progetto *EU Law Enforcement Support for the Fight against Drugs and Organized Crime* ha l'obiettivo di promuovere la cooperazione e quindi la fiducia tra gli Stati partner.

d. Proventi del crimine e confisca

Attraverso il dialogo tra i Paesi, uno degli obiettivi di ICAR è quello di instaurare un rapporto di fiducia tra gli Stati, fondamentale per il riconoscimento e l'armonizzazione della normativa internazionale in materia di recupero dei proventi del crimine e riutilizzo a fini sociali.

Sul piano del *consensus building*, la RFFIC promuove la cooperazione e la costruzione della fiducia tra gli Stati, e facilita la collaborazione tra i diversi strumenti attivi nella regione latinoamericana al fine di costruire un sistema di azioni condivise e di diffondere la cultura della legalità.

CAPITOLO VI

RACCOMANDAZIONI

Sulla base degli elementi conoscitivi, teorici e pratici, e delle relative valutazioni illustrate nel presente Rapporto è possibile formulare le presenti Raccomandazioni come contributo da utilizzare nel perseguimento degli obiettivi del migliore contrasto alla criminalità economica e alla corruzione da parte delle competenti Autorità nazionali, nel quadro di un futuro modello collaborativo fondato su una potenziata e qualificata cooperazione internazionale.

Raccomandazione 1 – Operare per la convergenza tra lotta alla corruzione e sviluppo sostenibile supportando l’iniziativa internazionale “Zero Corruption” dell’OCSE

- Contribuire a rafforzare l’orientamento sempre più diffuso e condiviso dalla comunità internazionale relativo al fatto che la criminalità economica e la corruzione si evidenziano come fattori fondamentali, decisivi, nel pregiudicare il raggiungimento degli Obiettivi dello sviluppo sostenibile definiti nell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite, nel determinare intollerabili disuguaglianze economiche e sociali, nell’ostacolare le dinamiche di un progresso condiviso.

- A questo riguardo, sono raccomandate iniziative da promuovere in Italia e, per esteso nell’ambito della Unione europea, finalizzate a diffondere la consapevolezza dell’importanza strategica di questo problema aperto e, d’altro canto, a rafforzare la cooperazione internazionale in materia a sostegno della iniziativa promossa dall’OCSE e dallo specifico Comitato Anticorruzione del Business (BIAC-OCSE), peraltro presieduto da un esponente italiano, con l’approvazione e diffusione del Manifesto *Zero Corruption* e i relativi principi di azione.

Raccomandazione 2 – Sostenere l’iniziativa OCSE per l’inserimento di un nuovo, ulteriore Obiettivo nell’Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile: l’Obiettivo n.18

- Offrire un valido contributo italiano, in ambito nazionale e internazionale, all’iniziativa OCSE per l’inserimento nell’Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite di un nuovo ulteriore Obiettivo strategico, l’Obiettivo n.18, specificamente dedicato alla lotta

globale alla corruzione e articolato nelle dieci azioni strategiche previste nel relativo Manifesto *Zero Corruption*.

- Organizzare a tal fine, da un lato, delle campagne informative ed eventi di confronto con le organizzazioni della società civile, il mondo del *business*, le autorità pubbliche, gli organismi internazionali anche secondo il modello del *Zero Corruption Forum* promosso dal BIAC-OCSE in collaborazione con il MAECI e, dall'altro, inserire questa proposta nell'agenda delle iniziative di cooperazione internazionale promosse dall'Italia nel contrasto ai fenomeni corruttivi, per programmi condivisi a breve-medio-lungo termine.

Raccomandazione 3 – Promuovere azioni multilaterali di verifica dell'impatto negativo dei fenomeni corruttivi sui processi di sviluppo sostenibile

- Nel quadro della cooperazione internazionale attivata dall'Italia, intensificare le iniziative di verifica dell'impatto negativo diffuso dei fenomeni corruttivi sui processi di sviluppo sostenibile promuovendo l'organizzazione di incontri mirati alla valutazione condivisa con i partner di cooperazione dei processi in corso relativamente all'Obiettivo n. 16 e Sub-Obiettivi n. 16.4 e 16.5 dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

- Nello stesso tempo, secondo un approccio olistico al fenomeno, estendere tali iniziative e strutturarle con tavoli permanenti di confronto e valutazione dei processi relativi al complesso degli Obiettivi dell'Agenda 2030, per meglio delineare il quadro degli impatti negativi nelle tre principali dimensioni dello sviluppo sostenibile – economiche, sociali, ambientali – e creare in tal modo le condizioni per l'organizzazione di azioni condivise e integrate. Assumere come riferimento per tali iniziative i Piani Volontari Nazionali (VNRs) sullo sviluppo sostenibile trasmessi periodicamente dagli Stati alla valutazione dell'*High Level Political Forum* delle Nazioni Unite (HLPF – ECOSOC).

- In questo quadro di azione comune multilaterale, potenziare il contributo dell'Italia per la definizione di standard di settore necessari per l'attuazione concreta degli indirizzi approvati con la risoluzione ONU n. 10/10/4 del 16 Ott.2020 che ha riconosciuto esplicitamente il valore della dimensione economica nella lotta ai fenomeni criminali e corruttivi. Promuovere, inoltre, una eventuale revisione delle fonti normative multilaterali riguardo alle aree prioritarie degli interventi anti corruttivi.

Raccomandazione 4 – Potenziare ulteriormente il modello di cooperazione italo-latinoamericana con iniziative innovative sul fronte anticorruzione-sviluppo sostenibile

- Promuovere azioni condivise, innovative nell'ambito di una rafforzata progettualità cooperativa italo-latinoamericana, finalizzate a supportare la proposta BIAC-OCSE (2022) di integrare gli Obiettivi dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite con l'aggiunta di un ulteriore, nuovo obiettivo – l'Obiettivo n.18 – specificamente dedicato ad un contrasto organico, integrale, alla criminalità economica e alla corruzione.

Raccomandazione 5 – Rafforzare il contributo italiano alle iniziative internazionali finalizzate all'armonizzazione delle legislazioni e dei sistemi procedurali nazionali di contrasto ai fenomeni corruttivi

- Intensificare le azioni sinergiche multilaterali e bilaterali dell'Italia per correggere, colmare il disallineamento delle legislazioni nazionali degli Stati nella lotta alla criminalità economica e alla corruzione nella sua dimensione transnazionale – in particolare con riferimento alle stesse definizioni concettuali del fenomeno corruttivo e alle specifiche caratteristiche dei sistemi penali e procedurali –, operando per l'affermazione della “equalizzazione” del rischio, secondo una definizione condivisa, elemento indispensabile per contenere e ridurre la diffusione dei processi criminali e corruttivi a livello globale.

- Integrare tale azione di armonizzazione con meccanismi funzionali e pratiche efficaci di cooperazione giudiziaria, condivisione delle informazioni, coordinamento delle indagini transnazionali (istituzioni giudiziarie, agenzie governative, forze di polizia), protezione delle vittime e recupero efficiente dei beni sottratti alla criminalità organizzata. In particolare, con riferimento a quest'ultimo aspetto del problema, promuovere da parte dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale la diffusione di buone pratiche relative alla riconversione e al riutilizzo sociale di tali beni a beneficio delle singole comunità di riferimento.

Raccomandazione 6 – Implementare il contributo italiano alla cooperazione internazionale in materia di Modelli conoscitivi, Indicatori e Standard operativi di settore

- Sulla base e in coerenza con i positivi risultati conseguiti finora e ampiamente riconosciuti a livello internazionale, l'Italia è nelle condizioni di poter fornire un ulteriore contributo di alto valore aggiunto

alla cooperazione internazionale promuovendo azioni sinergi-che di valutazione e monitoraggio in materia di: a) selezione e impiego dei Modelli conoscitivi e interpretativi dei fenomeni corruttivi basati sulla raccolta e analisi dei dati obbiettivi; b) definizione e diffusione dei relativi Indicatori; c) utilizzo degli Standard di settore per azioni mirate ed efficaci.

- Definire, applicare, diffondere una metodologia di lavoro, orientata dal criterio "conoscere per agire", che promuova e sottoponga tali strumenti a processi di verifiche e approfondimenti permanenti circa la loro congruità, funzionalista e adattamento alle specifiche realtà internazionali, nazionali e locali, contribuendo con l'esperienza positiva promossa finora in tale ambito dall'Italia ad ulteriori, importanti avanzamenti nella progettualità della cooperazione internazionale, nell'interesse comune di tutti gli Stati partner.

Raccomandazione 7 – Il valore della trasparenza

- Potenziare le iniziative finalizzate a promuovere la trasparenza negli atti dei settori pubblico e privato come condizione fondamentale per migliorare il grado di efficienza delle azioni di prevenzione e contrasto alla criminalità economica e alla corruzione, facilitare le iniziative di controllo e verifica dell'efficacia delle decisioni e dei provvedimenti adottati in tale ambito, diffondere la cultura della legalità nella comunità di riferimento, garantire l'esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini e la loro partecipazione al miglior funzionamento degli apparati pubblici e privati, sostenere le imprese che rispettano tale valore nella competizione sui mercati, nazionale e internazionale.

- Diffondere l'applicazione delle tecnologie digitali innovative, in primis l'Intelligenza Artificiale (IA), come strumento funzionale di supporto per la migliore trasparenza degli atti pubblici e privati, sulla base di decisioni condivise tra gli operatori circa le più congrue modalità del loro utilizzo.

Raccomandazione 8 – Il valore di un approccio strategico integrato multilivello

- Affrontare la complessità, le cause strutturali e le innovative dinamiche dei fenomeni della criminalità economica e della corruzione con iniziative finalizzate a rafforzare l'attuazione di una strategia integrata multilivello dei programmi e azioni relative ai processi di prevenzione, contrasto e repressione, supportata da un costante e tempestivo adeguamento del quadro normativo, regolatorio e procedurale di

riferimento, da una rafforzata e organica cooperazione istituzionale, dalle garanzie offerte dal valore di una Autorità indipendente di settore, da adeguate misure di monitoraggio e valutazione sia dei fenomeni corruttivi che sull'efficacia delle iniziative di contrasto (indicatori di impatto), da programmi mirati a diffondere la cultura della legalità tra i dipendenti pubblici, gli operatori economici, le organizzazioni della società civile e i cittadini.

- Promuovere iniziative di verifica e diffusione del valore di tale strategia integrata e multilivello nell'ambito delle attività di cooperazione internazionale partecipate dall'Italia.

Raccomandazione 9 – Il valore della coesione sociale

- Promuovere politiche e interventi che agiscano sulle cause strutturali dei fenomeni corruttivi integrando le azioni di settore con politiche di sviluppo economico, educative, di coesione sociale tenendo conto che la criminalità economica e la corruzione sono unanimemente individuate tra le leve principali dei processi di disuguaglianza ed esclusione sociale e che, di conseguenza, è proprio il rafforzamento della coesione sociale il fattore di maggiore ostacolo alla infiltrazione e diffusione della corruzione nelle comunità.

- Operare a rafforzare la coscienza e la consapevolezza della comunità civile, nelle sue molteplici articolazioni – a livello internazionale, nazionale, locale – circa la portata dell'impatto negativo della criminalità economica e della corruzione sulle condizioni del progresso comune, promuovendo nell'ambito della cooperazione internazionale delle campagne informative adeguate a fornire degli elementi conoscitivi validi e verificabili, utili a far comprendere il valore delle azioni condivise di contrasto. Tali campagne informative, che accompagnano ed integrano le politiche di settore, e arricchiscono di nuovi elementi la progettualità della cooperazione internazionale, risulteranno tanto più efficaci, quanto più saranno mirate alle singole comunità e supportate da azioni di verifica diretta della loro efficacia, collegate a indagini mirate, qualitative e quantitative.

Raccomandazione 10 – Sostenere la collaborazione interna ed esterna delle imprese nel contrasto alla corruzione

- Rafforzare le azioni di sostegno al sistema delle imprese impegnate nel contrasto ai fenomeni corruttivi e al loro impatto negativo sulle attività economiche e sui mercati, sia sul fronte interno, con l'adozione autonoma sempre più diffusa di codici di comportamento

etico, con gli adempimenti relativi alla chiarezza e trasparenza nella rendicontazione finanziaria e non finanziaria e nella *governance* di sistema (riferimento agli indicatori ESG europei), sia sul fronte esterno, con le collaborazioni promosse con le autorità pubbliche, in particolare con le forze di polizia nazionali ed estere, riguardo alle indagini sulla corruzione pertinente le imprese, e con le istituzioni internazionali impegnate sul fronte anti corruttivo.

- Di particolare rilievo per un sostegno adeguato a un corretto svolgimento delle attività imprenditoriali, ad una protezione efficace degli investimenti – tanto italiani sui mercati esteri, quanto di operatori esteri nel mercato italiano – e all’impegno auto-regolatorio in ambito anti corruttivo da parte delle imprese risulta la possibilità di condividere tra soggetti privati e pubblici le informazioni e dati sui fenomeni corruttivi, con banche dati condivise, e promuovere iniziative di verifica comune sulle nuove opportunità di applicazione delle tecnologie digitali, in primis con programmi condivisi di utilizzo dell’Intelligenza Artificiale.

Raccomandazione 11 – Iniziative di promozione della raccolta dati

- Rafforzare e qualificare le iniziative di raccolta dei dati obiettivi di contesto, articolati secondo i diversi modelli corruttivi, per mettere gli operatori pubblici e privati nelle migliori condizioni di: a) poter valutare in modo adeguato, e di conseguenza prevenire efficacemente, il rischio di corruzione negli ambiti di attività, nei settori e nei territori, nei quali operano; b) formulare previsioni sulle possibili criticità future; c) elaborare piani e programmi adeguati, flessibili e tempestivi di salvaguardia e contrasto nelle proiezioni di breve-medio-lungo periodo.

- Operare nella raccolta dati, sia quantitativi che qualitativi, tenendo conto in particolare delle peculiari esigenze del mondo imprenditoriale per le cui attività risulta di grande rilievo la possibilità di disporre di dati settoriali, selettivi e mirati, finalizzati a qualificare le valutazioni personali dell’imprenditore in materia di rischio corruttivo e creare le condizioni per consentirgli di organizzare specifiche azioni preventive e di contrasto.

Raccomandazione 12 – Integrare la raccolta dei dati anti corruttivi di contesto con i dati sugli obiettivi della sostenibilità e la buona governance

- Sostenere l’adeguamento delle attività del settore privato ai

nuovi orientamenti, indirizzi, obiettivi, condizionalità collegati all'impegno comune condiviso per la sostenibilità dello sviluppo raccogliendo e mettendo a disposizione degli imprenditori dati di sistema, integrati nei molteplici aspetti del contrasto alla corruzione e, in termini più estesi, delle tre dimensioni – economica, sociale, ambientale – della strategia per la sostenibilità adottata a livello internazionale e nazionale.

- La fornitura di tali dati integrati e comparabili a livello internazionale è da considerare come fattore essenziale per la promozione di pratiche di investimento, produzione e consumo ispirate da principi etici e di buona governance (ESG) dei relativi processi, condizione per rafforzare il contrasto ai fenomeni corruttivi e il rispetto dei nuovi termini di legalità.

Raccomandazione 13 – Promuovere la condivisione dei dati tra le istituzioni

- Sostenere e potenziare le iniziative finalizzate alla integrazione e condivisione dei dati e la connessa *intelligence* dei fenomeni corruttivi in centri unici di raccolta tra autorità pubbliche e centri primari di analisi e ricerca, dati aperti alla condivisione e scambio con gli *stakeholder*, con l'obiettivo di potenziare le azioni di contrasto, mostrare la volontà concreta e determinata della comunità internazionale e nazionale di consolidare le sinergie attualmente esistenti, di agire incrementando l'efficacia delle politiche pubbliche anche mediante un più intenso, esteso utilizzo delle tecnologie digitali come l'impiego dei Big Data e degli strumenti dell'IA e di relativi algoritmi concordati e condivisi, per una lotta determinata, diffusa alla criminalità economica e alla corruzione, pur nel pieno rispetto delle tutele di privacy nell'uso dei dati personali, in particolare con riferimento alle disposizioni in materia dell'Unione europea e di altre istituzioni internazionali.

Raccomandazione 14 – Promuovere la partecipazione civica: "Open Data" e campagne di sensibilizzazione

- Rafforzare il coinvolgimento della società civile, nelle sue diverse articolazioni e strutture, nella conoscenza obiettiva del fenomeno corruttivo, nella definizione e monitoraggio delle politiche anticorruzione attraverso piattaforme di *open data*, nella partecipazione attiva alle azioni di contrasto.

- Promuovere un intenso programma pubblico di iniziative – e incentivare analoghe iniziative private – per diffondere nella comunità

italiana la consapevolezza della gravità dei fenomeni corruttivi e dei loro impatti negativi, operando secondo quanto affermato nel preambolo della Risoluzione ONU del 31 ottobre 2003 – ratificata dall'Italia – che individua la corruzione come «una minaccia ... per la stabilità e la sicurezza della società, minando le istituzioni e i valori democratici, i valori etici e la giustizia».

Raccomandazione 15 – Potenziare gli investimenti nella ricerca scientifica finalizzata alla valutazione dei fenomeni corruttivi

- Sostenere con finanziamenti pubblici adeguati le attività di ricerca promosse dagli *stakeholder*, in particolare dal mondo accademico e dai centri privati specializzati di rilievo nazionale, e finalizzate alla definizione di metodologie interdisciplinari e raccolte dati mirate a cogliere la complessità dei fenomeni corruttivi come base di riferimento per interventi correttivi efficaci. Un sempre più esteso coinvolgimento del mondo scientifico nelle attività di ricerca orientate alla lotta alla corruzione, alla valutazione e misurazione del fenomeno, costituisce un fattore essenziale di diffusione della cultura della legalità negli ambiti pubblici e privati delle comunità nazionali e locali, di rafforzamento del *sentiment* della responsabilità sociale; fornisce inoltre elementi determinanti per delineare e promuovere approcci e pratiche innovative mirati a qualificare gli interventi di contrasto e correttivi nelle amministrazioni, nelle imprese, nella società civile, sulla base di organiche sinergie.

RACCOMANDAZIONI PER L'AMERICA LATINA

Come contributo di utilità alla ulteriore qualificazione della cooperazione tra Italia e America Latina, sono riportate, in sintesi del testo originale, le Raccomandazioni pubblicate nei Rapporti degli organismi multilaterali sullo stato della lotta alla corruzione nei seguenti Stati latinoamericani: Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Haiti, Messico, Repubblica Dominicana.

1. ARGENTINA

Rapporto GAFI / GAFILAT (2024) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*¹

- | |
|--|
| 1. Miglioramento della Comprensione dei Rischi. L'Argentina dovrebbe rafforzare la valutazione e la mitigazione dei rischi di ML e TF, affrontando le lacune identificate, in particolare riguardo all'abuso di settori e servizi finanziari informali. |
| 2. Focus su Indagini ed esercizio dell'azione penale. Maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata all'investigazione e alla istruzione dei casi di ML, in particolare per reati ad alto rischio come corruzione e traffico di esseri umani. |
| 3. Coinvolgimento della PROCELAC. Assicurare che la <i>Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos</i> (PROCELAC) sia coinvolta in tutti i casi di ML di rilevanza, sviluppando procedure operative standard per una cooperazione sistematica. |
| 4. Rafforzamento dei Controlli sul trasferimento di valuta. L'Argentina dovrebbe migliorare i controlli sulle movimentazioni di valuta transfrontaliere e aumentare gli sforzi per il recupero di beni all'estero. |
| 5. Sviluppo di una Strategia Nazionale per il TF. Creare una strategia nazionale di contrasto al finanziamento del terrorismo che integri le attività di tutte le autorità competenti. |

¹ FATF/OECD - GAFILAT (2024), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris, 2024, 13-14, disponibile all'indirizzo <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Argentina-Mutual-Evaluation-Report-2024.pdf.coredownload.inline.pdf>

6. Miglioramento delle procedure relative alla individuazione del Titolare Effettivo. Sviluppare un sistema robusto per la verifica delle informazioni sui beneficiari/titolari effettivi delle persone giuridiche.

7. Cooperazione Internazionale Proattiva. Migliorare la proattività nella ricerca di assistenza internazionale per analizzare le STR con elementi internazionali.

2. BRASILE

Rapporto GAFI / GAFILAT (2023) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*²

1. Miglioramento della Coordinazione Nazionale. Il Brasile dovrebbe approfondire gli sforzi di coordinamento a livello nazionale per affrontare e mitigare i rischi identificati di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. È fondamentale che il paese costruisca su azioni esistenti di ENCCLA per sviluppare strategie complete e a lungo termine per affrontare le vulnerabilità principali e le minacce.

2. Riforma in tema di Trasparenza delle Persone Giuridiche. È necessario riformare il quadro legale e operativo per garantire la trasparenza delle persone giuridiche e per assicurare un accesso tempestivo alle informazioni sul Titolare Effettivo / *Beneficial Owner* da parte delle autorità competenti, introducendo misure di conformità più rigorose.

3. Incremento delle Risorse per COAF. Aumentare il personale del *Council for the Control of Financial Activities* (COAF) è essenziale per migliorare l'analisi delle transazioni sospette e aumentare la diffusione di rapporti di intelligence finanziaria, assicurando coerenza con il profilo di rischio del paese.

4. Rimozione delle Barriere Strutturali. È fondamentale rimuovere le barriere che ostacolano la cooperazione tra le autorità nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, migliorando la comunicazione e la collaborazione tra le forze di polizia e i procuratori.

5. Incremento della positiva finalizzazione dei procedimenti penali per Riciclaggio di Denaro. È necessario aumentare l'efficacia delle sanzioni per il riciclaggio di denaro, assicurando che un'ampia gamma di penalità venga utilizzata e appli-

² FATF/OECD - GAFILAT, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris, 2023, 12-13, disponibile all'indirizzo <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/09/Brazil-Mutual-Evaluation-2023.pdf>.coredownload.inline.pdf.pdf

cata in pratica.
6. Incremento degli Sforzi di Recupero dei Beni derivanti da attività illecite. Intensificare gli sforzi per il recupero delle somme illecite, in particolare quelle legate a crimini ambientali e traffico di droga, per garantire che i proventi di attività illecite non sfuggano alla giustizia.
7. Sviluppo di Misure di Prevenzione per il contrasto dell'utilizzo abusivo della NPO. Applicare misure specifiche per prevenire l'uso improprio delle organizzazioni non profit (NPO) nel finanziamento del terrorismo, assicurando che il settore sia adeguatamente sensibilizzato.
8. Supervisione e Sanzioni nel Settore Finanziario. Aumentare la supervisione e le sanzioni nel settore finanziario per garantire la conformità alle normative AML/CFT, con particolare attenzione alle professioni legali e ai fornitori di servizi di asset virtuali.
9. Approccio Strategico alle Sanzioni. Sviluppare un approccio più strategico all'implementazione delle sanzioni finanziarie mirate come strumento preventivo, anche per soddisfare le richieste di altri paesi.

Rapporto Fase 4 dell'OECD sull'attuazione in Brasile della Convenzione sul riciclaggio di denaro (2023) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*

Il Rapporto presenta una serie di raccomandazioni dettagliate per migliorare la capacità del Brasile di combattere la corruzione internazionale le quali includono: rafforzare la protezione per i *whistleblower*, migliorare i canali di rilevazione degli atti di corruzione e rivedere la legislazione relativa alla responsabilità delle persone giuridiche affinché sia più efficace nella lotta contro la corruzione.

3. CILE

Rapporto GAFI / GAFILAT (2021) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*³

³ GAFILAT, *Mutual Evaluation Report of the Republic of Chile*, 2021, 12, disponibile all'indirizzo <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/GAFILAT-Mutual-Evaluation-Report-Chile-2021.pdf.coredownload.pdf>

1. Rafforzare la Comprensione dei Rischi. È fondamentale migliorare le azioni destinate a migliorare la comprensione dei rischi da parte delle autorità competenti, con particolare attenzione al finanziamento del terrorismo, attraverso programmi di formazione.
2. Implementazione del Piano d'Azione. Continuare l'attuazione del Piano d'Azione 2018-2020, concentrando gli sforzi su misure che affrontano le carenze fondamentali nel quadro normativo AML/CFT.
3. Superamento delle Deficienze Tecniche. È necessario affrontare le carenze tecniche relative ai reati di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, garantendo che le sanzioni siano efficaci e proporzionate.
4. Inclusione delle Professioni Legali nel Regime di Segnalazione. Includere nel regime di segnalazione i commercianti di metalli e pietre preziose, avvocati e contabili, adottando misure per migliorare la comprensione dei rischi di ML/TF.
5. Aumento delle Risorse della UAF. Incrementare le risorse per la UAF per migliorare la supervisione della conformità degli enti obbligati.
6. Adattamento del Quadro Normativo per l'identificazione del Titolare Effettivo. Rivedere il quadro normativo esistente per garantire che i DNFBP siano obbligati a identificare la proprietà benefica e che le autorità competenti abbiano accesso tempestivo a informazioni accurate.
7. Miglioramento della Coordinazione Operativa. Potenziare la cooperazione tra la UAF e la CMF per garantire un'efficace supervisione delle istituzioni finanziarie e dei DNFBP.
8. Applicazione di Sanzioni Efficaci. Assicurare l'applicazione di sanzioni dissuasive e proporzionate contro le violazioni delle normative AML/CFT.
9. Espansione delle Misure di Prevenzione per il Finanziamento del Terrorismo. Adottare misure per migliorare l'implementazione delle sanzioni finanziarie mirate e garantire una cooperazione più stretta tra le autorità competenti.
10. Rafforzamento delle Capacità Investigative. Potenziare le risorse umane specializzate del MP e delle forze di polizia, migliorando la capacità di identificare, sequestrare e confiscare i proventi di crimine.

Rapporto UNCAC di revisione della situazione del Cile (2024) –
Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi

Il Rapporto presenta una serie di raccomandazioni strategiche per migliorare l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite tra le quali si evidenziano: la necessità di adottare leggi specifiche che regolino in dettaglio la cooperazione internazionale, di implementare meccanismi per gestire i conflitti di interessi e di potenziare la trasparenza nelle pratiche di appalto pubblico.

4. COLOMBIA

Rapporto Fase 3 dell'OECD sull'attuazione in Colombia della Convenzione anti corruzione (2021) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*

Implementare le raccomandazioni concordate nel Gruppo di Lavoro e che non sono state attuate, ponendo particolare attenzione sulla protezione dei *whistleblower*, sull'indipendenza delle indagini e sull'efficacia delle sanzioni.

Rapporto GAFI / GAFILAT sulle misure adottate per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (2018) – *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*⁴

1. Estendere la Portata e l'Approccio della NRA. È fondamentale estendere la portata e l'approccio della NRA per fornire un'analisi più approfondita delle minacce e vulnerabilità legate a ML/TF, includendo ulteriori aree di rischio come l'evasione fiscale e i flussi finanziari transfrontalieri.

2. Articolare una Politica Nazionale AML/CFT. Definire una politica nazionale di AML/CFT con obiettivi chiari, tempistiche e allocazione delle responsabilità, insieme a un meccanismo per monitorare e misurare i progressi.

3. Migliorare l'Implementazione delle Misure di Mitigazione del Rischio. È essenziale migliorare l'implementazione delle misure di mitigazione del rischio, estendendo completamente i requisiti AML/CFT a settori che attualmente non sono soggetti a tali obblighi.

⁴ IMF - GAFILAT, *Mutual Evaluation Report of the Fourth Round – Republic of Colombia*, novembre 2018, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/GAFILAT-Mutual-Evaluation-Colombia-2018.pdf.coredownload.inline.pdf>

4. Implementare Sistemi di Supervisione Basati sul Rischio. È necessario che i supervisori implementino completamente i sistemi di supervisione basati sul rischio per tutte le istituzioni finanziarie e i settori delle DNFBP.
5. Supportare le Autorità Competenti. La UIAF dovrebbe supportare in modo più significativo le esigenze operative delle autorità competenti per le indagini su ML/TF.
6. Migliorare la Qualità delle Segnalazioni di Transazioni Sospette. Stabilire un meccanismo per mantenere informazioni accurate e aggiornate sui beneficiari effettivi, facilmente accessibili alle autorità competenti.
7. Espandere le Indagini sul Riciclaggio di Denaro. È necessario ampliare la portata delle indagini sul riciclaggio di denaro per includere casi in cui le attività criminali sottostanti sono diverse da quelle legate al traffico di droga.
8. Rafforzare la Capacità di Cooperazione Internazionale. Migliorare la capacità di fornire cooperazione internazionale riguardo alle informazioni sui beneficiari effettivi.

5. ECUADOR

Rapporto GAFI / GAFILAT (2023) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*⁵

1. Approvare la strategia nazionale e il piano d'azione basato sull'ENR. È fondamentale continuare a implementare le misure necessarie per garantire la loro esecuzione efficace e tempestiva.
2. Rafforzare le risorse umane e tecnologiche delle unità dedicate alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, affinché possano affrontare adeguatamente le indagini e i processi relativi a questi reati.
3. Aumentare le risorse per le aree di supervisione della UAFE e della SCVS, in modo da migliorare l'efficacia della supervisione delle istituzioni non finanziarie.
4. Migliorare la qualità dei rapporti sulle operazioni sospette, prestando particolare attenzione al settore non finanziario.

⁵ GAFILAT, *Mutual Evaluation Report of the Republic of Ecuador*, 2023, 12 e 13, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/GAFILAT-Mutual-Evaluation-Ecuador-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>

5. Sviluppare un sistema statistico coerente riguardo alle indagini, alle condanne e ai beni sequestrati per consentire una valutazione più accurata dell'efficacia delle misure adottate.

Rapporto esecutivo UNCAC di revisione della situazione dell'Ecuador (2016) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*

Il Rapporto fornisce una serie di raccomandazioni strategiche per migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione. Tra queste, vi è l'importanza di adottare una definizione chiara di “funzionario pubblico” ai fini della responsabilità penale, l'implementazione di misure per criminalizzare completamente l'arricchimento illecito e l'adozione di sistemi di protezione per coloro che denunciano atti di corruzione.

6. HAITI

Revisione UNCAC (2023) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*

Il Rapporto formula diverse raccomandazioni per Haiti, tra cui la necessità di elaborare una nuova strategia anticorruzione che favorisca la partecipazione della società civile, garantire risorse adeguate all'Unità Anticorruzione e promuovere misure di trasparenza per prevenire i conflitti di interesse. È fondamentale migliorare le misure di partecipazione della società e rafforzare la cooperazione con il settore privato per combattere la corruzione in modo più efficace.

Rapporto GAFI / GAFILAT sulle misure adottate per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (2018) – *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*

1. Disporre una Valutazione di Rischi. È fondamentale che le autorità haitiane realizzino urgentemente una valutazione dei rischi di LA/FT per identificare e com-

prendere i propri rischi, applicando misure per mitigarli.
2. Rafforzare il CNLBA. Il CNLBA dovrebbe riunirsi regolarmente per generare politiche nazionali chiare nel settore ALA/CFT e coordinare gli sforzi per combattere i rischi di LA/FT in modo integrato.
3. Migliorare l'Accesso alle Banche Dati. La UCREF dovrebbe accedere a banche dati pertinenti per fornire informazioni più dettagliate alle autorità competenti, in particolare alla Procura PPO.
4. Adottare un Approccio Proattivo. Le autorità competenti devono adottare un approccio più proattivo nella lotta contro il riciclaggio di denaro, utilizzando un approccio basato sull'intelligence.
5. Stabilire una Politica di Confisca. È necessario stabilire una politica chiara di confisca per incoraggiare una cultura della confisca nel paese e garantire risultati proporzionali al profilo di rischio.
6. Diffondere le Liste di Sanzioni. Le autorità devono garantire che le liste di sanzioni delle Nazioni Unite siano diffuse a tutte le entità pertinenti e che siano applicate le misure necessarie.
7. Identificazione dei titolari Effettivi. È necessario implementare misure per garantire la corretta identificazione e mantenimento delle informazioni sui titolari effettivi.
8. Formazione e Sviluppo delle Competenze. Le autorità devono ampliare il processo di formazione per le autorità e le entità del settore privato sull'uso dell'intelligence finanziaria.
9. Riformare le Leggi e le Misure di contrasto. È importante rivedere le leggi e le misure che limitano la capacità delle agenzie investigative di svolgere ricerche efficaci su LA/FT.
10. Promuovere la Cooperazione Internazionale. Le autorità devono rafforzare la cooperazione internazionale, stabilendo accordi e meccanismi per lo scambio di informazioni relative al LA/FT.

7. MESSICO

Rapporto GAFI / GAFILAT (2018) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al fi-*

*nanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*⁶

1. Rendere prioritarie le Indagini sul Riciclaggio di Denaro. È cruciale che il Messico assegni risorse aggiuntive alle indagini sul riciclaggio di denaro, rafforzando le capacità investigative e migliorando la coordinazione interna tra le unità di procura a livello federale e statale.
2. Integrazione della Confisca come Obiettivo Politico. La confisca dovrebbe essere integrata come obiettivo chiave nelle politiche nazionali AML/CFT, garantendo che venga perseguita con determinazione.
3. Migliorare la Qualità delle STR. Fornire orientamenti più dettagliati agli enti di segnalazione per migliorare la qualità delle segnalazioni di transazioni sospette e aumentare la diffusione delle informazioni da parte della UAF per supportare le indagini sul riciclaggio di denaro.
4. Iniziare Indagini Finanziarie Parallele. Dovrebbero essere fornite sufficienti risorse per la formazione e la attribuzione di competenza tecnica alla <i>Procuraduría General de la República</i> (PGR) e alla Polizia Federale per sviluppare indagini finanziarie parallele in linea con i rischi di ML/TF identificati.
5. Miglioramento della Comprensione dei Rischi di Corruzione. Aumentare la consapevolezza da parte delle istituzioni finanziarie e delle DNFBP riguardo ai rischi di ML derivanti dalla corruzione.
6. Rafforzare le Capacità di Confisca. Potenziare le risorse e le competenze delle autorità per migliorare l'identificazione e la confisca dei proventi illeciti.
7. Migliorare la Cooperazione Internazionale. Adottare le riforme necessarie per migliorare la cooperazione internazionale e garantire un'adeguata assistenza legale reciproca.

Rapporto GAFI / GAFILAT sulle misure adottate per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, e la loro conformità tecnica (2022) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*

⁶ FATF and GAFILAT, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Mexico, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris, 2018, 11 e 12, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/MER-Mexico-2018.pdf.coredownload.pdf>

Il Rapporto evidenzia in particolare la necessità di implementare ulteriormente le azioni relative alla Raccomandazione 32 del FAFT con leggi o procedure adeguate a correggere le carenze riguardanti le dichiarazioni false

Rapporto esecutivo UNCAC di revisione della situazione del Messico (2018) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*

Il Rapporto presenta una serie di raccomandazioni strategiche per migliorare l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite tra le quali si evidenziano: la necessità di condurre uno studio comparativo della legislazione anti-corruzione a livello federale e statale; promuovere politiche anti-corruzione coordinate e garantire che tutti i funzionari pubblici siano selezionati sulla base di criteri oggettivi e meritocratici; rafforzare il sistema di dichiarazione dei beni e facilitare la segnalazione di atti di corruzione da parte dei funzionari pubblici.

8. REPUBBLICA DOMINICANA

Rapporto GAFI / GAFILAT (2018) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*⁷

1. Rafforzare le Indagini sul Riciclaggio di Denaro. È cruciale che la Repubblica Dominicana assegni risorse aggiuntive alle indagini sul riciclaggio di denaro, rafforzando le capacità investigative e migliorando la coordinazione interna tra le unità di procura a livello federale e statale.

2. Integrazione della Confisca come Obiettivo Politico. La confisca dei proventi illeciti deve essere integrata come obiettivo centrale nelle politiche nazionali AML/CFT, garantendo che venga perseguita con determinazione.

3. Miglioramento della Qualità delle STR (*Suspicious Transaction Report/s*). Fornire orientamenti più dettagliati agli enti di segnalazione per migliorare la qualità delle segnalazioni di transazioni sospette e aumentare la diffusione da parte della UAF.

⁷ GAFILAT, *Mutual Evaluation Report of the Fourth Round*, Dominican Republic, 2018, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/GAFILAT-MER-Dominican-Republic-2018.pdf.coredownload.inline.pdf>

4. Sviluppo di Indagini Finanziarie Parallele. È necessario sviluppare indagini finanziarie parallele in relazione a tutti i reati di base, non limitandosi solo a quelli legati al traffico di droga.

5. Migliorare la Comprensione dei Rischi di Corruzione. Aumentare la consapevolezza tra le istituzioni finanziarie e le DNFBP riguardo ai rischi di riciclaggio di denaro associati alla corruzione.

6. Potenziare le Capacità di Confisca. Aumentare le risorse e le competenze delle autorità per migliorare l'identificazione e la confisca dei proventi di attività illecite.

7. Migliorare la Cooperazione Internazionale. Adottare riforme necessarie per migliorare la cooperazione internazionale e garantire un'adeguata assistenza legale reciproca.

Rapporto esecutivo UNCAC di revisione della situazione della Repubblica Dominicana (2013) - *Rapporto di valutazione condiviso su misure di antiriciclaggio di denaro e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Azioni prioritarie raccomandate – sintesi*

Il Rapporto presenta una serie di raccomandazioni strategiche per migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione, tra le quali si evidenziano: la necessità di adottare una definizione chiara di "funzionario pubblico" ai fini della responsabilità penale; l'adozione di misure per criminalizzare completamente l'arricchimento illecito; l'implementazione di sistemi di protezione per i testimoni e i collaboratori di giustizia.

CONCLUSIONI

“*Make it happen*” (“Fa in modo che succeda”). È questo il motto che accompagna l’iniziativa promossa nell’ottobre 2022 dall’OCSE: il lancio del Manifesto *Zero Corruption*. Con la corruzione, questa l’introduzione del documento che presenta dieci linee di azione strategiche, «ci troviamo di fronte a un problema globale che non può coesistere con il futuro sostenibile che stiamo cercando di costruire per le prossime generazioni. La corruzione è ovunque ed è una piaga sociale che può compromettere il raggiungimento di qualsiasi Obiettivo di Sviluppo Sostenibile. Pertanto, dobbiamo avere l’onestà intellettuale e il coraggio di dare a questo obiettivo la giusta dignità, considerandolo un trampolino di lancio verso la corruzione zero e, pertanto, un potenziale 18° Obiettivo di Sviluppo Sostenibile».

L’iniziativa dell’OCSE può anche essere interpretata come un disegno utopico, un obiettivo irraggiungibile, ma a correggere questo genere di lettura valgono due elementi precisi.

- Il primo è relativo all’importanza del soggetto istituzionale che lo ha approvato e presentato ufficialmente. Il documento, infatti, è stato elaborato in seno all’OCSE – nel quale peraltro dal 1994 opera il WGB – dallo specifico BIAC che rappresenta il mondo delle imprese; oltre 10 milioni di imprese in 55 Paesi del mondo. Sono gli imprenditori, vale a dire i principali protagonisti dello sviluppo economico, ad esprimere questa esigenza di una lotta al fenomeno corruttivo che risulti determinata ed efficace.

- Il secondo elemento riguarda il fatto che questo importante documento, con le relative strategie di azione, è stato approvato e lanciato nell’ottobre 2022, alla vigilia della “Giornata mondiale contro la Corruzione” promossa dall’ONU nel dicembre dello stesso anno, una iniziativa con la quale sono state aperte le celebrazioni del ventesimo anniversario dell’UNCAC adottata dall’Assemblea Generale il 31 ottobre 2003, l’unico trattato multilaterale vincolante in materia (detto anche Convenzione di Merida per l’avvio del processo di ratifica promosso in un apposito incontro successivo avvenuto in quella città).

Il richiamo a queste due iniziative, dell’UNCAC (2003) e dell’OCSE (2022) stimola ad indirizzare la riflessione sul fatto che

quanto più il processo della globalizzazione economica e finanziaria si è affermato ed evoluto nel corso dell'ultimo trentennio – e con esso i fenomeni corruttivi e di criminalità economica – tanto più nell'ambito delle istituzioni e degli organismi multilaterali internazionali, formali e informali, è maturata la consapevolezza della gravità di tale fenomeno e del suo impatto negativo sulle dinamiche dei processi di sviluppo, al punto da pregiudicarne, se non addirittura di annullarne in certi casi, gli effetti positivi. In questo arco temporale, in sintesi, si è arrivati a riconoscere che il fenomeno corruttivo e la criminalità economica possono pregiudicare ogni sforzo finalizzato a garantire agli attori dello sviluppo la possibilità di operare in uno scenario competitivo corretto e ben strutturato, tale da consentire l'affermazione dei valori positivi di cui sono portatori; più in generale, tali fenomeni possono pregiudicare ogni sforzo teso alla affermazione e applicazione pratica dei principi e indirizzi della sostenibilità, finalizzati a orientare la crescita e il progresso comune verso un nuovo modello di riferimento fondato su elementi qualitativi, piuttosto che quantitativi.

Questa crescente consapevolezza riguardo alla portata degli impatti negativi della corruzione e della criminalità economica maturata nella comunità internazionale è andata in parallelo con un insieme di analisi e valutazioni relative alla complessità, diffusione e capacità di penetrazione dei suddetti fenomeni corruttivi e criminali nei sistemi comunitari fino a far emergere con inequivoca evidenza tutta la loro portata e dimensione, tale da debordare dall'ambito strettamente economico e incidere in modo più estensivo nei meccanismi di funzionamento degli apparati pubblici e anche degli stessi Stati, con iniziative di distorsione e di indebolimento strutturali; pregiudicando, in termini più generali, le pratiche stesse della democrazia.

È in questo contesto segnato dalla crescente consapevolezza della complessità, portata e invasività del fenomeno corruttivo, maturata negli ultimi decenni e segnata da atti e iniziative ben precise di cooperazione promosse nell'ambito delle istituzioni multilaterali internazionali e degli Stati aderenti, che l'approvazione del Manifesto Zero Corruzione dell'OCSE, con le sue dieci linee di azione e la proposta di introdurre un nuovo Obiettivo n.18 nell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile dell'ONU, specificamente dedicato allo scopo, risulta un fatto tutt'altro che utopico, retorico, irrealizzabile. Al contrario esso è un importante segnale concreto della volontà di procedere con un ulteriore passo in avanti nelle politiche di contrasto ai fenomeni corruttivi definite e condivise nelle sedi internazionali: punto di arrivo di un

processo evolutivo che è andato sempre più rafforzandosi nei decenni scorsi e riferimento per una possibile svolta futura nelle azioni di contrasto.

Il presente Rapporto di ricerca, analisi e studio, offre al lettore innanzitutto un quadro d'insieme, esaustivo e approfondito, degli avanzamenti maturati finora nella conoscenza e nelle azioni di contrasto ai fenomeni corruttivi e alla criminalità economica, con riferimento alle convenzioni, trattati, accordi siglati nell'ambito delle istituzioni multilaterali internazionali, formali e informali, come ad esempio, ONU, OCSE, UE, G20, G7 e alle politiche e iniziative concrete conseguenti.

È in questo quadro che si colloca il ruolo sempre più incisivo dell'Italia, peraltro riconosciuto esplicitamente in tali sedi, segnato in particolare da proposte che hanno portato a cambiamenti profondi e innovativi innanzitutto nelle metodologie conoscitive e valutative tradizionalmente seguite per lungo tempo in merito ai fenomeni corruttivi. Di grande rilievo, a questo riguardo, il ruolo attivo nell'ambito del G20 svolto dall'Italia durante la sua presidenza di turno nel 2021. In quella occasione, operando sulla base di un rinnovato impegno condiviso dai rappresentanti degli Stati membri per incrementare l'efficacia delle azioni di prevenzione, contrasto e repressione, l'Italia ha contribuito a rinnovare la metodologia conoscitiva e alla affermazione di un orientamento comune finalizzato ad operare con riferimento ai dati oggettivi raccolti ed elaborati riguardo al fenomeno corruttivo, implementando pratiche di conoscenza, appunto, e di valutazione più adeguate di quanto fatto fino allora. In un secondo momento l'Italia ha contribuito alla successiva approvazione in sede ONU dell'UNTOC che ha riconosciuto l'importanza di operare anche nella dimensione economica del fenomeno. Da non sottovalutare il fatto che anche il BIAC dell'OCSE, nel cui ambito è maturata la proposta, sopra richiamata, di inserire nell'Agenda 2030 dell'ONU un nuovo Obiettivo specifico in materia di corruzione, opera sotto la presidenza italiana.

Ulteriori elementi innovativi del contributo italiano si trovano sia nell'ammodernamento e idoneità del modello organizzativo nazionale, delle sue strutture pubbliche operative, nazionali e locali (si pensi, ad esempio al grande valore dell'indipendenza garantita dall'ordinamento italiano alla magistratura e alla autorità anticorruzione e all'originalità del modello ANAC), sia nelle pratiche partecipative della cooperazione internazionale (vedi nel merito il modello IILA), entrambi ampiamente illustrati nel Rapporto. L'analisi approfondita di questo sistema, con le sue innovazioni, pratiche e potenzialità,

un'analisi che fa riferimento tanto alla situazione interna quanto alla sua proiezione esterna, offre una idea precisa della specificità e valore del contributo dell'Italia alla comprensione e alla azione di contrasto, mettendo in risalto quegli elementi sui quali operare per ulteriori avanzamenti.

In questo senso il Rapporto non si limita soltanto a un'analisi descrittiva dei processi passati e della situazione presente, ma offre elementi conoscitivi utili per sostenere un ulteriore miglioramento dell'efficacia delle politiche anticorruptive, qualificare e rafforzare il continuo impegno che le competenti autorità italiane stanno portando avanti con costanza e lungimiranza con azioni incisive di riforma della realtà normativa e operativa in ambito nazionale e contemporaneamente, in ambito internazionale, con adeguate e sinergiche iniziative di diplomazia giuridica ed economica e di cooperazione giudiziaria.

Se da un lato, l'orientamento prevalente a livello nazionale e internazionale riconosce in modo esplicito che il contrasto alla corruzione e alla criminalità economica richiede una conoscenza del fenomeno la quale faccia riferimento alla raccolta e valutazione di dati obiettivi, dall'altro emerge con altrettanta evidenza che il quadro normativo, orientativo e di indirizzo che è stato progressivamente definito nei due ambiti suddetti per risultare applicabile e soprattutto efficace ha bisogno di poter fare riferimento a sistemi di standard e indicatori di settore adeguati.

L'analisi della panoramica normativa e dei principali modelli definiti e applicati nella lotta alla corruzione che il Rapporto presenta in modo esaustivo mettono ben in risalto gli avanzamenti che sono stati compiuti finora nella definizione del fenomeno corruttivo, anche con particolare riferimento alla criminalità economica; un fenomeno che per la sua complessità altera le condizioni non soltanto economiche ma anche civili, etiche, culturali, politiche, della vita comunitaria, fino a pregiudicare radicalmente, come viene ormai unanimemente riconosciuto dalla comunità internazionale – un punto fermo di grande valore orientativo –, la stessa possibilità di promuovere un modello di crescita sostenibile e di giusto progresso condiviso.

Il Rapporto mette in luce anche il valore delle pratiche sempre più innovative, funzionali, congrue che si stanno affermando nella misurazione e valutazione del fenomeno per assicurare una rappresentazione congrua e più affidabile possibile della realtà corruttiva, individuare scientificamente i nessi di causalità con le grandezze economiche, sociali e politiche, migliorare le valutazioni e il monitoraggio delle poli-

tiche nazionali e internazionali. combinare in modo sinergico ed efficiente le strategie di prevenzione e repressione; tenendo conto, in quest'ultimo caso che la definizione della corruzione ai fini repressivi è casistica, mentre quella a fini preventivi – necessaria per una corretta prevenzione – è fenomenologica. È una misurazione sempre più fondata su indicatori di sistema, vale a dire una pluralità di indicatori che integra e colma i limiti degli indicatori soggettivi-percettivi con un insieme di indicatori obiettivi; indicatori composti in grado di cogliere la natura economica ma anche politica, giuridica e relazionale del fenomeno corruttivo; veri e propri panieri di indicatori comprensivi di dati normativi e giurisdizionali, statistici, comunicativi, oltre i parametri ordinamentali.

In questo contesto di obiettivo avanzamento nelle pratiche di rilevazione, misurazione e valutazione del fenomeno corruttivo e della criminalità economica si colloca logicamente la questione aperta degli standard di settore che si configurano, come specifica il Rapporto, «un insieme strutturato di regole, principi, procedure, codici di condotta, sistemi di controllo interno, meccanismi di *accountability*, indicatori di performance e metriche di valutazioni, pratiche progettate e sperimentate per ridurre i fattori abilitanti della corruzione» (Cap. 3). L'elaborazione degli standard, che coinvolge analisi di tipo quantitativo e qualitativo, è sostanzialmente legata a quella visione olistica della corruzione che l'Italia afferma in ambito nazionale e sostiene a livello internazionale, richiede un approccio integrato e sistemico applicato ad un elemento fondamentale di riferimento. Questo elemento, è la tesi sostenuta nel Rapporto, si trova nel modello causa-effetto, un binomio che richiama la necessità di intervenire sulla relazione tra il complesso dei fattori che fanno nascere e determinano il fenomeno corruttivo e il molteplice impatto negativo che esso produce nella vita delle comunità. Un impatto, si precisa, anche tenendo conto dei più recenti orientamenti maturati nell'ambito delle istituzioni internazionali e nella comunità degli Stati che ad essi fa riferimento, che riguarda essenzialmente il pregiudizio dell'intero progetto dello sviluppo sostenibile, nei suoi molteplici obiettivi e indirizzi operativi. È questo, in ultima analisi, lo scenario che va tenuto presente nel valutare gli effetti del fenomeno corruttivo, in un sistema economico globale integrato, sia pur con le tensioni che lo caratterizzano in questa fase storica, e in un mondo di comunità sempre più interconnesse. È con riferimento a questo paradigma causa-effetto, che il Rapporto indica un percorso per costruire un sistema di standard anti corruttivi efficaci, fornisce

elementi conoscitivi adeguati per colmare le lacune concettuali ed operative che si registrano attualmente nella loro definizione e attuazione, contribuendo in questo modo a migliorare l'azione interna dell'Italia e a rafforzare ulteriormente la sua credibilità e il valore del suo contributo in ambito internazionale, con proposte e iniziative coerenti con quanto promosso finora. In sintesi, nell'individuare il percorso da seguire nel processo di continuo miglioramento e adeguamento degli standard di settore, l'Italia non si limita a promuovere soltanto la tutela del proprio interesse nazionale ma si propone, con spirito cooperativo, di creare situazioni di confronto aperto sulla pluralità di modelli di standard definiti dalla comunità degli Stati e operativi nelle rispettive realtà di riferimento al fine di sostenere delle azioni sinergiche, comuni, organiche, rafforzate da scambi informativi in materia di *best practices*, finalizzate innanzitutto a definire e affermare a livello globale un condiviso, efficace sistema di *rule of law*.

L'analisi della cooperazione tra l'Italia, gli Stati dell'America Latina e le loro istituzioni multilaterali di coordinamento, avviata da tempo in tale ambito e consolidata con continui progetti e attività comuni, di cui è un esempio fondamentale la cooperazione giudiziaria, offre ulteriori elementi importanti per procedere nella elaborazione di standard adeguati a quella specifica realtà, secondo il paradigma fondamentale di causa-effetto e con riferimento alle condizioni per lo sviluppo sostenibile. A questo riguardo va sottolineato che l'America Latina condivide pienamente con l'Italia e più estesamente con la UE, la lettura del fenomeno corruttivo e della criminalità economica come un fondamentale problema globale che deve trovare una soluzione per quanto possibile globale, una sfida che richiede un approccio multilaterale da promuovere nelle relative istituzioni internazionali; organismi nel cui ambito è emersa con sempre maggiore chiarezza l'importanza del confronto sulle criticità e della condivisione dei rimedi, dell'adozione di criteri comuni per la valutazione e la definizione delle fattispecie criminali, dell'esercizio della *peer pressure* per l'adozione di strumenti di contrasto adeguati.

L'Italia è da tempo impegnata, in attività di cooperazione con i Paesi dell'America Latina per la lotta alla corruzione, sia attraverso gli organismi multilaterali che gestiscono l'applicazione delle Convenzioni vigenti, che sul piano bilaterale, in particolare con MAECI e II-LA. Ed è ampio il ventaglio di proposte utili a rilanciare la collaborazione con i Paesi partner con l'obiettivo di abbattere i livelli di corruzione: assistenza tecnica nella prevenzione, nell'identificazione e nella

repressione dei reati di corruzione, modelli normativi e regolamentari innovativi, piani di formazione, esempi di *best practice* sul piano operativo, forme di partecipazione attiva della società civile e tutela dei *whistleblowers*.

Tra le esperienze italiane di riferimento, per le quali gli interlocutori latinoamericani manifestano notevole interesse, figurano in primo luogo le iniziative volte al consolidamento delle istituzioni e alla creazione di istanze autorevoli e indipendenti che garantiscano l'applicazione delle norme anticorruzione.

In questo contesto, sono prioritari il sostegno e la cooperazione paritetica alla redazione di norme di legge appropriate che prevedano, tra le altre cose, una precisa criminalizzazione della corruzione e dei comportamenti ad essa collegati, oltre a sanzioni proporzionate ed equilibrate. Appaiono, inoltre, mutuabili le regole relative alla responsabilità degli enti, alla trasparenza degli assetti societari, alla correttezza delle procedure per gli appalti pubblici, allo scioglimento degli enti locali infiltrati dalla criminalità, alla vigilanza sul riciclaggio e alla confisca e destinazione a fini sociali dei beni derivanti da attività illecite (*asset recovery*).

Un ambito fondamentale di cooperazione riguarda il settore dell'educazione che si impernia su due pilastri:

- la formazione del cittadino e, in particolare, dei più giovani, con riferimento non soltanto agli aspetti etici della materia, ma anche all'impatto diretto ed indiretto della corruzione sulla vita degli individui e sul sistema economico,
- la promozione dell'integrità aziendale che, soprattutto per la vasta galassia delle piccole e medie imprese, può dipendere anche dalla carenza di conoscenze e dalla difficoltà di conformarsi alle norme vigenti.

La corruzione, che delegittima il potere politico e inquina le istituzioni favorendo l'illegalità, genera in particolare nel Sud America e nei Caraibi il più alto tasso di violenza al mondo, con una minaccia costante alla sicurezza dei cittadini e un danno grave alla qualità della vita e al funzionamento dei mercati. Stabilità sociale, solidità istituzionale, sviluppo sostenibile e stimolo agli investimenti finiscono per essere ostacolati dallo strapotere del crimine organizzato che prolifera dove la democrazia è fragile e facilita la diffusione della corruzione in un circolo vizioso di causa/effetto dalle conseguenze devastanti.

Il Rapporto integra questo quadro d'insieme finora esposto con una analisi delle situazioni nazionali e delle iniziative multilivello

promosse dai singoli Stati dell'America Latina in materia di riforme legali, iniziative sociali e cooperazione internazionale, nel cui ambito si inserisce una descrizione e valutazione delle iniziative di cooperazione promosse dall'Italia nel continente latinoamericano.

Infine, in merito alla generale strategia perseguita dall'Italia nella lotta alla corruzione e alla criminalità economica, per una sua adeguata valutazione e per una sua ulteriore, positiva evoluzione futura, il Rapporto presenta due ulteriori contributi:

- *Programmi e aree funzionali*. L'illustrazione dei principali programmi internazionali partecipati dall'Italia con riferimento al loro valore e portata e agli effetti di rafforzamento delle azioni conseguenti prodotti nelle quattro aree funzionali fondamentali: *Capacity Building, Institutional Building, Law Enforcement, Consensus Building*;

- *Raccomandazioni*. La comunità degli esperti accademici e dei ricercatori promossa dalla Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) ha ritenuto opportuno concludere il lavoro di analisi e valutazione elaborando e presentando nel presente Rapporto una serie di 15 Raccomandazioni, basate sugli elementi conoscitivi e progettuali emersi nel corso degli approfondimenti condotti in materia. Le Raccomandazioni devono essere intese come strumento di utilità per sostenere le competenti autorità nazionali, in primo luogo il MAECI e i suoi "indirizzi di *policy*", e gli operatori pubblici e privati nelle loro politiche e azioni finalizzate a incrementare la incisività e l'efficacia della lotta alla corruzione e alla criminalità economica. Tale contributo è integrato da una serie di Raccomandazioni per gli Stati dell'America Latina elaborate e pubblicate da primarie istituzioni internazionali multilaterali.

In conclusione, come indicazione di carattere generale, si ritiene utile richiamare un orientamento diffuso e condiviso nelle istituzioni internazionali multilaterali: la corruzione si combatte creando un ordinamento robusto che includa norme credibili e attuabili affidate per la loro implementazione ad esperti competenti ed indipendenti nelle Amministrazioni, nelle corti di giustizia e nelle dirigenze aziendali. Condizione e premessa di successo è l'inequivocabile affermazione di valori etici e la diffusione di una cultura dell'integrità che consenta di creare fiducia nel sistema di riferimento.

BIBLIOGRAFIA

- Agugiaro, B. *Il Narcotraffico: il caso della Colombia e il suo impatto internazionale*, Università degli Studi di Padova, 2022, disponibile all'indirizzo: https://thesis.unipd.it/retrieve/cf9fbefc-3eb5-4c5d-a3e5-cbbee1ff37ac/Agugiaro_Beatrice.pdf
- Andreas, P. *Transnational Crime and Economic Globalization*, in M. Berdal, M. Serrano (a cura di), *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, 37–52, disponibile all'indirizzo: <https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.1515/9781626370197-004/html>
- Andvig, J.C. Moene, K.O. *How corruption may emerge: the problem of “systemic corruption”*, in «Journal of Development Economics», 32(1), 1990, 75-97.
- Arena, G. *Trasparenza amministrativa*, in *Dizionario del diritto pubblico*, vol. VI, a cura di S. Cassese, Milano, 2006.
- Arnone, M. Iliopoulos E., *La corruzione costa: effetti economici, istituzionali e sociali*, in «Vita e Pensiero», 2005.
- Balsamo, A. *Twenty years later: the new perspectives of the Palermo Convention*, in «Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata», vol. VI, n. 3, 2020, 5-31, disponibile all'indirizzo: <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/article/view/14727/13700>
- Badua, F., *Laying Down the Law on Lockheed: How an Aviation and Defense Giant Inspired the Promulgation of the Foreign Corrupt Practices Act of 1977*, in «Accounting Historians Journal», vol. XLII, n. 1, 2015, 105-138.
- Barrios, J. Morse, D. Bui, L. *Montgomery official pleads guilty to charges related to embezzlement from county*, in «The Washington Post», 16 novembre 2018.
- Borgers, M.J. Moors, J.A. *Targeting the Proceeds of Crime: Bottlenecks in International Cooperation*, in «European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice», vol. XV, n. 1, 2007, 1–22, disponibile all'indirizzo: <https://research.vu.nl/files/2263557/targeting.proceeds.crime.pdf>
- Bostwick, L. Bartlett, N. Cronje, H. e Abernathy T.J. III, *Managing Seized and Confiscated Assets: A Guide for Practitioners*, 2023, disponibile all'indirizzo: <https://star.worldbank.org/publications/managing-seized-and-confiscated-assets-guide-practitioners>
- Brenton, P. Bashinge Bucekuderhwa, C. Hossein, C., Nagaki, S. Ntagoma, J.B., *Risky business: poor women cross-border traders in the Great Lakes Region of Africa*, in «Africa Trade Policy Notes», Note n. 11, World Bank, Washington D.C., gennaio 2011.
- Buscaglia, E. van Dijk, J. *Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector*, in «Forum on Crime and Society», vol. III, nn. 1 e 2, dicembre 2003, 3–34, disponibile all'indirizzo: https://www.unodc.org/pdf/crime/forum/forum3_Art1.pdf
- Cabiddu, M.A. *Appalti e responsabilità*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- Cantone, R., Carloni, E. *“Percezione” della corruzione e politiche anticorruzione*, in «Diritto penale contemporaneo», 18 febbraio 2019, disponibile all'indirizzo: <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6495-percezione-della-corruzione->

e-politiche-anticorruzione

- Casanova, M. *Multinational Security Support: la nuova missione internazionale ad Haiti per contrastare il dominio delle gang*, IARI, 2024. Disponibile all'indirizzo: <https://iari.site/2024/08/02/multinational-security-support-la-nuova-missione-internazionale-ad-haiti-per-contrastare-il-dominio-delle-gang/>.
- Cazzola, F. *Della corruzione: fisiologia e patologia di un sistema politico*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- Collignon, P., Athukorala, P.C., Senanayake, S., Khan, F. *Antimicrobial resistance: the major contribution of poor governance and corruption to this growing problem*, in «PLoS ONE», 10(3), 2015, e0116746.
- Colombo, G. *SDG Zero Corruption. An anti-corruption proposal for the Sustainable Development Goals (SDGs)*, Transparency International Italia, maggio 2023, disponibile all'indirizzo: https://www.transparency.it/images/pdf_pubblicazioni/SDG18_Zero_Corruption-Proposta_SDG_anticorruzione.pdf
- Cortez, D. *La construcción social del "Buen Vivir" (Sumak Kawsay) en Ecuador, Programa Andino de Derechos Humanos*, PADH, Ecuador, 2011, disponibile all'indirizzo: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2788/1/RAA-28%20Cortez%2c%20La%20construcci%c3%b3n%20social%20del%20Buen.pdf>
- Davigo, P. *La giubba del re. Intervista sulla corruzione*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- Davigo, P., Mannozi, G. *La corruzione in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- Della Porta, D., Vannucci, A. *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- Desterbeck, F., Schantz, D. *Asset Recovery in the UNCAC Convention: Possibilities and Limitations*, in «EUCRIM – The European Criminal Law Associations' Forum», n. 4, 2009, 162–168, disponibile all'indirizzo: <https://eucrim.eu/articles/asset-recovery-uncac-convention-possibilities-and-limitations/>
- Di Nicola, A. *Dieci anni di lotta alla corruzione in Italia*, in Barbagli M. (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Durán, J. *Institutional Architecture of Total Peace: A normative review studied in practice. SOC ACE Research Paper 33*, University of Birmingham, marzo 2025, disponibile all'indirizzo: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/03/SOCACE-RP33-InstitutionalArchitecture-ENG-Mar25_final.pdf
- Fara, G. M., Tartaglia Polcini, G. *Corruzione: Cantone ha ragione ma l'indice va ripensato*, su [Eurispes.eu](https://eurispes.eu), 22 gennaio 2019, disponibile all'indirizzo: <https://eurispes.eu/news/corruzione-cantone-ha-ragione-ma-lindice-va-ripensato/>
- Forti, G. *Il prezzo della tangente*, Vita e Pensiero, Milano, 2003.
- Gaglio, I., Guzzon, J., Bartz, K. et al., *Strengthening the fight against corruption. Assessing the EU legislative and policy framework: final report for acceptance*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2023.
- Giannini, M.S. *Certezza pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1960.
- Goldstein M., Graff Zivin J., Habyarimana J., Pop-Eleches C., Thirumurthy H., *The effect of absenteeism and clinic protocol on health outcomes: the case of moth-*

- er-to-child transmission of HIV in Kenya*, in «American Economic Journal: Applied Economics», 5(2), 2013, 58-85.
- Guarnotta, L. *La Convenzione di Palermo/3. Alle origini. Il ruolo di Palermo e di Giovanni Falcone*, in «Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata», vol. V, n. 2, 2019, 43-63, disponibile all'indirizzo: <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/article/view/11987>
- Gupta, S. Davoodi, H. Alonso-Terme, R. *Does corruption affect income inequality and poverty?*, in Abed G., Gupta S. (a cura di), *Governance, corruption, and economic performance*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2002, 458-486.
- Gyimah-Brempong, K. *Corruption, economic growth, and income inequality in Africa*, in «Economics of Governance», 3(3), 2002, 183-209.
- Hanf, M. Van-Melle, A. Fraisse, F. Roger, A. Carme, B. Nacher, M. *Corruption kills: estimating the global impact of corruption on children deaths*, in «PLoS ONE», 6(11), 2011, e26990.
- Hoor, H. *Transparency. The key in better government?*, Oxford, 2006.
- Ianni, V. *Haiti, nelle spirali della crisi*, CeSPI, Osservatorio America Latina e Caraibi, Approfondimento n.2/Agosto 2024, 15 e ss., disponibile all'indirizzo: https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf._02_haiti_-_ianni.pdf
- Jenkins, M. Maslen, C. Bak, M. *The relationship between anti-corruption agencies, robust enforcement and economic development*, Transparency International, Anti-Corruption Helpdesk Answer, 15 ottobre 2021, disponibile all'indirizzo: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/ACAs-enforcement-and-economic-growth_2021_PR.pdf
- Johnston, M. *Syndromes of corruption. Mobilizing for reform*, University Press of America, Lanham (MD), 2005.
- Kaufmann, D. *State Capture Matters: Considerations and empirics toward a worldwide measure*, in «Governance Action Hub», 2024, disponibile all'indirizzo: <https://r4d.org/resources/state-capture-index>
- Kaufmann, D. Recanatini, F. Biletsky, S. *Assessing governance: diagnostic tools and applied methods for capacity building and action learning*, World Bank Institute, Discussion Draft, Washington D.C., 2002.
- Knack, S. Keefer, P. *Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures*, in «Economics and Politics», 7(3), 1995, 207-227.
- Lambsdorff, J.G. *The new institutional economics of corruption and reform. Theory, evidence and policy*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.), 2007.
- Luna-Pla, I. Nicolas-Carlock, J.R. *Corruption and complexity: a scientific framework for the analysis of corruption networks*, in «Applied Network Science», 5, 2020, art. 13(2).
- Malem, S. J.F. *Globalizzazione, commercio internazionale, corruzione*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Mauro, P. *Corruption and growth*, in «Quarterly Journal of Economics», 110, agosto 1995, 681-712.
- Mauro, P. *Corruption and the composition of public expenditures*, in «Journal of Public Economics», 69, agosto 1998, 263-279.
- Mauro, P. *Why Worry About Corruption?*, in «Economic Issues», n. 6, International

- Monetary Fund, Washington, D.C., 1997, disponibile all'indirizzo: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/issue6.pdf>.
- Melis, G. Merloni, F. *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- Melis, G. *Etica pubblica e amministrazione*, CUEN, Napoli, 1999.
- Meloncelli, A. *Pubblicità (diritto pubblico)*, in «Enciclopedia del diritto», Giuffrè, Milano, 1988.
- Merloni, F. (a cura di) *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008.
- Merotto, D. Weber, M. Aterido, R. *Pathways to better jobs in IDA countries*, World Bank, Washington D.C., 2018, 25.
- Morales, S. Morales, O. *From bribes to international corruption: the Odebrecht case*, in «Emerald Emerging Markets Case Studies», vol. IX, n. 3, 2019, 1-17, disponibile all'indirizzo: <https://doi.org/10.1108/EEMCS-07-2019-0201>
- Naran, B. Buchner, B. Price, M. Stout, S. Taylor, M. Zabeida, D. *Global landscape of climate finance 2024*, Climate Policy Initiative, ottobre 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2024>
- Ofria, F. *Effetti distorsivi sull'economia legale: la corruzione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, Cosenza, 2006.
- Prabowo H.Y., Suhermita, *Be like water: developing a fluid corruption prevention strategy*, in «Journal of Financial Crime», vol. XXV, n. 4, 2018, 1020-1035.
- Pieth M., *Collective action and corruption*, in *Collective action: innovative strategies to prevent corruption*, Dike, Zurigo/St. Gallen, 2012, pp. 3-22.
- Pieth, M. *International Cooperation to Combat Corruption*, in «International Lawyer», vol. XXIII, n. 3, 1989, 837-847.
- Ponce Solé, J. *Las agencias anticorrupción: una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo*, in «Revista Internacional Transparencia e Integridad – R.I.T.I.», n. 3, gennaio-aprile 2017.
- Rimoli, F. Salerno, G.M. *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, Carocci, Roma, 2006.
- Rinaldi, D. *Corruzione pubblica e privata, unità del mondo, società liquida*, in «Notiziario CENFORM», n. 2, febbraio 2009, Roma.
- Ristau, B. A. Zvekic, U. Warlow, M.E. *International Cooperation and Transnational Organized Crime*, in «Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)», vol. XC, *Are International Institutions Doing Their Job?* (27-30 marzo 1996), 533-541, disponibile all'indirizzo: <https://www.jstor.org/stable/25659076>
- Rodrik, D. Subramanian, A. *The primacy of institutions*, in «Finance and Development», 40(2), 2003, 31-34.
- Rose-Ackerman, S. *Corruption and government. Causes, consequences, and reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Russo, N. Tartaglia Polcini, G. (a cura di), *Il reinserimento nella catena produttiva territoriale dei beni sottratti al crimine organizzato*, 14-16.
- Savona, E.U. Mezzanotte, L. *La corruzione in Europa*, Carocci, Roma, 1998.
- Schulze, G.G. Frank, B. *Deterrence versus intrinsic motivation. Experimental evidence on the determinants of corruptibility*, in «Economics of Governance», 4(2), 2003.
- Shaplen, R. *Annals of Crime: The Lockheed Incident*, in «The New Yorker», vol.

LIII, 23 e 30 gennaio 1978, 48-91.

- Spahn, E. *International Bribery: The Moral Imperialism Critiques*, in «Minnesota Journal of International Law», vol. IXX, 2009, 155-190.
- Tanzi, V. Davoodi, H. *Corruption, public investment, and growth*, in Abed G., Gupta S. (a cura di), «Governance, corruption, and economic performance», International Monetary Fund, Washington D.C., 2002, 280–299.
- Tartaglia Polcini, G. *La corruzione tra realtà e rappresentazione. Ovvero: come si può alterare la reputazione di un Paese*, (a cura di) Eurispes, Minerva Edizioni, Bologna, 2018.
- Tartaglia Polcini, G. *L'agenda multilaterale per la prevenzione e la sanzione della corruzione*, presentazione al ciclo di conferenze magistrali “Corrupción en el poder”, Lima, 8-10 maggio 2023, disponibile all'indirizzo: https://iila.org/wp-content/uploads/2023/05/GIOVANNI-TARTAGLIA-POLCINI_pptITA.pdf
- Vannucci, A. *La corruzione come sistema a dieci anni di mani pulite*, in Forti G. (a cura di), «Il prezzo della tangente», Vita e Pensiero, Milano, 2003.
- Vinke, F. *The state and the civil society in the fight against corruption*, in «The Eighth International Anti-Corruption Conference», Lima, 7 novembre 1997.
- Williams, P. *Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?*, in «Crime, Law and Social Change», vol. XXVII, n. 3, 1997, 321–355, disponibile all'indirizzo: <https://www.jstor.org/stable/24357599>
- Wei, S.-J. *How taxing is corruption on international investors?*, in «Review of Economics and Statistics», 82(1), 2000, 1–11.
- Wraith, R. Simpkins, E. *Corruption in developing countries*, Allen & Unwin, Londra, 1963.
- Zeballos, P. Farah, D. *Tren de Aragua, El caso de Chile y repercusiones regionales: expansión, estructura y metodologías*, 2025, disponibile all'indirizzo: <https://fundaciontaeda.org/en/research-case-for-the-tren-de-aragua-by-pablo-zeballos-and-douglas-farah/>

Altra documentazione rilevante

- ANAC, *Indicatori di contesto del modello di analisi del rischio corruttivo*, disponibile all'indirizzo: <https://www.anticorruzione.it/indicatori-di-contesto>
- ANAC, *Indicatori di rischio a livello comunale*, disponibile all'indirizzo: <https://www.anticorruzione.it/rischio-a-livello-comunale>
- ANAC, *Piano nazionale anticorruzione. Aggiornamento 2024 al PNA 2022*, Delibera ANAC n. 31, Roma, 30 gennaio 2025.
- ANAC, *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'ANAC. Triennio 2025-2027*, Roma, 30 gennaio 2025.
- ANAC, *Rischio Corruttivo Negli Appalti*, 2025, disponibile all'indirizzo: www.anticorruzione.it/en/rischio-corruttivo-negli-appalti
- ANAC, OCSE, *Protocollo di intesa per le attività di cooperazione relative a “EX-PO Milano 2015”*, Milano, 3 ottobre 2014, disponibile all'indirizzo: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/de92f80d-7343-7899-ad6c-17ef8fcc4069>
- Artt. 279, 303 e ss. del *Código Penal argentino*, disponibile all'indirizzo: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm#2>

- Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, *Red de Fiscales contra las Finanzas Criminales (RFFIC)*, disponibile all'indirizzo: <https://www.aiamp.info/index.php/fiscales-contra-las-finanzas-criminales-16>
- Basel Institute on Governance, *Anti-corruption collective action: success factors, sustainability and strategies. Insights and recommendations from two workshops*, Working Paper n. 27, 2018, disponibile all'indirizzo: <https://baselgovernance.org/publications/working-paper-27-anti-corruption-collectiveaction-success-factors-sustainability>
- BIAC, OCSE, *Manifesto Corruzione Zero. Per un nuovo Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (Zero Corruption for a New Sustainable Development Goal)*, Parigi, novembre 2022.
- Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, *Cartelli Colombiani, Organizzazioni Criminali straniere*, parte IV, Doc XXXVIII-bis, 403-407, disponibile all'indirizzo: https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/xxviiiibis/002/00000026.pdf
- CGIL, *Scheda sul fenomeno della corruzione in Italia*, 13 marzo 2008.
- Commissione Unione europea, *Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*, Bruxelles, 26 luglio 1995.
- Commissione Unione europea, *Corruption 2023 – Special Eurobarometer Survey*, Bruxelles, 2023.
- Commissione Unione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione*, recante abrogazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e della convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale siano coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e modifica della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo, COM(2023) 234 final, Bruxelles, 3 maggio 2023.
- Commissione Unione europea, *Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Italy*, documento di accompagnamento alla *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The rule of law situation in the European Union*, Bruxelles, 5 luglio 2023.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Enterprise Risk Management – Integrated framework*, settembre 2004.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, *Declaración Conjunta de la V Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción*, Ciudad de México, 27 ottobre 2021, disponibile all'indirizzo: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/678817/Celac_Joint_Declaration_October_27_2021.pdf
- Conference of the Parties to the United Nations Convention against Corruption, *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption - Executive Summary*, Review Process, 2014, disponibile all'indirizzo: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1388719Ae.pdf>
- Conference of the Parties to the United Nations Convention against Corruption, *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption -*

- Executive Summary, Review Process, Chile, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/28Aug-6Sep2024/CAC-COSP-IRG-II-4-1-Add.12/2411349E.pdf>
- Confindustria Servizi S.p.A., *Codice etico e di comportamento*, Roma, 19 novembre 2020.
- Consiglio d'Europa, *Convenzione civile contro la corruzione*, Strasburgo, 27 gennaio 1999.
- Consiglio d'Europa, *Convenzione penale contro la corruzione*, Strasburgo, 4 novembre 1999.
- Consiglio d'Europa, *Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reati e sul finanziamento del terrorismo (Convenzione di Varsavia)*, Strasburgo, 2005.
- Consiglio d'Europa, *Convenzione sul riciclaggio, l'identificazione, il sequestro e la confisca dei proventi di reato*, Strasburgo, 1990.
- Consiglio d'Europa, Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), *Rapporto di valutazione. Italia*, Quinto ciclo di valutazione, Strasburgo, 26 agosto 2024.
- Decisione 1999/352/CE*, della Commissione, CECA, Euratom della Commissione del 28 aprile 1999 che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), GUCE L 136, 31 maggio 1999.
- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136. (11G0201), disponibile all'indirizzo: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011-09-06;159>
- Decreto n. 5687, Promulga a Convenção des Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, 31 gennaio 2006.
- Dichiarazione della Riunione dei Ministri di Giustizia, dell'Interno e Sicurezza del MERCOSUR e degli stati associati sulla creazione di una Rete di Cooperazione Penitenziaria (REDCOPEN), 31 maggio 2019, disponibile all'indirizzo: <https://iila.org/it/dichiarazione-della-riunione-dei-ministri-di-justizia-dellinterno-e-sicurezza-del-mercosur-e-degli-stati-associati-sulla-creazione-di-una-rete-di-cooperazione-penitenziaria-redcopen-31-m/>
- Dirección General de Persecución del Ministerio Público, Procuraduría Especializada de Persecución de La Corrupción Administrativa (PEPCA), *Acusación Operación Anti-pulpo*, Repubblica Dominicana, 29 luglio 2024, disponibile all'indirizzo: https://pgr.gob.do/wpfd_file/acusacion-operacion-antipulpo/
- Direttiva 2014/95/UE del Parlamento e del Consiglio, 15 novembre 2014.
- Direttiva 2022/2464/UE del Parlamento e del Consiglio, 14 dicembre 2022, disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464>
- Direttiva 2024/1760/UE del Parlamento e del Consiglio, 13 giugno 2024, disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj/eng>
- Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (DCSA), *Programma COPOLAD III – Cooperazione giudiziaria e antidroga*, disponibile all'indirizzo: <https://antidroga.interno.gov.it/corso-copolad-iii-roma-dcsa-11-15-dicembre/>
- Eurispes, *Indice sulla corruzione, ovvero come si diffama un Paese*, 28 gennaio

- 2021, disponibile all'indirizzo: <https://eurispes.eu/news/eurispes-indice-sulla-corruzione-ovvero-come-si-diffa> Eurispes, *Rapporto Italia 2008*, Eurlink, Roma, 2009.
- Eurispes, *Rapporto Italia 2016*, Minerva Edizioni, Argelato (BO), 2016.
- Eurispes, *Rapporto Italia 2023*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CS), 2023.
- Eurispes, *Rapporto Italia 2024*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CS), 2023.
- EUROFRONT, *Programma di cooperazione per la sicurezza delle frontiere in America Latina*, disponibile all'indirizzo: <https://programaeurofront.eu/en/page/que-es-eurofront>
- European Network for Public Ethics, *Rome Declaration on new perspectives in corruption prevention and fostering the culture of integrity in Europe*, Roma, 11 ottobre 2024.
- EUROPOL, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021*, L'Aia, Europol, 2021, disponibile all'indirizzo: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf
- EUROPOL, *The Other Side of the Coin. Analysis of Financial and Economic Crime*, L'Aia, Europol, 2022, disponibile all'indirizzo: <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/The%20Other%20Side%20of%20the%20Coin%20-%20Analysis%20of%20Financial%20and%20Economic%20Crime%20%28EN%29.pdf>
- FAO, *State of the world's forests*, FAO, Roma, 2020.
- FATF, *Best Practices on Combating the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*, Parigi, FATF/OCSE, novembre 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/BPP-Combating-TF-Abuse-NPO-R8.pdf>
- FATF, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendations*, Parigi, FATF/OCSE, 2012, aggiornato a febbraio 2025, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>
- FATF - GAFILAT, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Mexico, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris, 2018, 11 e 12, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/MER-Mexico-2018.pdf.coredownload.pdf>
- FATF - GAFILAT, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Brazil, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris, 2023, 12-13, disponibile all'indirizzo: <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/09/Brazil-Mutual-Evaluation-2023.pdf.coredownload.inline.pdf.pdf>
- FATF - GAFILAT, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Argentina, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Argentina-Mutual-Evaluation-Report-2024.pdf.coredownload.inline.pdf>
- G20, *Anti-Corruption Action Plan (2025–2027)*, vertice G20 di Rio de Janeiro, 24

- ottobre 2024, disponibile all'indirizzo:
<https://www.g20.utoronto.ca/2024/241024-anticorruption-action-plan.html#fn1>
- G20, *Compendium of good practices on measuring corruption (GPMC)*, rapporto approvato durante la Presidenza italiana del G20, 2021, disponibile all'indirizzo:
https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/ThematicAreas/Sectors/2021_The_measurement_of_corruption_in_G20_countries.pdf
- G20, *Contributing to a just world and a sustainable planet through anti-corruption and integrity promotion*, Dichiarazione ministeriale, Anti-Corruption Ministerial Meeting, G20 Anti-Corruption Working Group – ACWG, 2024.
- G20, *Dichiarazione dei Leader del G20 di Roma*, parr. 57-59, Roma, 30-31 ottobre 2021, disponibile all'indirizzo:
https://www.governo.it/sites/governo.it/files/G20ROMELEADERSDECLARATION_0.pdf
- G20, G20 Anti-Corruption Working Group Action Plan 2025–2027, Natal (Brasile), 24 ottobre 2024.
- G20, *High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency*, documento approvato dal G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Summit, Australia, 2014.
- GAFILAT, *Análisis de amenazas regionales en materia de lavado de activos*, Buenos Aires, 2015.
- GAFILAT, *Cuarta actualización del informe de amenazas regionales en materia de lavado de activos*, Buenos Aires, 2024.
- GAFILAT, *Declaración de Cartagena de Indias: Un llamado a reforzar el compromiso y las medidas de recuperación de activos a nivel regional*, GAFILAT, Buenos Aires, 2023, disponibile all'indirizzo: <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/Declaracion-de-cartagena-de-indias.pdf>
- GAFILAT, *Informe de tipologías regionales de lavado de activos/financiamiento del terrorismo 2019–2020*, Buenos Aires, 2021.
- GAFILAT, *Informe de tipologías regionales de lavado de activos/financiamiento del terrorismo 2021–2022*, Buenos Aires, 2023.
- GAFILAT, *Linee guida generali della Rete per il Recupero dei Beni (RRAG)*, documento approvato dal Plenario del GAFILAT, Asunción, dicembre 2011, disponibile all'indirizzo:
<https://www.oas.org/cicaddocs/Document.aspx?Id=4017>.
- GAFILAT, *Mutual Evaluation Report of the Fourth Round*, Dominican Republic, 2018, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/GAFILAT-MER-Dominican-Republic-2018.pdf.coredownload.inline.pdf>
- GAFILAT, *Mutual Evaluation Report of the Republic of Chile*, 2021, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/GAFILAT-Mutual-Evaluation-Report-Chile-2021.pdf.coredownload.pdf>
- GAFILAT, *Mutual Evaluation Report of the Republic of Ecuador*, 2023, 12 e 13, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/GAFILAT-Mutual-Evaluation-Ecuador-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>
- GAFILAT, *Prevención, detección e investigación de casos de corrupción y lavado*

- de activos de impacto regional: perspectivas y estrategias para GAFILAT 2024*, report, Buenos Aires, 2024.
- GAFILAT, *Red de Recuperación de Activos del GAFILAT (RRAG)*, disponibile all'indirizzo: <https://www.gafilat.org/index.php/en/rrag>
- GAFILAT, *Tercera actualización del informe de amenazas regionales en materia de lavado de activos 2019 y 2021*, Buenos Aires, s.f. b.
- Global Integrity, *Global integrity report 2006*, Buenos Aires, 2006.
- ICC, *ICC Rules on Combating Corruption*, 2023, disponibile all'indirizzo: www.iccwbo.org/news-publications/policies-reports/icc-rules-on-combating-corruption.
- IILA, *El PacCTO, Risultati del programma di cooperazione UE-America Latina*, disponibile all'indirizzo: <https://resultados.elpaccto.eu/resultados/>
- IILA, *El PacCTO 2.0, Programma di lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, disponibile all'indirizzo: <https://iila.org/it/al-via-la-seconda-fase-del-programma-el-paccto-di-lotta-alla-criminalita-organizzata-transnazionale-panama-11-13-marzo-2024/>
- IILA, *Progetto di cooperazione di alta formazione tra l'Arma dei Carabinieri e gli organismi omologhi latinoamericani*, missioni del 30-31 gennaio e 3-5 marzo 2025, disponibile rispettivamente agli indirizzi: <https://iila.org/it/missione-in-argentina-del-progetto-di-cooperazione-di-alta-formazione-tra-larma-dei-carabinieri-e-gli-organismi-omologhi-latinoamericani-30-31-gennaio-2025/>
<https://iila.org/it/missione-in-messico-del-progetto-di-cooperazione-di-alta-formazione-tra-larma-dei-carabinieri-e-gli-organismi-omologhi-latinoamericani-3-5-marzo-2025/>
- IILA, *Progetto di cooperazione per la sicurezza economico-finanziaria Italia-America Latina (SEFILAT)*, disponibile all'indirizzo: <https://iila.org/it/missione-in-uruguay-e-argentina-del-progetto-di-cooperazione-per-la-sicurezza-economico-finanziaria-italia-america-latina-sefilat-febbraio-2025/2020>
- IILA, *Progetto “EU Law Enforcement Support for the Fight against Drugs and Organized Crime in Peru”*, disponibile all'indirizzo: <https://iila.org/it/progetto-eu-law-enforcement-support-for-the-fight-against-drugs-and-organized-crime-in-peru-convenio-internacional-corrupcion-en-el-poder/>
- IILA, *Programma EURESP. Sostegno al governo dell'Ecuador per la sicurezza nazionale*, disponibile all'indirizzo: <https://iila.org/it/il-programma-euresp-sostiene-il-governo-dellecuador-nellazi>
- IILA, *Programma Falcone-Borsellino. Nuove iniziative contro il crimine organizzato in Argentina*, disponibile all'indirizzo: <https://iila.org/it/programma-falcone-borsellino-nuove-iniziative-contro-il-crimine-organizzato-in-argentina/ne-tesa-a-ripristinare-la-sicurezza-nel-paese/>
- IILA, MAECI Direzione Generale per l'America Latina, *Programma di Cooperazione internazionale “Falcone-Borsellino”: una avanguardia nella assistenza tecnica all'America latina contro il crimine organizzato*, 22 aprile 2021, [https://iila.org/it/il-programma-di-cooperazione-internazionale-falcone-borsellino-una-avanguardia-nella-assistenza-tecnica-allamerica-latina-contro-il-crimine-organizza-to/#:~:text=Due%20le%20tematiche%20al%20centro,di%20servizi%20\(Webi](https://iila.org/it/il-programma-di-cooperazione-internazionale-falcone-borsellino-una-avanguardia-nella-assistenza-tecnica-allamerica-latina-contro-il-crimine-organizza-to/#:~:text=Due%20le%20tematiche%20al%20centro,di%20servizi%20(Webi)

nar%202)

- IILA, MAECI Direzione Generale per l'America Latina, *Programma di Cooperazione internazionale "Falcone-Borsellino": una avanguardia nella assistenza tecnica all'America latina contro il crimine organizzato*, 22 aprile 2021, [https://iila.org/it/il-programma-di-cooperazione-internazionale-falcone-borsellino-una-avanguardia-nella-assistenza-tecnica-allamerica-latina-contro-il-crimine-organizza-to/#:~:text=Due%20le%20tematiche%20al%20centro,di%20servizi%20\(Webinar%202\)](https://iila.org/it/il-programma-di-cooperazione-internazionale-falcone-borsellino-una-avanguardia-nella-assistenza-tecnica-allamerica-latina-contro-il-crimine-organizza-to/#:~:text=Due%20le%20tematiche%20al%20centro,di%20servizi%20(Webinar%202))
- Il Sole 24 Ore, *I costi della corruzione in Italia. La corruzione: le conseguenze economiche e gli strumenti di contrasto*, INMP, dicembre 2013, disponibile all'indirizzo: https://st.ilsole24ore.com/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2013/12/Costi-effetti-corruzione-IMP.pdf
- IMF, GAFILAT, *Mutual Evaluation Report of the Fourth Round – Republic of Colombia*, novembre 2018, disponibile all'indirizzo: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/GAFILAT-Mutual-Evaluation-Colombia-2018.pdf.coredownload.inline.pdf>
- Italia-SICA, *PAESCA 1 Plan de apoyo SICA-BCIE-Italia 2011–2013*, disponibile all'indirizzo: <https://www.italia-sica.org/esca/apoyo-de-italia-la-esca/plan-de-apoyo-2011-2013/>
- Italia-SICA, *PAESCA 2 Medidas patrimoniales de lucha al crimen organizado 2015-2016*, disponibile all'indirizzo: <https://www.italia-sica.org/esca/apoyo-de-italia-la-esca/paesca-2/>
- Italia-SICA, *PAESCA 3 La reinserción territorial de los bienes incautados*, disponibile all'indirizzo: <https://www.italia-sica.org/esca/apoyo-de-italia-la-esca/esca-3-2017/>
- IILA, *Rete di cooperazione penitenziaria dei Paesi MERCOSUR e associati*, disponibile all'indirizzo: <https://iila.org/it/dichiarazione-della-riunione-dei-ministri-di-giustizia-dellinterno-e-sicurezza-del-mercosur-e-degli-stati-associati-sulla-creazione-di-una-rete-di-cooperazione-penitenziaria-redcopen-31-m/>
- International Anti-Corruption Academy, *Insights Brief – Italy Country Research*, Global Programme on Measuring Corruption (GPMC), n. 2022/01, Laxenburg (Austria), novembre 2022.
- International Centre for Asset Recovery, *Operational Strategy 2021–2024*, Basel Institute on Governance, disponibile all'indirizzo: <https://baselgovernance.org/sites/default/files/2021-03/ICAR%20Operational%20Strategy%202021-24.pdf>
- International Centre for Asset Recovery, *Strategy 2025–2028*, Basel Institute on Governance, disponibile all'indirizzo: <https://baselgovernance.org/asset-recovery>
- Legge 31 maggio 1965, n. 575, Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere, in G.U. 6 giugno 1965, n. 139.
- Legge 3 agosto 2009, n. 116, Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, disponibile all'indirizzo:

- <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009-08-03;1161vig=>
- Legge 4 giugno 2010, n. 93, Ratifica ed esecuzione del Trattato per l'assistenza giudiziaria in materia penale tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Cile.
- Ley 24.767, Disposiciones Generales. Extradición. Asistencia en la investigación y juzgamiento de delitos. Cumplimiento de condenas. Competencia. Disposiciones Transitorias y de Forma, 1996.
- L'EURESP.IT, *L'Italia in prima linea nei programmi di assistenza tecnica europei*, 17 luglio 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.leurispes.it/euresp-italia-in-prima-linea-nei-programmi-dassistenza-tecnica-europei/>
- MAECI, *La priorità dei rapporti con l'America Latina e i Caraibi*, Decreto n. 4852/169 BIS del 22.03.2024, Allegato 1 – Priorità tematiche anno 2024, punto 2 – Prosperità, sezione g, Roma, 2024.
- McKinsey Global Institute, *The power of parity: how advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*, McKinsey & Company, settembre 2015.
- Ministero della Giustizia, *Convenzione OCSE contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri - Applicazione in Italia*, 11 aprile 2012, disponibile all'indirizzo: <https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART743793>
- Ministerio Secretaria General de la Presidencia, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, *6° Plan de Acción de Estado Abierto Chile*, Cile, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2024/05/6to-Plan-de-Accion-de-Estado-Abierto-2024-1.pdf>
- OAS, *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)*, disponibile all'indirizzo: <https://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/>
- OCSE, *Anti-corruption reforms in Eastern Europe and Central Asia*, Parigi, 2020.
- OCSE, *Collective action and the fight against corruption*, Briefing note, Parigi, maggio 2020, disponibile all'indirizzo: <https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/Collective-Action-and-Fight-Against-Corruption-Policy-Briefing-Note-May2020.pdf>
- OCSE, *Convenzione anticorruzione*, Parigi, 2000.
- OCSE, *Convenzione contro la corruzione del funzionario pubblico straniero nelle transazioni economiche internazionali*, Working Group on Bribery, Parigi, 21 novembre 1997.
- OCSE, *Convenzione sulla lotta contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali e commentari alla Convenzione*, Parigi, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fighting-foreign-bribery/Convention%20and%20commentaries%20booklet%202024.pdf>
- OCSE, *Global lessons on collective action against corruption: the case of Morocco*, 2020, disponibile all'indirizzo: <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/collective-actionagainst-corruption-morocco.htm>
- OCSE, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Brazil*, OECD Publishing, Paris, 12 giugno 2023, disponibile all'indirizzo: <https://doi.org/10.1787/fd55d063-en>
- OCSE, *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Report: Italy*,

- OECD Publishing, Parigi, 18 ottobre 2022, disponibile all'indirizzo: <https://doi.org/10.1787/f94df262-en>
- OCSE, *Making the invisible visible: a guide to measuring public sector integrity*, Parigi, 2015.
- OCSE, *OECD principles of corporate governance*, Parigi, 2003.
- OCSE, *OECD principles of integrity in public procurement*, Parigi, 2017.
- OCSE, *OECD public integrity handbook*, Parigi, 2020.
- OCSE, *Public Consultation Document: Review of the 2009 OECD Anti-Bribery Recommendation*, Parigi, OCSE, 2019, disponibile all'indirizzo: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Public-Consultation-Review-OECD-Anti-Bribery-Recommendation.pdf>
- OCSE, *Raccomandazione sulla lotta alla corruzione nelle operazioni economiche internazionali, C(97)123/Final*, Parigi, 23 maggio 1997.
- OCSE Working Group on Bribery, *Contribution to the United Nations General Assembly Special Session (UNGASS)*, UNODC, 2021, disponibile all'indirizzo: https://ungass2021.unodc.org/uploads/ungass2021/documents/session1/contributions/OECD_Working-Group-on-Bribery-Contribution-UNGASS-2021_.pdf
- ONU, *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale organizzato (UNTOC, Convenzione di Palermo)*, Ris. n. 55/25, 2000.
- ONU, *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC, Convenzione di Merida)*, New York, Nazioni Unite, 2004, disponibile all'indirizzo: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf
- ONU, *Risoluzione S-32/1 Our common commitment to effectively addressing challenges and implementing measures to prevent and combat corruption and strengthen international cooperation* adottata dall'Assemblea Generale il 2 giugno 2021, New York, disponibile all'indirizzo: <https://docs.un.org/en/A/RES/S-32/1>
- ONU, *Risoluzione 8/10 Measurement of corruption* adottata dalla Conferenza degli Stati Parti alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, 2019.
- ONU, *Risoluzione 10/4* adottata dalla Conferenza degli Stati Parti alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, ottobre 2020.
- ONU, *Risoluzione 58/4, Art. 8, Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, New York, 2004, disponibile all'indirizzo: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf
- ONU, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable UNDP, User's guide to measuring corruption and anti-corruption*, 2015, disponibile all'indirizzo: <https://anti-corruption.org/users-guide-to-measuring-corruption-and-anti-corruption>
- ONU, *Trasformare il mondo. Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile*, New York, 2015, disponibile all'indirizzo: <https://sdgs.un.org/goals>
- Onuitalia.com, *Italia presenta nuovo programma a contrasto del crimine organizzato in Ecuador*, 27 agosto 2024, disponibile all'indirizzo: <https://onuitalia.com/2024/08/27/ecuador-italia-presenta-un-nuovo-programma-a-contrasto-del-crimine-organizzato/>

- Regolamento (EU) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati (Regolamento generale sulla protezione dei dati – GDPR), in GUUE L 119, 4 maggio 2016.
- Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), *Annual Report 2023*, aprile 2024, disponibile all'indirizzo: <https://star.worldbank.org/sites/default/files/2024-04/StAR-annual-2023-06%20%281%29.pdf>
- Stolen Asset Recovery Initiative, *Guidelines for the Efficient Recovery of Stolen Assets*, Washington DC, 2021, disponibile all'indirizzo: https://star.worldbank.org/sites/default/files/2021-01/Asset%20recovery%20guidelines_Eng.pdf
- Transparency International, *Bribe payers index report 2008*, 24 giugno 2008.
- Transparency International, *Collective action on business integrity. A practitioner's guide for civil society organisations*, 2018, disponibile all'indirizzo: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/collective_action_on_business_integrity
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2025 – Technical Methodology*, disponibile all'indirizzo: <https://www.transparency.org/en/cpi>
- Transparency International, *Global corruption barometer 2007*, 2007.
- Transparency International, *Global corruption barometer 2009*, 2009.
- Transparency International, *Global corruption barometer for Latin America and the Caribbean*, 11 ottobre 2019.
- Transparency International, *Report 1995*, 1995.
- Transparency International, *Report 2002*, 2002.
- Transparency International, *The methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*, University of Passau, 2008.
- Transparency International, *Using open data to expose corruption in Mongolia*, Medium, 11 ottobre 2019, disponibile all'indirizzo: <https://www.transparency.org/en/blog/using-open-data-to-expose-corruption-in-mongolia>
- UN Global Compact Office, *A practical guide for collective action against corruption*, 2015, disponibile all'indirizzo: <https://www.unglobalcompact.org/library/1781>
- UN Global Compact Office, *Business against corruption. A framework for action*, 2011.
- UN Global Compact Office, *Corporate sustainability with integrity: organizational change to collective action, Global Compact for the 10th Principle*, 2012.
- UN Global Compact Office, *Uniting against corruption. A playbook on anti-corruption collective action*, 2021.
- UE, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (in particolare art. 41 sul diritto di accesso ai documenti pubblici e alla trasparenza nell'azione degli organismi pubblici).
- UNODC, INEGI Centre of Excellence in Statistical Information on Government, Crime, Victimization and Justice, *Critical review of existing practices to measure the experience of corruption*, 2018.
- UNODC, *International practices to measure, monitor and evaluate corruption levels and anti-corruption policies*, 2020.
- UNODC, *Jakarta statement on principles for anti-corruption agencies*, Jakarta,

- 2012, disponibile all'indirizzo:
https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf
- UNODC, *Learn about UNCAC*, 2024, disponibile all'indirizzo:
<https://www.unodc.org/corruption/en/uncac/learn-about-uncac.html>
- UNODC, *Risoluzione 10/4 Methodologies and indicators for measuring corruption and the effectiveness of anti-corruption framework* Risoluzione 10/4 adottata dalla Conferenza degli Stati Parti alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, Atlanta (Stati Uniti), 11–15 dicembre 2023, disponibile all'indirizzo:
<https://www.unodc.org/corruption/en/cosp/conference/session10-resolutions.html#Res.10-4>
- UNODC, *Secondo rapporto UNCAC sull'Italia*, 2019, disponibile all'indirizzo:
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_Final_Country_Report.pdf
- UNODC, *World Drug Report 2023*, giugno 2023, disponibile all'indirizzo:
https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_Exsum_fin_SP.pdf
- UNODC, *What is Corruption?*, disponibile all'indirizzo:
<https://www.unodc.org/corruption/en/learn/what-is-corruption.html>
- UNODC, UNDP, *Manual on corruption surveys. Methodological guidelines on the measurement of bribery and other forms of corruption through sample surveys*, Vienna, 2018, disponibile all'indirizzo:
https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/CorruptionManual_2018_web.pdf
- UNRIC, Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite, *Le Nazioni Unite adottano un innovativo Patto per il Futuro per trasformare la governance globale*, 2024, disponibile all'indirizzo: <https://unric.org/it/le-nazioni-unite-adottano-un-innovativo-patto-per-il-futuro-per-trasformare-la-governance-globale/>
- U.S. Department of Justice, *Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least \$3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History*, 21 dicembre 2016, disponibile all'indirizzo:
<https://www.justice.gov/archives/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>
- World Bank Group, *Anticorruption Initiatives – Reaffirming Commitment to a Development Priority*, Washington DC, dicembre 2019.
- World Bank Group, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, Report n. 152968, Washington DC, 2020, disponibile all'indirizzo:
<http://documents.worldbank.org/curated/en/986521600118147288>
- World Bank Group, *Governance and Anticorruption Diagnostic: The Challenges of Implementation*, Washington DC, 2017.
- World Bank, *Indicatori di governance, dati più recenti disponibile per ciascun Paese*, disponibile all'indirizzo: <https://www.enterprisesurveys.org>
- World Bank Group, *Poverty, Prosperity and Planet Report 2024: Pathways Out of the Polycrisis*, Washington DC, 2024, disponibile all'indirizzo:
<https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-prosperity-and-planet>

- World Bank Group, *World Development Report: The State in a Changing World*, Washington DC, 1997.
- World Bank Group, *Worldwide Governance Indicators, 2024 Update*, disponibile all'indirizzo: www.govindicators.org
- World Bank Group, OCSE, UNODC, *The Impact of Corruption on Sustainable Development. Think piece for the G20 Anti-Corruption Working Group*, Washington DC, 2024.
- World Bank Institute, *Fighting Corruption through Collective Action: A Guide for Business*, 2008, disponibile all'indirizzo: <https://baselgovernance.org/publications/fightingcorruption-and-fraud-through-collectiveaction-guide-business>
- World Economic Forum, *Agenda for Business Integrity: Collective Action*, Global Future Council on Transparency and Anti-Corruption, Community Paper, agosto 2020, disponibile all'indirizzo: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Agenda_for_Business_Integrity.pdf
- World Economic Forum, *Corruption costs developing countries \$1.26 trillion every year – yet half of EMEA think it's acceptable*, Geo-economics and Politics, 9 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo: <https://www.weforum.org/stories/2019/12/corruption-global-problem-statistics-cost>

Altre risorse utili

Istituzioni Italiane

AGCM - Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

<https://www.agcm.it>

ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione

<http://www.anticorruzione.it>

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/>

<https://www.anticorruzione.it/en/amministrazione-trasparente/>

<https://www.anticorruzione.it/gli-indicatori>

Corte dei conti

<https://www.corteconti.it/HOME/ricerca>

Corte Suprema di Cassazione

<https://www.cortedicassazione.it/>

Direzione nazionale antimafia

<https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/relazioni-semestrali/>

ISTAT

*Banca dati

<https://www.istat.it/it/giustizia-e-sicurezza?dati>

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

*Tavolo interistituzionale di Coordinamento Anticorruzione

<https://www.esteri.it>

Ministero dell'Economia e delle Finanze

*Tavolo interistituzionale con l'Autorità Anticorruzione ANAC

<https://www.mef.gov.it>

Ministero della Giustizia

*Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo DNAA

<https://www.giustiziao.it>

Ministero dell'Interno

<https://www.mininterno.it>

*Banca dati

<https://www.interno.gov.it/it/dati-e-statistiche>

T.I. - Transparency International Italia

www.transparency.it/linkutili.html

UIF - Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia presso la Banca d'Italia

<https://www.uif.bancaditalia.it>

Istituzioni e Organizzazioni Internazionali

AU - African Union

*African Union Convention on Preventing and Combating Corruption and Related Offences

<http://www.africa->

[un-](http://www.africa-un.org/official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf)

[ion.org/official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Conventi](http://www.africa-un.org/official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf)

[on%20on%20Combating%20Corruption.pdf](http://www.africa-un.org/official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Convention%20on%20Combating%20Corruption.pdf)

Anti-Corruption Gateway for Europe and Eurasia

www.nobribes.org

Anti Corruption Network for Transition Economies

www.anticorruptionnet.org

Business Fighting Corruption

www.fightingcorruption.org

CARIN - Camden Assets Recovery Inter-agency Network

(and its regional ARINS)

<https://www.carin.network>

Center for International Private Enterprise

www.cipe.org

COE - Council of Europe

www.coe.int

*Council of Europe Civil Law Convention on Corruption

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>

*Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>

*Council of Europe - GRECO

<http://www.coe.int/greco>

Confederation of Danish Industry

*Avoid Corruption, guide for companies

<http://di.dk/english/Pages/English.aspx>

Control Risks Group

*Report, Facing up to Corruption

<http://www.control-risks.com/pdf/corruption%20sequel2003.pdf>

Criminological Resources on the Web

www.ncjrs.org/intfwww.htm

Egmont Group of Financial Intelligence Units.

<https://egmontgroup.org>

ENPE - European Network for Public Ethics

<http://www.anticorruzione.it/en>

Ethics Resource Center

*Offers training of ethics officers and staff

www.erc.org

EU - European Union

www.europa-eu.int

*The European Union Convention on the Fight against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States

http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133027_en.htm

EPPO - European Public Prosecutor's Office

<https://www.epo.europa.eu>

EUROJUST - European Union Agency for Criminal Justice Cooperation

<https://www.eurojust.europa.eu>

EUROPOL - European Union Agency for Law Enforcement Cooperation

<https://www.europol.eu.int>

FATF - The Financial Action Task Force on Money Laundering

www.oecd.org/fatf

*The Forty Financial Action Task Force Recommendations

<http://www.fatf->

[gafi.org/document/28/0,3343,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,3343,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html)

FIDIC - International Federation of Consulting Engineers

*Code of Ethics and Policy Statements

<http://www1.fidic.org/about/ethics.asp>

FTSE 4Good

*Criteria on countering bribery

http://www.ftse.com/Indices/FTSE4Good_Index_Series/Downloads/FTSE4Good_Countering_Bribery_Criteria.pdf

GAFILAT - Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica

(Latin America Anti-Money Laundering Group)

<https://gafilat.org>

Global Reporting Initiative

*Provides companies with a comprehensive reporting framework

www.globalreporting.org

Global Witness

www.globalwitness.org

UNODC Grace Initiative Global

The Initiative for Governance, Reconciliation, Agriculture and Coexistence

<https://www.grace-initiative.org>

<https://www.grace-unodc.org>

IACA - International Anti-Corruption Academy

*Promoted by United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), the European Anti-Fraud Office (OLAF), INTERPOL, the Austrian Republic

<https://www.iaca.int>

<https://www.anticorruzone.eu>

IACC - Organization of American States Inter-American Convention against Corruption

<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html>

IBLF - International Business Leaders Forum

www.iblfi.org

ICC - International Chamber of Commerce

*Fighting Corruption: A Corporate Practices Manual

www.iccwbo.org

ICMM - International Council on Mining and Metals (ICMM)

*Sustainable Development Charter, ICMM Ten Principles

<http://www.icmm.com/our-work/sustainabledevelopment-framework/10-principles>)

ILO - International Labour Organisation

www.ilo.org

INTERPOL - International Criminal Police Organisation (ICPO-INTERPOL)

<https://www.interpol.int>

International Centre for the Prevention of Crime

www.crime-prevention-intl.org/english/index.htm

International Organized Crime

www.afpc.org/issues/crime.htm

OECD

www.oecd.org

*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions

http://www.oecd.org/document/21/0,3746,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html

*Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, 2010

<http://www.oecd.org/dataoecd/11/40/44176910.pdf>

*Guidelines for Multinational Enterprises

http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_34889_1_1_1_1,00.html

*Stability Pact Anti-Corruption Initiatives

www1.oecd.org/daf/SPAIcom

*Anti-Corruption Division

www1.oecd.org/daf/nocorruptionweb

OSCE - Organisation for Security and Co-operation in Europe

www.osce.org

*OSCE - Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)

www.legislationline.org

Public Concern at Work

A consultancy, it provides guidance and practical training for companies, advises governments and runs a confidential helpline for employees. In 2005, Public Concern at Work published Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice.

www.pcaw.co.uk

Publish what you pay

www.publishwhatyoupay.org

SIGA - Sport Integrity Global Alliance

<https://siga-sport.com/>

T.I. - Transparency International

www.transparency.org

www.transparency.org/cpi
http://www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles)
The Extractive Industry Transparency Initiative
www.eitransparency.org
TRACE International
www.traceinternational.org
UN - United Nations
*The UN Convention against Corruption
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>
UN Global Compact
www.unglobalcompact.org
*The Communication on Progress
http://www.unglobalcompact.org/COP/communicating_progress.html
*The Differentiation Programme
http://www.unglobalcompact.org/COP/differentiation_programme.html
*The Anti-Corruption Reporting Guidance
http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/UNGC_AntiCorruptionReporting.pdf
*UN Global Compact Management Model:
http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2010_06_17/UN_Global_Compact_Management_Model.pdf
*Other tools on Anti-Corruption
http://www.unglobalcompact.org/Issues/transparency_anticorruption/Anti-Corruption_Guidance_Material.html
UN GlobE Network
Global Operational Network of Anti-Corruption Law Enforcement Authorities
<https://globenetwork.unodc.org>
UN Office for Drug Control and Crime
*Prevention
www.unodc.org
UNICORN - Trade Union Anti-Corruption Network
<http://www.againstcorruption.org/>
World Bank
www.worldbank.org (see: “Anticorruption”)
*Database: Enterprise Survey
World Economic Forum Partnership against Corruption Initiative
<http://www.weforum.org/issues/partneringagainst-corruption-initiative>