

## CAPITOLO 1<sup>1</sup>

### LA CORRUZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE

#### 1. Introduzione<sup>2</sup>.

La nostra epoca é caratterizzata da rapidi mutamenti socio-economici. La globalità dei problemi e l'interdipendenza su scala planetaria delle economie nazionali e locali hanno provocato un'accelerazione delle trasformazioni dei modi di vita, soprattutto a livello dei Paesi in via di sviluppo. Questi ultimi, se confrontati con le tecnologie moderne di produzione e di comunicazione, hanno visto le basi delle proprie tradizioni, della propria cultura e dei comportamenti profondamente scossi; ciò ha determinato l'insorgere di situazioni di disadattamento e di gravi tensioni sociali.

Il fenomeno che più di ogni altro é causa di questi profondi mutamenti é costituito dalla criminalità transnazionale ed internazionale strettamente legata ai fenomeni di criminalità organizzata all'allargamento dei mercati economici internazionali, all'interdipendenza delle economie nazionali e continentali, all'accresciuta mobilità dei beni, dei servizi e dei capitali, ed infine alla fragilità delle strutture statuali di molti Paesi in via di sviluppo. Tutti aspetti questi che hanno rappresentato e, continuano tutt'oggi a rappresentare, un terreno favorevole ed incentivante per le attività criminose compiute su larga scala. Infatti, si può osservare che nel corso degli ultimi decenni la criminalità si é sviluppata di pari passo con lo sviluppo socio-economico ed, in particolare, con il manifestarsi di distorsioni e di squilibri che hanno accompagnato una crescita rapida ed insufficientemente pianificata.

Il fenomeno della corruzione si inserisce nel più ampio contesto della criminalità economica organizzata<sup>3</sup>. Sul piano strettamente

---

<sup>1</sup> A cura di Adabella Gratani

<sup>2</sup> *Annotazione*: i documenti richiamati in questo capitolo si trovano in *Appendice*, (all.ti 5, 7, 17, 18, 20, 21, 24, 25, 26).

<sup>3</sup> Davigo, *Criminalità e corruzione. La questione criminale in Italia*, in *Ulisse* n.12/1994, p.6ss.; Sciacchitano, *Criminalità organizzata internazionale ed associazioni di stampo mafioso*, in *Riv. Guar. Fin.*, n. 2/1994, pp. 315 ss.; Bernasconi, *La collaborazione fra gli Stati nella lotta contro la criminalità organizzata*, in *Atti del Convegno, la Criminalità organizzata in Lombardia*, 30 settembre-1 ottobre 1983, Milano, 1985; D'Antonio-Scarlato, *L'economia del crimine*, in *Economia e Lavoro*, n.4/1993, pp.3-29 e pp.107-123; *Economia*

economico, e prescindendo da qualsiasi valutazione di carattere etico si riconosce ormai unanimamente che la corruzione costituisce un ostacolo allo sviluppo dei Paesi in cui essa é diffusa, nonché un pregiudizio al commercio internazionale, in quanto impedisce lo svolgimento di un'effettiva e corretta gara concorrenziale.

La corruzione nel commercio internazionale comporta, da un lato, uno spreco di risorse, ovvero una loro sottrazione dai luoghi produttivi, e, dall'altro lato, un grave pregiudizio allo sviluppo di alcuni Paesi per operare un arricchimento di pochi soggetti.

Lo sviamento delle risorse produttive ha assunto notevoli dimensioni di pari passo con la globalizzazione dei mercati. Infatti, dalle analisi e dalle ricerche effettuate risulta che i costi, che l'economia mondiale si trova a versare a fronte di questo fenomeno, raggiungono cifre impressionanti<sup>4</sup>.

Prima di addentrarci nella struttura e nelle componenti del fenomeno che vede interessare ed allarmare tutti i Paesi, nessuno escluso, é necessario precisare che la tematica approfondita in questa sede concerne la corruzione solo sotto il suo duplice aspetto: economico ed internazionale. Così delineato, il campo di studio non prenderá in considerazione tutti i profili del fenomeno, quali quelli peculiari di ogni ordinamento statale, ma solo gli aspetti macroeconomici del problema.

Esiste ovviamente una corruzione che si manifesta ed esplica i suoi effetti su scala meramente nazionale. Per questo tipo di corruzione, tuttavia, gli ordinamenti nazionali prevedono sempre strumenti di repressione e di lotta. L'unico problema che eventualmente si pone a livello nazionale, riguarda l'applicazione più o meno efficace degli strumenti preventivi-repressivi di cui lo Stato dispone per combattere il fenomeno in esame. Anche in un'ottica limitata ai confini territoriali, é dato rilevare che le possibilità di annientare la corruzione sono strettamente legate al clima politico-sociale ed al grado di sviluppo civico in cui la collettività opera quotidianamente. In definitiva, la corruzione a livello nazionale é un problema che ciascun Paese affronta a suo modo e che cerca di mantenere su tale livello negandone una rilevanza internazionale. Infatti, la corruzione, presente nel commercio internazionale, trova una propria collocazione solo nell'ambito della criminalità internazionale e produce numerosi effetti anche più gravi di quelli che possono derivare dalle pratiche corruttive

---

*e criminalità. Come difendere l'economia dalla criminalità organizzata. Analisi del fenomeno, regole di comportamento. Forum organizzato dalla Commissione parlamentare antimafia, Roma 14-15 maggio 1993, Camera dei Deputati, 1993; Barca-Trento, L'economia della corruzione, Bari, 1994; Zamagni, Mercati illegali e mafie: l'economia del crimine organizzato, Bologna, 1993; Leone, Criminologia internazionale, Roma, 1993.*

<sup>4</sup>V. *infra* par.3.

di dimensione "domestica", soprattutto se si ha riguardo alle ripercussioni che il commercio internazionale, in un contesto di globalizzazione dell'economia, ha ormai raggiunto rispetto a quello interno.

## 2. Rilevanza economica ed internazionale della corruzione

### 2.1. La corruzione economica internazionale quale espressione della "criminalità d'impresa"

Il fenomeno della corruzione economica internazionale, che si inserisce nel più ampio contesto della criminalità organizzata, riflette contemporaneamente due particolari disagi: da un lato, la cd. "criminalità d'impresa" e, dall'altro lato, la cd. "criminalità amministrativa"<sup>5</sup>.

Con il termine "criminalità economica organizzata" s'intende la criminalità di una serie di soggetti posta in essere in presenza di talune attività aventi ad oggetto obiettivi economici, qualunque siano i beni e gli interessi coinvolti, purché questi siano qualificabili o suscettibili di essere valutati economicamente. In questo contesto vi rientra quindi anche quella forma di criminalità che vede protagonista l'impresa.

Infatti, i soggetti coinvolti nell'ambito della corruzione a livello internazionale, sono le grandi imprese (sia pubbliche e sia private), gli istituti di credito, le società finanziarie, comunque siano giuridicamente strutturate e comunque vengano disciplinate all'interno dei vari Paesi.

La criminalità d'impresa volta alla produzione di beni e di servizi viene vista come un'attività che crea una devianza (delle risorse finanziarie, delle energie lavorative ed intellettive, dell'esercizio dei poteri attribuiti) nel settore economico<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup>V. *infra* par. 2.4.

<sup>6</sup>Fornasari, *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale: spunti esegetici e prospettive di riforma*, Milano, 1994; Clarke, *Business crime: its nature and control*, Cambridge, 1990; Paradiso, *La criminalità negli affari: un approccio criminologico*, Padova, 1983; Andreatta, *Criminalità e finanza*, Bologna, 1991; Bandini, *La criminalità organizzata: moderne metodologie di ricerca e nuove ipotesi applicative*, Milano, 1993; Sigmund, *Criminal securities and commodities fraud: Kapitalangebetzung im US-amerikanischen und deutschen Recht*, Heidelberg, 1993; Herrero, *Los delitos economicos: perspectiva jurídica y criminológica*, Madrid, 1992; Becchi, *L'economia criminale*, Roma, 1994; Fortuna, *Manuale di diritto penale dell'economia*, Padova, 1994.

L'imprenditore che delinque da luogo a forme di criminalità economica presenti in ogni epoca ed in ogni Paese<sup>7</sup>.

La criminalità economica (deve rimanere distinta in quanto) non va confusa con l'economia criminale che è l'attività svolta per fini illeciti nelle forme dell'impresa, peculiare in alcune regioni dell'Italia, della Bolivia e della Columbia o di certe zone del Medio Oriente in relazione al grande traffico della cocaina o dell'eroina.

La criminalità d'impresa rappresenta (diversamente dall'economia criminale) l'aspetto degenerativo di attività fondamentalmente lecite e socialmente proficue nel constesto delle quali si radica l'abuso dei poteri imprenditoriali esercitati in proprio o per delega. E ciò che caratterizza la criminalità d'impresa é soprattutto l'esercizio professionale continuo di attività economiche che, avvalendosi di organizzazioni stabili di uomini e di mezzi, cioè di attività legali, mira a raggiungere fini illeciti.

Occorre rilevare al riguardo che la dimensione imprenditoriale di qualsiasi attività contribuisce notevolmente a rappresentare un coefficiente di temibilità nei confronti dei soggetti che ne vengono a contatto. Tale immagine é ascrivibile a numerosi fattori, tra i quali si segnalano: la compresenza di elementi criminogeni non occasionali, che persistendo nel tempo favoriscono la reiterazione delle manifestazioni criminose; l'efficienza propria dell'organizzazione come quel complesso coordinato di elementi operativi non di rado imponenti; la diluizione della responsabilità individuale nell'organizzazione dell'attività che rende sempre più difficile l'individuazione (del o) dei soggetti che hanno promosso l'azione penalmente rilevante o socialmente riprovevole.

## 2.2. Ambiente nel quale si radica la corruzione economica internazionale

L'imprenditore prima o poi si imbatte nella corruzione e spesso la usa come strumento necessario della propria attività. L'operatore economico è indotto quotidianamente da una prassi corrente a

---

<sup>7</sup>Bouisson, *Corruption á la japonaise*, in *l'Historie*, n.142/1991, pp.38-45; Beffu, *Bribery in Japan. When law tangles with culture*, California, 1971; Cartier-Bresson, *Elements d'analyse pour une economie de la corruption*, in *Review Tiers Monde*, n. 131/1992, pp. 581-609; Gless, *Political Scandals in West Germany, Corruption and Reform*, 1988, pp. 262-276; Klitgaard, *Controlling corruption*, California, 1988; Loima, *Les embuches de la transition en Russie: corruption et pratiques mafieuses*, in *Le Courier des pays de l'Est*, n. 381/1993, pp.20-36; Lui, *A dynamic model of corruption: a game theory approach*, in *Journal of Public Economics*, n. 31/1986, pp. 215-236; Macrae, *Underdevelopment and the economics of corruption: a game theory approach*, in *World Development*, vol. 10, n. 8/1982, pp.677-687.

coltivare le buone relazioni con tutti coloro (funzionari, committenti pubblici e privati, autorità) che sono in grado di influire sulla propria attività, in proporzione al ruolo assunto ed ai fini da raggiungere. La corruzione nel commercio internazionale non prende di mira un atto d'ufficio predeterminato come causa specifica di elargizione di danaro illecito ma qualsiasi azione che, rappresentando una spesa necessaria per l'azienda, venga erogata in vista di una contropartita concreta. La convinzione che l'azione sia ritenuta necessaria prima ancora che lecita o illecita è tale da compromettere seriamente l'economia e togliere la credibilità alle normative presenti nei vari Paesi. Infatti, è la sensibilità media degli operatori economici che segna i limiti etici delle operazioni effettuate prima ancora che intervenga il legislatore<sup>8</sup>. Una volta varcato un simile confine, eliminata ogni remora morale e ogni coscienza dell'illiceità, la corruzione entra in tutta la sua veste ed in tutti i suoi aspetti nei rapporti contabili, nelle relazioni pubbliche e sociali operando un coinvolgimento di tutti i soggetti presenti e quindi anche dei funzionari pubblici e/o privati.

Accade così che anche i pubblici ufficiali, che dovrebbero presiedere ed assicurare la correttezza delle operazioni commerciali, dei rapporti con il fisco, delle regole della concorrenza, chiamati ad eliminare ogni possibile infiltrazione della criminalità organizzata, sono coinvolti e contribuiscono inevitabilmente ad intrattenere relazioni illecite con le imprese che praticano e/o subiscono la corruzione.

Ne deriva il venir meno della trasparenza delle contrattazioni commerciali e dell'affidamento riposto nei soggetti che presiedono a tali attività. Nei rapporti economici e nelle relazioni internazionali la corruzione finisce quindi per essere considerata dall'imprenditore come uno dei tanti costi da pagare per lo svolgimento della propria attività; un costo che può risultare accettabile solo se si risolve in un maggiore prezzo ovvero in un minore valore reale dei beni e dei servizi da offrire o da accreditare ai terzi o alla collettività in generale. Daltronde nella prospettiva economica e del principio del massimo profitto la legalità burocratica rappresenta una rete di limiti all'iniziativa economica: ogni visto, ogni autorizzazione, ogni parere, ogni concessione, (etc.), viene a costituire, per ciascuna operazione commerciale, una garanzia di successo ed al contempo un fattore di rischio e di ostacolo da superare. Ed è in questo contesto che si colloca la corruzione economica internazionale laddove viene meno la trasparenza tra le relazioni commerciali operate tra capi di governo, di partiti, o di società (private o pubbliche) i quali, in attesa di ottenere o

---

<sup>8</sup>Vogel, *La globalizzazione dell'etica degli affari: il primato resta americano*, in *Etica Aff. Prof.*, 2/93, p. 14 ss.

scambiare reciprocamente favori o altre utilità, cercano o sono indotti ad influire o accondiscendere alla volontà di altri soggetti (funzionari amministrativi o politici). Trattando con una eterogenea rappresentatività politica-burocratica emerge che gli imprenditori sono interessati, pur di non compromettere l'affare, ad aggirare gli ostacoli o a semplificare le procedure che sarebbero necessarie altrimenti, provvedendo ad elargire determinati compensi in vista di un esito prestabilito.

Occorre rilevare che nelle strutture della pubblica amministrazione, (come nelle società pubbliche e private di grandi dimensioni), i poteri decisionali e di controllo sono distribuiti a vari livelli e ad un numero circoscritto di persone, per lo più a livello dirigenziale, le quali operando autonomamente, sono in grado di rilasciare autorizzazioni per la distribuzione di forniture, di decidere a quali imprese concedere l'aggiudicazione di appalti, quali soggetti assumere, quali promuovere etc.

Dalle statistiche elaborate negli ultimi anni emerge che nel settore delle forniture e degli appalti internazionali la corruzione si manifesta come una prassi costante e/o una necessità che accompagna i costi elevati dall'attività politica, operando effetti devastanti sullo sviluppo dei Paesi, e sugli imprenditori che, di conseguenza, costretti ad intrecciare i loro affari con il potere locale, con gli esponenti a livello nazionale ed internazionale, finiscono per divenire i corruttori o gli elemosinieri. È soprattutto quando l'impresa ha grandi dimensioni, sia essa azienda di Stato o industria privata, che chi la controlla è in grado di condizionare la vita politica attraverso i fondi neri e le operazioni occulte. Attraverso questo meccanismo si realizza la distrazione delle risorse pubbliche a scopo privato, la cui stima non è agevole precisare, considerata la segretezza che permea lo scambio corrotto, ma il cui volume raggiunge certamente dimensioni ragguardevoli.

### **2.3. Transnazionalità ed internazionalità della corruzione.**

Dati i numerosi casi di frode fiscale, di truffe in materia di sovvenzioni, di pratiche lesive della concorrenza, si deve considerare che anche l'abbattimento delle frontiere può favorire il fenomeno della corruzione economica internazionale<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Con il termine *corruzione transnazionale* si vuole far riferimento al compimento di affari illeciti i cui effetti negativi hanno ripercussioni al di là dei confini territoriali nazionali, mentre parlando di *corruzione internazionale* si vuole focalizzare l'attenzione sui soggetti che partecipano, direttamente o indirettamente, al fenomeno corruttivo.

Le dimensioni del fenomeno e gli effetti che la corruzione esercita nei rapporti internazionali e nell'ambito dei singoli Paesi sono tali da giustificare l'intervento di organizzazioni internazionali e la cooperazione di tutti i Paesi. Infatti, l'apprendere che in taluni territori la corruzione viene praticata più diffusamente rispetto ad altri non ha comportato l'isolamento dei singoli mercati; considerazione questa che induce a ritenere che la medesima situazione non diverge molto nei singoli Stati. Dall'altro canto un fenomeno negativo che si estende alla totalità degli uomini cessa di essere tale e diventa puramente e semplicemente <<la condizione umana>><sup>10</sup>.

Tra i veri protagonisti delle forme di corruzione operata a grandi livelli in questi ultimi tempi emergono i pubblici ufficiali, sia questi appartenenti ad apparati burocratici statali, sia alle organizzazioni internazionali, (quali ad es. l'Unione europea). La volontà operativa di questi soggetti viene ad essere profondamente viziata quando si trovano ad operare a contatto con gli operatori economici, al punto che giungono a compiere atti illeciti (ad esempio, truffe in materia di sovvenzione, omissioni di controlli alla dogana), e così via, con la conseguenza che le regole di mercato risultano spesso alterate.

Da questi fenomeni sono toccati tutti i Paesi del mondo poiché la criminalità organizzata non conosce frontiere. Accade così, ad esempio, che i ricavi della corruzione vengono portati in Paesi come la Svizzera attraverso l'utilizzazione delle banche e degli istituti finanziari svizzeri, che i cittadini svizzeri come le imprese svizzere e quelle straniere con sede in Svizzera entrano in contatto con affari illeciti direttamente con i soggetti stranieri.

Ed è in questo ambito che si pone il rilevante problema se la legge nazionale debba tutelare unicamente l'onestà e la lealtà dei pubblici ufficiali nazionali ovvero anche quella degli altri Paesi e delle organizzazioni internazionali.

Si tratta di un quesito che si pone specialmente per tutti i Paesi esportatori di beni e di servizi come per tutti i centri finanziari internazionali. La prevenzione e la repressione della corruzione del pubblico funzionario straniero viene assicurata, in osservanza al principio della *domestic jurisdiction*, solo dalla compresenza dei diversi diritti nazionali che forniscono strumenti legislativi (ritenuti) idonei a perseguire il fenomeno della corruzione solo entro i confini statali. Infatti, mentre gli Stati reprimono attraverso norme di diritto interno la corruzione dei propri funzionari, preservandone l'integrità e la sovranità sul proprio popolo, essi non condannano neppure in linea

---

<sup>10</sup>Harding, *The European Communities and Control of Criminal Business Activities*, in *Law Quarterly Review*, n.31/1982, p.246 ss.

di principio le pratiche corruttive promosse dai propri cittadini nei confronti di pubblici funzionari stranieri.

Inoltre, accanto al principio della competenza domestica spesso si aggiunge l'assenza di un'assistenza giudiziaria tra i singoli Paesi. Infatti, sono rari gli ordinamenti che prevedono l'obbligatorietà per le autorità nazionali di prestare assistenza giudiziaria a Stati stranieri che, intrapresa l'azione repressiva nei confronti dei propri ufficiali, vogliano perseguire tali soggetti all'interno del territorio di altri Paesi. Una tale lacuna normativa, che potrebbe essere ovviata inserendo obbligo internazionale di collaborare con le autorità giudiziarie straniere per i reati che siano perseguibili all'interno dei singoli Stati, spesso viene addebitata all'assenza di accordi multilaterali conclusi al riguardo.

A livello internazionale non esiste a tutt'oggi una convenzione multilaterale, che impegni più di due Stati, a contrastare la corruzione nel commercio internazionale e che sopperisca alla condizione della *cd. doppia punibilità*.

Il principio della doppia punibilità, che mira a ribadire la sovranità statale sui propri cittadini e all'interno dei confini territoriali, comporta che l'azione penalmente rilevante perseguita all'estero presenti le stesse caratteristiche oggettive di una fattispecie punibile secondo il diritto nazionale.

Solo nel rispetto di questo principio e della condizione di reciprocità taluni Stati hanno concluso accordi per combattere la corruzione economica nel commercio internazionale. Ad esempio, secondo la legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale nonché in base all'accordo bilaterale concluso tra la Svizzera e gli Stati Uniti il 25 maggio 1973 sempre in materia di assistenza giudiziaria, le autorità svizzere prestano collaborazione agli Stati stranieri, nei limiti e secondo le condizioni previste negli atti internazionali.

La corruzione economica internazionale, come in tutte le parti del mondo, si è sviluppata attraverso il canale della droga. Le organizzazioni italo-americane di stampo mafioso ebbero un costante sviluppo grazie al loro ruolo di intermediazione con le organizzazioni del Medio Oriente che commerciavano (e continuano tuttora) in droga. Tuttavia negli ultimi anni si è verificata una diffusione del fenomeno corruttivo all'interno di tutti i Paesi, grazie anche all'abolizione dei controlli alle frontiere nell'Europa occidentale ed alle relazioni intraprese con i Paesi dell'Est. Considerato che la criminalità organizzata ed, in particolare, le organizzazioni criminali di stampo mafioso si sviluppano sul modello dello Stato nello Stato, rientra nella



loro strategia l'indebolimento del potere statale anche attraverso la corruzione di pubblici ufficiali.

Benché la corruzione nel commercio internazionale sia presente in tutti i Paesi del mondo, é nei Paesi in via di sviluppo<sup>11</sup> che tale fenomeno ha assunto un grado di tollerabilità e di accettazione maggiore che in quelli industrializzati.

Infatti, é innegabile che la corruzione si radica maggiormente in uno spazio urbano, privo di organizzazione, di infrastrutture, affollato da movimenti migratori, laddove l'industria, l'amministrazione ed il settore pubblico rappresentano l'unica fonte di lavoro, oppure nei Paesi come l'Egitto ove esiste, ad esempio, una tradizione che riconosce ad ogni diplomato, che abbia frequentato le scuole superiori e che non trovi impiego nel settore privato, il diritto di accedere nell'amministrazione, originando, in tal modo, nell'apparato burocratico favoritismi e privilegi ingiustificati.

La frammentarietà dei poteri tra le fazioni, l'eterogeneità e la disorganizzazione sociale nonché la povertà sono i presupposti ambientali tipici che alimentano il sistema (ormai diffuso a tutti i livelli) di remunerazioni illecite. Per non dimenticare che il fenomeno in esame, essendo inscindibilmente legato al flusso monetario, permane maggiormente quando vi sono Paesi con un forte debito estero che, non rivestendo un'autonomia finanziaria, sono costretti a dipendere da Stati terzi.

Inoltre, l'inefficienza amministrativa e organizzativa che caratterizza gli apparati statali deve essere valutata anche alla luce di altre carenze strutturali quali la scarsità di controlli effettuati sull'operato dei pubblici ufficiali, l'incompetenza e la mancata preparazione tecnica dei medesimi, il nepotismo quale principale criterio di scelta degli amministratori, ma soprattutto é l'erogazione di salari bassi rispetto al costo della vita che induce inevitabilmente a convogliare tempo ed energie in attività alternative, più remunerative e spesso in conflitto con il ruolo pubblico svolto.

Emerge dagli studi effettuati che ogni sistema politico, essendo fondato su una fitta rete di scambi e di remunerazioni, necessita di un sostegno finanziario continuo ed abbondante da qualunque parte del mondo provenga ed in qualunque modo sia prodotto e così, non da ultimo, dalle transazioni commerciali ed internazionali di qualsiasi genere, purché queste siano idonee a coinvolgere contemporaneamente

---

<sup>11</sup>Moody-Stuart, *Grand Corruption in Third World Development*, in *Human Development Report*, 1994; Smith, *Corruption, Tradition and Change in Indonesia*, Heidenheimer, *Political Corruption Readings*, in *Comparative Analyses*, New York, 1978, p.427.

più soggetti diversi ed economicamente potenti e ingenti flussi monetari.

#### **2.4. La corruzione economica internazionale come "criminalità amministrativa". Caratteristiche ed elementi (soggetti, condotta, bene offeso) della fattispecie.**

Il fenomeno della corruzione economica internazionale si sviluppa in fattispecie penalmente rilevanti non tipizzate<sup>12</sup>. Queste presentano collegamenti che vanno al di là dei confini nazionali per abbracciare soggetti di altri Paesi o appartenenti ad organismi internazionali. Per le loro caratteristiche, tali fattispecie difficilmente vengono perseguite, stante anche la difficoltà di circoscriverle entro i confini nazionali. Si tratta, inoltre, di un fenomeno<sup>13</sup> che non viene portato facilmente alla conoscenza popolare nonostante che ne siano stati appurati gli elementi o che i soggetti coinvolti siano quasi sempre noti, numerosi (reato plurisoggettivo), rivestano posizioni di responsabilità nelle imprese di cui fanno parte ed abbiano costantemente contatto con le autorità pubbliche di altri Paesi o delle organizzazioni internazionali (cd. reato proprio).

La caratteristica fondamentale del fenomeno della corruzione nel commercio internazionale, che consente di parlare di "criminalità amministrativa", consiste nel fare mercimonio della funzione pubblica, qualunque essa sia ed in qualunque ambito si realizzi: nazionale se operata da imprenditori stranieri; internazionale se operata nei confronti di autorità straniere.

Infatti, il versamento di denaro o di altra utilità ad un funzionario pubblico, nazionale o straniero, o all'organo che esercita il potere, è finalizzato a che costui abbandoni la fedeltà allo Stato, e quindi alla collettività, e rinunciando alla sua imparzialità, commetta atti contrari ai doveri del suo ufficio ovvero atti che non avrebbe compiuto in assenza della dazione.

Orbene, il fenomeno in esame contribuisce a mettere in serie pericolo lo Stato di diritto presente nei Paesi coinvolti, nonché il rispetto stesso della legalità. Ne deriva che ove le leggi fossero scritte e non applicate, oppure ove l'applicazione riguardasse una parte ma non tutti i cittadini, ove i funzionari pubblici e gli organi che esercitano il potere si riferissero solo apparentemente alle regole ma in

---

<sup>12</sup>Cassese, *Idee per limitare la corruzione politica*, in *Corriere Giuridico*, n. 7/1992, p.701.

<sup>13</sup>Vannucci, *Fenomenologia della tangente: la razionalità degli scambi occulti*, in *Etica degli affari e delle professioni*, n. 1/1993, p. 40.

effetti agissero rispondendo a norme occulte o comunque diverse e perseguissero scopi non coincidenti con quelli fissati, lo Stato sarebbe solo apparentemente di diritto.

Una corruzione massiva e consuetudinaria ha l'effetto di stravolgere la struttura stessa di qualsiasi Stato<sup>14</sup>. Tuttavia, oggi, non è raro appurare a tutti i livelli che sussiste un manifesto costume più o meno consolidato che induce a versare corrispettivi indebiti per il compimento di talune attività amministrative, radicando un clima ambientale di per sé sufficiente a condizionare ed a coinvolgere i cittadini alla ineluttabilità del pagamento, che non necessita più di esplicite richieste ovvero di comportamenti intimidatori o coartatori.

Un tale fenomeno è stato spesso assimilato ad una specie di "clausola non scritta" apposta nei contratti che gli operatori economici stipulano con le diverse autorità pubbliche. Ad ogni buon conto, data l'irrilevanza dell'individuazione di un criterio base per stabilire se vi sia stata, o non, richiesta di indebita erogazione di denaro o altre utilità, simili atteggiamenti celano un atto prevaricatorio che compiuto, pone in essere una serie di situazioni sperequatorie (se non intrinsecamente illecite).

Il fenomeno della corruzione economica operata a livello internazionale vede protagonisti, nella sua casistica, la conclusione di contratti od accordi da parte di grosse multinazionali, banche, corporazioni, partiti, etc. da un lato, e di soggetti appartenenti all'amministrazione pubblica centrale e politica dei vari Paesi, dall'altro lato. In questo contesto, il concetto di *appartenenza* viene ristretto a coloro che, inseriti in un'amministrazione ed agendo su un territorio circoscritto, agiscono quali titolari di una precisa posizione burocratica esercitando un potere di supremazia gerarchica. Dev'è, quindi, trattare di soggetti preposti ad un settore di relazioni esterne che fanno capo ad un ente centralizzato (quale un Ministero) con l'esclusione di funzionari locali che dipendono o devono rispondere allo stesso ente centralizzato.

---

<sup>14</sup>Sull'argomento v. Sacerdoti, *La cooperazione contro la corruzione nel commercio internazionale*, inedito, Atti del Convegno promosso dall'Isdaci sulla *Corruzione nel commercio internazionale*, Milano, 8 novembre 1994; id Draetta, *Some observations on the Action of the European Union for Fighting Corruption in International Trade*; id, Crivellaro, *Intermediazione illecita e arbitrato internazionale*, intervento inedito al Convegno: *La corruzione nel commercio internazionale*; v. anche il Rapporto Generale presentato dal Ministro italiano della giustizia per la 19a Conferenza dei Ministri europei tenutasi a La Valetta-Malta, il 14-15 giugno 1994, sul tema *Aspetti normativi civili e penali, compresi il ruolo del potere giudiziario della lotta contro la corruzione*, (doc. in *Appendice n.18*); Cogliandro, *La responsabilità dei funzionari della Cee*, in *Riv.It.Dir.Publ.Com.*, n.1/94, pp.45-61; Caferra, *Il sistema della corruzione. Le ragioni, i soggetti, i luoghi*, Bari, 1992,

La corruzione economica (sia essa nazionale che) internazionale è strettamente connessa con la produzione di beni e servizi, con i rapporti sociali instaurati, con una serie di influenze e protezioni create negli anni, delle quali determinati soggetti sanno beneficiare e condizionare avvalendosi di trattamenti di favore quanto maggiori sono gli interessi economici coinvolti e quanto più rilevante è il prestigio sociale del(i) reo(i) coinvolto(i).

Vengono in rilievo così i rapporti commerciali internazionali che prevedono complicati schemi contrattuali, il cui vero scopo è quello di assicurare, nel modo meno facilmente identificabile, il pagamento di una somma di denaro o la corresponsione di altri vantaggi (quali l'aggiudicazione di una commessa, etc.). L'inventività delle parti al riguardo è senza limiti, essendo ormai assolutamente eccezionali i casi di erogazione diretta di somme di denaro contante dal corruttore al corrotto.

In genere, vengono simulati contratti di distribuzione, di agenzia, di intermediazione varia, di assistenza pre-vendita o post-vendita, di subcontraenza, di partnership a vario titolo, di consulenza, il cui unico o principale scopo è quello di legittimare formalmente un pagamento il cui destinatario effettivo è diverso da quello che riceve il pagamento stesso.

Si tratta ovviamente di dazioni monetarie che avvengono quasi sempre attraverso transazioni bancarie internazionali. Inoltre, il ricorso alle banche di Paesi, in cui il segreto bancario è gelosamente protetto, o di Paesi, noti per l'esistenza di una normativa che facilita le transazioni finanziarie o che prevede controlli scarsi o nulli, contribuisce grandemente a ridurre al minimo i rischi per il destinatario effettivo dei pagamenti di essere identificato.

Interessante è stabilire come si sviluppano le contrattazioni internazionali illecite dominate dal *virus* della corruzione. Dalla natura e dalla quantità delle situazioni che hanno dato luogo alle varie forme di corruzione sono emersi taluni dati comuni e rilevanti ai fini dell'indagine in esame. La corruzione permette ai soggetti coinvolti non solo di eludere la normativa vigente nei vari Paesi ma anche di stravolgere le regole economiche e tecniche presenti sui mercati internazionali.

I rapporti che si instaurano tra l'imprenditoria e la pubblica amministrazione, nell'ambito della corruzione internazionale, vengono regolati quasi esclusivamente da accordi aventi ad oggetto mercimoni illeciti che prescindono dai criteri di economicità, di efficienza e di utilità pubblica. In questo panorama diversificato di eventi non è lontana la convinzione che vede la realizzazione di talune opere pubbliche non per soddisfare i bisogni della collettività ma per creare

l'occasione per il pagamento di tangenti. E' con questo procedere che lo sviamento delle funzioni attribuite ai pubblici ufficiali ed agli esponenti politici hanno comportato il perseguimento di fini personali ed in taluni casi addirittura di fini in contrasto con quelli pubblici.

Così le pubbliche gare, dirette all'assegnazione di importanti contratti di fornitura, ad esempio, vengono completamente svuotate di significato. Per raggiungere l'obiettivo è sufficiente che il vincitore venga identificato prima della gara sulla base di accordi tra l'imprenditore ed il funzionario pubblico che ha il compito di presiedere la trattativa; ed il gioco è fatto. Anche se le gare poi risultano formalmente regolari, perché nulla traspare, è proprio l'infedeltà del pubblico ufficiale coinvolto che consente all'imprenditore "convenzionato" di conoscere in anticipo le modalità per formulare la migliore offerta.

La casistica ha dimostrato che in numerose circostanze sono stati creati addirittura una serie di cartelli tra imprese che, pur di vedersi aggiudicare la commessa, si sono distribuiti i benefici derivanti dall'aggiudicazione ed hanno provveduto (anche) a ricompensare in danaro le imprese che risultavano escluse dalla spartizione.

Non sono rari i casi in cui le contrattazioni internazionali illecite siano state concluse tra taluni imprenditori e determinati esponenti politici appartenenti ai diversi Paesi<sup>15</sup>. Nè sono ignoti gli episodi in cui l'importo del pagamento illecito è gravato sugli enti pubblici statali anziché sugli operatori economici intervenuti nella contrattazione operando il ricorso ai più disparati espedienti, come quello che vede imputare costi non realmente sostenuti, o di attribuire il maggior costo alle varianti intervenute in corso d'opera o ad altri imprevisti.

Spesso altri soggetti intervengono nelle contrattazioni. Si tratta di <<intermediari internazionali>><sup>16</sup> che si preoccupano di fornire un servizio completo a partire dalla costituzione della provvista, alla effettuazione della transazione commerciale, alla copertura finanziaria mettendo in circolazione fatturazioni fittizie o operando mediante conti bancari transitori o soggetti fiduciari o addirittura mediante società fiduciarie.

E' indubbio che l'analisi del fenomeno della corruzione nei termini sopra delineati diventa possibile solo mediante una valutazione *ex post facto*, alla luce di controlli ed indagini successive.

Considerazione questa che induce a ritenere pericolose per l'intera collettività non solo le transazioni commerciali, nella loro veste

---

<sup>15</sup>Baum-Ma Main, *Some corruption targets are justice minister's friends*, in *Far Eastern Economic Review*, 23 marzo 1995, p.56.

<sup>16</sup>Crivellaro, *Intermediazione illecita e arbitrato internazionale*, intervento inedito dal Convegno: *La corruzione nel commercio internazionale*, cit.

illecita, quanto il grado di inefficienza organizzativa che caratterizza l'apparato amministrativo-burocratico presente nei vari Stati.

Il commercio internazionale costituendo una fonte di competitività ove le imprese di ogni dimensione e ragione sociale e le società politiche di ogni configurazione culturale ed istituzionale cercano di dominare ed acquistare forza ricorrendo, ad esempio, ai paradisi fiscali, valutari, commerciali e regolamentari, risulta essere la fonte naturale diretta ed imprescindibile della corruzione e della contemporanea nascita-morte del <<contratto sociale internazionale>><sup>17</sup>.

Come è stato rilevato in precedenza, in un panorama che vede sempre più aperti i mercati nonché le contrattazioni economiche il fenomeno della corruzione non è ascrivibile ad un ambito territorialmente definito con la conseguenza che è anche più difficile conoscerlo e combatterlo adeguatamente.

Gli studi hanno rilevato che nel territorio comunitario la corruzione economica internazionale si realizza con la partecipazione dolosa dei pubblici ufficiali appartenenti agli Stati membri, soprattutto con i funzionari addetti alle dogane (ora venute meno) che rilasciano documenti falsi o omettono intenzionalmente di effettuare controlli sulle merci.

Il costante aumento delle funzioni pubbliche trasferite dagli Stati membri alla Comunità, così come l'incremento dei pubblici ufficiali della Comunità europea, determinano un pericolo corrente di corruzione come accade nel campo dell'illecita concessione di appalti, delle prestazioni e delle autorizzazioni.

Una vasta letteratura riferisce sui risultati di procedimenti penali e sulle condanne per corruzione di pubblici ufficiali inflitte nell'Europa occidentale, nei Paesi dell'EST, negli Stati Uniti ed in altre parti del mondo, ponendo in particolare risalto il comportamento delle imprese multinazionali. La necessità di prevedere a livello internazionale ipotesi di punibilità della corruzione dei pubblici ufficiali consegue alla situazione che vede qualsiasi Stato indifferente alla lesione della lealtà dei funzionari degli altri Stati o delle organizzazioni internazionali di cui anch'esso fa parte. Difatti gli ordinamenti nazionali (salvo eccezioni come quella statunitense) prevedono come reato solo la corruzione di un pubblico funzionario appartenente al proprio Paese, mentre non costituisce una fattispecie delittuosa corrompere un funzionario di un altro Paese.

---

<sup>17</sup>cfr. Sapelli, *Costanti storico-sociali della corruzione e peculiarità nazionali*, intervento inedito dal Convegno: *La corruzione nel commercio internazionale*, organizzato dall'Isdaci a Milano, 8 novembre 1994.

Emerge, pertanto, che l'attuale inquadramento sistematico della corruzione dei pubblici ufficiali, presente nei singoli Paesi, non tiene conto dell'evoluzione che il fenomeno corruttivo sta assumendo nell'ambito della criminalità globale, con la conseguenza che non prevede strumenti a tutela dei beni giuridici offesi, i quali non corrispondono più a quelli tradizionalmente previsti.

La mancanza di qualsiasi strumento repressivo nei confronti di un cittadino che abbia posto in essere atti corruttivi nei confronti di un funzionario straniero é stata evidenziata, quale *lacuna legis* anche in una delle prime raccomandazioni (n.81/12) del Consiglio europeo del 25 giugno 1981 riguardante la criminalità economica laddove si ritiene che <<*le plus souvent la corruption d'un fonctionnaire étranger commise á l'occasion d'une transaction commercial internationale échappe á toute répression penale*>>.

La ragione di un tale atteggiamento da parte dei legislatori nazionali risiede nel noto principio della territorialità dell'azione penale, la quale non può prendere a tutela se non quelle fattispecie criminose che si realizzano all'interno del proprio ambito nazionale. Cosicché la corruzione di un funzionario governativo straniero può essere perseguita solo nello Stato di tale funzionario. Così operando le legislazioni di alcuni Paesi hanno l'effetto di tollerare se non incentivare<sup>18</sup> il fenomeno della corruzione economica internazionale, permettendo, ad esempio, di consentire alle imprese nazionali la detrazione fiscale di determinate somme di denaro nel rispetto apparente delle leggi commerciali.

Infatti, in quasi tutti i Paesi le commissioni eventualmente illecite corrisposte nel Paese di destinazione per ottenere una commessa possono venire facilmente dedotte fiscalmente dal soggetto che le corrisponde senza che gli organi dell'amministrazione siano tenuti ad effettuare controlli in merito alla liceità del pagamento.

Il risultato che si ottiene é che il Paese, favorendo e legittimando (in senso lato) il pagamento delle commissioni illecite, oltre a ricevere un minor introito fiscale, si rende complice materiale dei medesimi atti che hanno originato la dazione. Si assiste in tal modo inerti all'evoluzione delle pratiche di corruzione ed alle ripercussioni che queste hanno sull'economia internazionale, al cedere delle fondamenta dello Stato di diritto.

Se si considera che molti contratti internazionali godono di finanziamenti pubblici o di assicurazione di crediti all'esportazione concessi da enti che gestiscono denaro pubblico, si deve ulteriormente

---

<sup>18</sup>*The Payoff Equation*. in *Far Eastern Economic Review*, 23 marzo 1995, in questo articolo si legge in particolare che <<*The small government is equal to the small corruption*>>.

rilevare come la concessione di tali finanziamenti o dei crediti all'esportazione non venga mai subordinata ad alcun accertamento in merito all'esistenza dei pagamenti illeciti. Anche sotto questo aspetto, quindi, la collettività ovvero lo Stato stesso concedendo tali benefici, si fa carico degli oneri relativi, nella misura in cui il contratto o i crediti riscossi siano oggetti di atti corruttivi e vengano finanziati con denaro pubblico.

L'attuale espansione del fenomeno della corruzione di pubblici ufficiali nell'ambito delle relazioni economiche internazionali stravolge la concorrenza internazionale la quale deve essere qualificata come un ulteriore bene giuridico degno di protezione.

Come nell'ambito dell'insider trading e della lotta al riciclaggio, anche nella lotta contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri i beni giuridici da proteggere sono anche la reputazione e l'efficienza delle amministrazioni nazionali. Per mezzo dei delitti di corruzione dei pubblici ufficiali vengono conseguiti vantaggi economici indebiti, e pertanto tali fattispecie devono trovare una loro collocazione nell'ambito dei reati contro l'economia.

Il turbamento o la messa in pericolo dell'ordine economico può di conseguenza essere considerato una nuova specie di bene giuridico leso dai delitti di corruzione. Non a caso si osserva che <<*the problem of corruption is greater than that of human rights*>><sup>19</sup>.

Ne deriva che molti dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti da tutti i Paesi del mondo sono messi in pericolo.

Il costo del peso della corruzione è rilevante è stimato che un terzo dei debiti dei Paesi in via di sviluppo è stato speso in tangenti ed in mancanza di un tale fenomeno qualora le transazioni economiche fossero state operate nell'osservanza delle regole gli stessi Paesi avrebbero visto una crescita economica più veloce.

Il fenomeno della corruzione economica internazionale è stato visto per lungo tempo un fenomeno che poteva attecchire solo in Paesi in via di sviluppo mentre i fatti verificatisi negli ultimi tempi hanno dimostrato che si tratta di un fenomeno presente in tutti i Paesi sia in quelli industrializzati e sia in quelli definiti Paesi del terzo mondo<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup>Baum-Jae Hoon, *Grease that Sticks. In these veteran capitalist economics of North Asia, the public wants the government's anticorruption reformers to clean house. They are trying*, in *Far Eastern Economic Review*, 23 marzo 1995, p.54; Hansford, *Clouds surround quest for silver lining. Corruption and politicking worry participants*, in *Cambodian aid donor's conference*, in *Bangkok Post*, 14 marzo 1995, p.3; Ragazzi, *Corruzione politica e corruzione amministrativa*, in *Eco.Pol.*, 1994, pp.171-178.

<sup>20</sup>Gould, *The effects of corruption on administrative performance: illustrations from developing countries*, Washington, 1985; Sapelli, *Il meccanismo della corruzione tra economia e politica*, Milano, 1994.



Inoltre, è stato ravvisato che il fenomeno che si è venuto creando e radicando in questi Paesi, han tratto beneficio dalla distorsione delle regole di competizione mediante lo sviamento delle regole e delle procedure ed il coinvolgimento di soggetti appartenenti alle autorità statali.

## 2.5. Definizione della corruzione economica internazionale

La corruzione è conosciuta sin dai tempi più antichi come uno dei più gravi ed al tempo stesso più diffusi comportamenti posti in essere contro l'amministrazione della cosa pubblica da parte dei funzionari appartenenti alla stessa.

Nel corso del tempo ed a seconda dei costumi e delle circostanze storiche e geografiche la sensibilità con la quale la pubblica opinione ha avvertito e valutato il fenomeno è variata ed è pure mutato di conseguenza il trattamento ad esso riservato dalle normative nazionali.

In Europa è a partire dal 1810 dal codice francese (Code Napoleon) che possono ritenersi definitivamente introdotte le sanzioni di notevole gravità dirette a colpire la corruzione nei suoi molteplici aspetti.

In tempi più recenti l'interesse e le preoccupazioni nei confronti di tale fenomeno si sono accentuate suscitando reazioni all'interno dei Paesi europei, extraeuropei ed a livello internazionale.

Nonostante la vasta portata del fenomeno non sembra facile individuare una definizione omnicomprensiva tale da raggruppare tutte le fattispecie atte ad individuare la corruzione nel commercio internazionale soprattutto se si considera che <<*no definition of corruption will be equally accepted in every nation*>><sup>21</sup>. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si occupò per la prima volta del problema delle pratiche di corruzione nelle transazioni commerciali internazionali nella Risoluzione del 15 dicembre 1975<sup>22</sup>. Successivamente a tale risoluzione numerose altre iniziative, dedicate in tutto od in parte al soggetto della corruzione, sono state assunte nelle più diverse istanze internazionali.

Emerge dalle ricerche effettuate che i soggetti che hanno studiato il fenomeno della corruzione economica internazionale si sono preoccupati di definire i pagamenti illeciti piuttosto che lo stesso fenomeno.

---

<sup>21</sup>Ackerman, *Proposal for Research on the Level and Impact of Corruption in International Business*, inedita, presentata al Meeting annuale di Transparency International, tenutosi a Milano il 27-28 marzo 1995.

<sup>22</sup>Appendice n.1.

Una definizione in senso lato può riassumersi come *l'uso del potere pubblico o privato operato da parte di soggetti che rivestono una autorità centrale nell'apparato burocratico di cui fanno parte, a qualunque livello, sia esso statale o internazionale, per l'arricchimento privato in violazione delle norme*

La natura del fenomeno è quindi diversa a seconda del potere pubblico o privato esercitato, dal burocrate in funzione della carica rivestita, dal politico eletto e dal peso economico rivestito dall'imprenditore.

Quasi tutti gli Stati sembrano equiparare alla corruzione dei funzionari pubblici a quella dei membri del Parlamento o di altri soggetti investiti di funzioni di Governo o di cariche elettive<sup>23</sup>.

Differenze più marcate si ravvisano invece per ciò che riguarda il trattamento riservato ai dipendenti di imprese pubbliche. A fronte di ciò assai minore appare il numero dei Paesi in grado di considerare reato e di sanzionare la corruzione *inter privatos*, ovvero la corruzione operata tra soggetti che non ricoprono funzioni pubbliche. Infatti un tale fenomeno viene considerato in genere come dotato di minore offensività sociale e nei confronti del quale vengono di regola approntati rimedi di natura diversa fondati su altre disposizioni normative (appropriazione indebita, ingiustificato arricchimento, falso, infedeltà etc.)

Normalmente le ipotesi di corruzione consistono in un accordo (*pactum sceleris*) tra un soggetto che versa denaro ed un soggetto che lo riceve.

Sotto il profilo della definizione legale del reato non sempre è possibile rilevare una precisa distinzione tra i casi in cui esiste un accordo tra colui che versa e colui che riceve ed i casi in cui colui è costretto a versare una somma di denaro od ad offrire vantaggi al pubblico funzionario spinto dal timore di ricevere un danno o di perdere un vantaggio (*metus publicae potestatis*).

La distinzione può apparire rilevante solo se si considera che in alcuni Paesi (ad esempio la Svizzera e l'Italia) le fattispecie descritte assumono una diversa configurazione sotto il profilo del titolo del reato e della disciplina. Infatti la seconda situazione descritta essendo idonea secondo gli ordinamenti nazionali a invocare generali principi di equità è atta ad escludere la punibilità del soggetto che sia stato costretto a compiere qualcosa contro la propria volontà perché sollecitato a tale azione.

Nei tentativi di individuare una definizione maggiormente rispondente alle implicazioni che derivano dalla corruzione nel commercio internazionale, nulla impedirebbe di ricomprendere nella

---

<sup>23</sup>Baum-Ma Main, *Some corruption targets are justice minister's friends, cit.*

fattispecie delittuosa in esame anche le attività corruttive che un proprio cittadino, che si trovi ad operare in altro Paese, può porre in essere nei confronti dei funzionari governativi locali al fine di ottenere da loro illecitamente vantaggi commerciali.

Al fine di predisporre utili strumenti volti a reprimere il fenomeno corruzione occorre innanzitutto identificare esattamente tutti gli aspetti che caratterizzano la fattispecie ed in particolare quelli che attengono alla sua dimensione transnazionale.

Infatti, alla internazionalizzazione della fattispecie illecita corrisponde sempre più una internazionalizzazione degli strumenti normativi di repressione.

### **3. Conseguenze del fenomeno della corruzione economica internazionale.**

Dagli studi condotti all'interno del territorio europeo il fenomeno della corruzione ha assunto caratteristiche lievemente differenti a seconda che si abbia riguardo agli Stati dell'EST, agli Stati del Mediterraneo ed agli Stati transalpini a nord delle Alpi.

Il bisogno di valutare gli effetti della corruzione nasce dalla dimensione macroscopica che il fenomeno ha oggi assunto ad ogni livello e dalla progressiva presa di coscienza della gravità dei danni da esso arrecati.

Se da un lato è impossibile quantificare con certezza i danni che seguono alla corruzione nel commercio internazionale, stante l'occultezza del fenomeno, è da segnalare che secondo un'indagine del CENSIS (Centro Studi Universitari Sociali) condotto nel 1988 in Italia si sono pagate in media una quota di corruzione del 5% PNL (4.000 miliardi di lire) ai pubblici ufficiali per una prestazione di servizio conforme ai doveri d'ufficio, ed un quota del 20% (3.000 miliardi di lire) per quelle contrarie.

Secondo un sondaggio effettuato dalla Einaudi nel 1993 sarebbero stati corrisposti 4,4 miliardi di dollari.

Volendo comparare i dati con altri Paesi emerge dai dati forniti dal Fondo Monetario Internazionale del 1993 che in Mozambico i funzionari pubblici avrebbero incassato illecitamente 160 milioni di dollari, una somma pari al 90% del budget del governo, in un Paese in cui il 98% del PNL proviene dall'aiuto esterno; in Brasile, i flussi di denaro corrisposti illecitamente per corrompere funzionari pubblici nell'aggiudicazione di appalti e per assicurarsi prestiti governativi sarebbero del 30-50% del valore dei contratti; la tariffa per corrompere i funzionari pakistani sarebbe del 7% della commessa; concludere

affari con i governi africani richiederebbe all'imprenditore straniero il pagamento di una somma pari al 10-30% del costo del contratto; stipulare contratti in Giappone richiederebbe una commissione pari al 10-20% dell'affare; etc.

In Inghilterra dopo la rivoluzione industriale si radicò la pratica del "*putting out of contract*" ossia quella di eliminare coloro che non erano in grado di offrire servizi o merci alle autorità locali tali da soddisfare le condizioni richieste. Man mano che cresceva l'esercizio di questo potere da parte delle autorità locali, quale sbarramento efficace tra settore pubblico e privato, cominciarono a verificarsi ingiustificati arricchimenti.

Ciò si verificava nonostante che fossero previsti ed operati controlli *ad hoc* sulla gestione della cosa pubblica e che esistessero norme dirette a vietare ai soggetti appartenenti all'apparato burocratico di entrare in diretto contatto con i privati, anche se non esistevano le correlative sanzioni volte a punire la dazione o la ricezione di somme ingiuste dirette a deviare l'esercizio del potere esercitato a favore di taluni anziché di altri soggetti. Presto però si avvertì l'esigenza di colmare una tale lacuna emanando nel 1889 il *Public Bodies Corrupt Practise Act*, un corpo di leggi volte a punire penalmente le forme di abuso del potere pubblico e nel 1906 il *Prevention of Corruption Act* che estendeva la punibilità nei confronti di qualsiasi soggetto appartenente a imprese private che ricevesse o offrisse commissioni sottobanco (*secret commissions*) allo scopo di essere (giustamente o ingiustamente) preferito. La normativa del 1906, attualmente vigente è volta, in particolare, a punire quelle situazioni in cui un soggetto che agisce per conto del suo mandante, ossia di un suo sovraordinato gerarchicamente, e all'oscuro di questi, riceveva una percentuale della commissione rilasciata.

La criminalità economica è l'alterazione delle regole di mercato, della concorrenza, della vita delle imprese. Non è possibile accertare, inseguire e colpire i patrimoni, i capitali di provenienza criminale senza fare emergere il denaro nero. In un Paese in cui l'evasione fiscale è di massa, non è possibile contrastare tutta l'evasione.

Il rapporto tra criminalità ed economia si alimenta su due versanti: da una parte, una criminalità di dimensioni internazionali si alimenta del sottosviluppo economico investendo ingenti capitali in imprese in Paesi con alto tasso di criminalità; dall'altra parte si sviluppa e sopravvive solo instaurando forti legami con la politica. La degenerazione del rapporto tra politica ed affari ha dato luogo a fenomeni di imprenditorialità distorta di cui i più evidenti segni sono una concorrenza falsata, imprese fantasma e l'anonimia imprenditoriale.

In tutti i Paesi ove si è sviluppato un clima febbrile di agitazione in relazione a problemi contingenti si è assistito ad erogazioni di finanziamenti per opere o progetti poi abbandonati con controlli di vigilanza mai operati. Il più palese fenomeno di distorsione del sistema imprenditoriale è dato dall'intervento sui meccanismi di concorrenza determinato dalla necessità, per accedere ad esempio agli appalti, di possedere sia i contatti giusti che la disponibilità a pagare adeguate compensi. Il regime di concorrenza almeno da un punto di vista teorico dovrebbe portare ad un abbassamento dei prezzi ed ad un miglioramento della qualità del risultato.

Il meccanismo di corruttela instaurato ha comportato invece un aumento dei prezzi ed un abbassamento della qualità, e soprattutto una visione parziale del mercato dominato dalle imprese più influenti ma non contemporaneamente più efficienti. Sono state quindi costituite società fantasma appositamente in vista di un determinato appalto ed in grado di controllare sistemi di spartizione di consulenze e di subappaltazioni.

Come precisato, la corruzione economica internazionale è un fenomeno globale che coinvolge sia i Paesi industrializzati e sia quelli in via di sviluppo come i Paesi dell'Est Europa e sia dell'Asia Centrale, Paesi che si trovano tuttora in una situazione in transizione. La constatazione che non ci sono Paesi ricchi o poveri che possono chiamarsi fuori dalla presenza di tale fenomeno dimostra che la corruzione nel commercio internazionale è anche un fenomeno di cultura, anche se poi non in tutti i Paesi il fenomeno viene visto nella sua veste criminale.

Se vi fosse la piena coscienza da parte dei Paesi industrializzati del danno economico che comporta la corruzione come fenomeno di criminalità internazionale, potrebbe essere lecito attendersi da tali Paesi un atteggiamento maggiormente responsabile.

Volendo restringere il fenomeno agli Stati dell'Unione europea occorre rilevare che la diversa dimensione del fenomeno corruzione dei pubblici ufficiali nei vari Stati membri lede, all'interno del mercato comune, l'attività concorrenziale delle imprese a partire dal principio di eguaglianza delle condizioni di partenza.

Infatti, l'imprenditore appartenente ad un Paese membro, in cui è basso il grado di corruttibilità, deve adeguarsi alle condizioni ed alle richieste presenti in un altro Paese, ove il livello corruttivo è più elevato, quando si trovi ad operare in un diverso contesto territoriale. A ciò si aggiungano le differenti concezioni penali della corruzione dei pubblici ufficiali quale forma di concorrenza sleale.

Le differenti stabilità economiche e politiche esistenti nei vari Stati comportano la realizzazione di fattispecie differenti. Ciò sta

dimostrare che il fenomeno ha dirette ripercussioni sull'apparato burocratico esistente nelle società industrializzate o semi industrializzate, tale da potere essere definito come <<*the abuse of bureaucratic office for personal or factional gain*>> (M. Clarke). Se un tale fenomeno può essere tradotto quale abuso del potere amministrativo in vista di un personale tornaconto, ciò significa che il calcolo utilitaristico operato si radica in un contesto dominato dalla formalità e dal principio dell'impersonalità. Il fenomeno comporta che la competizione economica tra i diversi operatori commerciali viene eliminata perché al termine del procedimento incorso (una trattativa priva o pubblica), il giudizio emesso (assegnazione di gare d'appalto, ovvero l'aggiudicazione di commesse) è viziato da elementi estranei, fuorvianti agli interessi economici previsti per assorbire interessi utilitaristici imminenti di una singola parte. Si viene pertanto a creare un circolo chiuso, profondamente antidemocratico che poggia su un largo consenso anziché sull'efficienza e sulla opportunità di adoperarsi per operare le migliori condizioni, tale da stravolgere la corretta destinazione di fondi pubblici ed il corretto funzionamento delle imprese.

## **Indice degli allegati per ordine cronologico**

- 1) Risoluzione ONU n. 3514, del 15 dicembre 1975 relativa alle misure tendenti ad impedire pratiche di corruzione.
- 2) *Project de traité sur la protection pénale des interests financiers des Communautés* (1976).
- 3) *Project de traité sur la réglementation commune sur la responsabilité pénale des fonctionnaires* (1976).
- 4) *Lag om aendringi brottsbalken* (1977).
- 5) *US Code - Foreign Corruption Practices Act* (1979).
- 6) *Draft International Agreement on Illicit Payments* (1979).
- 7) *Agreement on Government Procurement* (1988).
- 8) *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime* (1990) (v. all.to 14)
- 9) *Eight United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of offenders* (Havana 27 agosto - 7 settembre 1990).
- 10) *Principles of Ethical for Government Officers and Employees* (Executive order n. 12731 del 17 ottobre 1990, USA).
- 11) Codice Etico - Camera di Commercio (1991).
- 12) Comunicazione della Commissione delle Comunità europee relativa al dialogo aperto e strutturato tra la Commissione e i gruppi di interesse (Bruxelles, 2 dicembre 1992).
- 13) *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* (Legge n. 93-122 del 29 gennaio 1993, Francia).
- 14) Legge italiana del 9 agosto 1993, n. 328, di ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, firmata a Strasburgo l'8 novembre 1990.
- 15) Codice etico di comportamento negli Affari del gruppo Fiat (Torino, novembre 1993).
- 16) Announcement of anti-bribery pact requirement for public sector contracts (1993).

- 17) Associazione nazionale magistrati proposta di codice di condotta (1993).
- 18) Decreto del 31 marzo 1994 relativo al codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.
- 19) Partecipazione del Parlamento europeo alle Convenzioni in materia di cooperazione nei settori della giustizia e degli Affari interni (20 gennaio 1994).
- 20) Risoluzione n.1 del Consiglio dei Ministri europeo - La Valette, 1994.
- 21) *Recommendation of the Council of the Oecd on Bribery in International business transaction* (1994).
- 22) All. n. 94/544 *Rapport du Secrétaire Général sur la 19a Conference des Ministres Europeens de la Justice* (14-15 giugno 1994).
- 23) ONU - Rapporto del Comitato plenario (Napoli, 21-23 novembre 1994).
- 24) Risoluzione PE sui del 13 dicembre 1994, sui progressi realizzati nel 1994 nell'attuazione della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni conformemente al titolo VI del Trattato sull'Unione europea.
- 25) *C.C.I. Revision to the 1997 report and rules of conduct to combat extortion and bribery.*
- 26) Proposte in materia di prevenzione della corruzione e dell'illecito finanziamento dei partiti (18 aprile 1995).
- 27) Note illustrative di proposte in materia di corruzione e di illecito finanziamento di partiti
- 28) *Integrity.*
- 29) *Trasparency International Charter.*
- 30) Codice Etico del Gruppo ENI



**CRIMINALITÀ ECONOMICA E COOPERAZIONE  
INTERNAZIONALE**

**VOLUME SECONDO**

---

**LAVORI PREPARATORI**

*ESTRATTO*

**RAPPORTO DEL GRUPPO DI RICERCA DIRETTO DAL PROF. UGO  
DRAETTA**

---

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE UNIVERSITÀ  
CATTOLICA SACRO CUORE  
SEDE DI MILANO**

**15 LUGLIO 1995**