

Riassunto della tesi di dottorato

**Lotta alla corruzione internazionale e sviluppo sostenibile con
particolare riferimento al settore energetico**

Come messo in luce dallo scritto di Stefano Manacorda, avente ad oggetto la corruzione del pubblico agente straniero, la diffusione su larga scala della prassi seguita da talune imprese multinazionali, consistente nello stringere accordi corruttivi in Stati esteri, affiora nei primi anni '70, contestualmente all'intensificarsi del commercio mondiale.

Benché esso costituisca un fenomeno relativamente recente, sin dalla fine del secolo scorso, con l'emergere di alcuni fatti che hanno sconvolto l'opinione pubblica, si è avuto modo di delineare i tratti essenziali della corruzione internazionale, nonché gli elementi distintivi che la differenziano dagli accordi corruttivi in ambito domestico.

Sebbene non possa essere tralasciato come la fattispecie in esame concerna anche le relazioni commerciali tra paesi occidentali, occorre rilevare come essa si manifesti in modo più incisivo in alcuni paesi in via di sviluppo o in fase di transizione economica. Secondo una stima della Banca Mondiale, in alcune aree dell'Africa subsahariana, le imprese avrebbero un ricarico di costi del 10% proprio a causa della corruzione, tanto non destare stupore come essa sia stata definita una vera e propria industria da circa 1 miliardo di dollari.

Con riguardo alle questioni applicative, appare rilevante soffermarci su come, alcuni degli elementi tipici della condotta siano posti in essere, in tutto o in parte, nel territorio estero, contribuendo a rendere il comportamento illecito frammentato in un contesto geografico

multinazionale. Invero, oggetto della presente trattazione è sia la corruzione transnazionale, così come appena descritta, che la corruzione internazionale in senso stretto, ovvero la condotta consistente nel dare o promettere denaro o altra utilità ad un pubblico ufficiale straniero.

Ne deriva come la sfera lesiva della condotta criminosa esuli da una dimensione puramente domestica, tanto da costituire una delle fattispecie più caratteristiche del cosiddetto “Diritto Penale della globalizzazione”; il che segna il passaggio da uno *ius criminale*, rigorosamente nazionale, a nuove forme di internormatività.

Invero, il *leitmotiv* del presente lavoro consiste nell’esame della stretta correlazione che intercorre tra corruzione internazionale e sviluppo sostenibile, messa in evidenza da ricerche empiriche e da una serie di studi, anche di carattere economico.

Nello specifico è emerso come la corruzione non rappresenti una mera minaccia alla libera concorrenza, ma sia suscettibile di condurre anche a gravi disfunzioni sociali e politiche. Essa causa una riduzione degli investimenti con svariati effetti di lungo termine, tra cui la polarizzazione sociale, il mancato rispetto dei diritti umani, pratiche antidemocratiche e la diversione di fondi destinati alla crescita e ai servizi essenziali, compromettendo, in modo pressoché irreversibile, tutte e tre le dimensioni dello sviluppo sostenibile.

Tuttavia, sebbene la presenza di tale correlazione sia stata appurata da ampi studi di settore, l’importanza di realizzare una sinergia tra le due sfere - quella della lotta alla corruzione e quella relativa al conseguimento dei *sustainable development goals* - non trova pieno riscontro nel contesto giuridico internazionale.

Ciò detto, per comprendere a pieno quali siano i punti di incontro, nonché le migliori armi che la comunità internazionale ha a disposizione per raggiungere entrambi gli scopi, è stato necessario,

dapprima, separare le trattazioni, focalizzandosi *in primis* sulla corruzione internazionale e poi sullo sviluppo sostenibile, entrambi analizzati alla stregua del diritto internazionale.

Sono state, dunque, presentate le più importanti convenzioni internazionali impiegate nella lotta alla corruzione, così come il lavoro svolto dagli organismi di controllo e dai vari atti di *soft law*.

Il quadro che è emerso è profondamente variegato. *In primis* è da segnalare come manchi, a livello internazionale, una definizione chiara ed univoca di corruzione internazionale, stante la connaturata complessità del fenomeno, suscettibile di assumere varie configurazioni e sfaccettature. Peraltro, solo con la diffusione di tale fattispecie su scala globale e con l'affiorare delle esternalità negative ad essa collegate, si è andato delineando, a partire dagli anni '90, un consenso diffuso a livello internazionale volto ad reprimere condotte illecite perpetrate fuori dai confini nazionali.

Spunti interessanti sono stati forniti dall'analisi della Convenzione OCSE del 1997 e della Convenzione di Merida. Ebbene, nonostante si riconosca il carattere innovativo di entrambi gli accordi, i loro profili applicativi non sono scevri da incognite.

Da un rapporto pubblicato dal Working Group on Bribery, è emerso come, a partire dall'entrata in vigore della Convenzione OCSE, siano meno di 300 gli enti che hanno riportato una condanna per corruzione internazionale. In effetti, la reale capacità preventiva e dissuasiva delle disposizioni introdotte dalla *OECD Convention*, è stata in parte pregiudicata dai cambiamenti che sono intervenuti sull'economia e sul commercio negli ultimi anni; si pensi al fatto che il 40% delle esportazioni mondiali proviene oggi da Stati che non hanno ancora sottoscritto la Convenzione, come gli Stati Bricks. Ne deriva come, lungi dal combattere in modo effettivo e diffuso il fenomeno della corruzione internazionale, la *OECD Convention* si sia limitata a

modificare i flussi del commercio globale, determinando in media una riduzione delle esportazioni dagli Stati aderenti alla Convenzione verso gli Stati importatori più inclini alla corruzione.

In questo scenario non mancano significative normative nazionali, messe a punto con lo scopo di dare piena attuazione agli strumenti internazionali impiegati nella lotta alla corruzione, come il FCPA, lo UK Bribery Act o il Decreto 231 del 2001. Tali provvedimenti sono fondati sul presupposto che, al fine di ostacolare in modo consistente le condotte poste in essere dalle imprese, sia fondamentale introdurre o estendere forme di giurisdizione extraterritoriale.

Nello specifico la sentenza emanata dalla Corte di Cassazione italiana nel caso Saipem, oltre a costituire un'interessante applicazione del Decreto 231, rappresenta il primo caso al mondo di condanna definitiva per corruzione internazionale. La sua analisi ha permesso, dunque, di rilevare le modalità attraverso le quali si possono perseguire, in modo efficiente, le imprese per atti di corruzione commessi nel territorio estero, prendendo atto dell'assenza di un divieto di *ne bis in idem* a livello internazionale.

Ciò detto, sebbene siano state riportate all'attenzione quelle esperienze normative nazionali tese a dare piena attuazione alle citate convenzioni, secondo le stime di Transparency International, il livello complessivo di *enforcement*, capace di generare un reale e valido effetto deterrente, resta inadeguato.

Il raggiungimento di questo obiettivo risulta ostacolato dalla varietà di fonti che, *in subiecta materia*, interagiscono e si condizionano reciprocamente, al di fuori di un rigido ordine gerarchico.

Senza giungere ad un vero e proprio diritto penale unitario a livello europeo e persino mondiale, si è progressivamente sedimentato, nel settore del contrasto alle condotte corruttive, un vasto complesso di

regole di fonte interna, regionale e internazionale, di valore cogente o, talvolta, meramente persuasivo.

Emerge un quadro normativo ampiamente sfaccettato e talvolta confusionario che è tale da rispecchiare il pluralismo delle fonti, tipico della globalizzazione economica e giuridica.

Invero, ciò che risulta assente è, sia il conferimento di uno specifico ordine da attribuire a questo copioso intreccio di fonti, sia un precipuo riferimento allo sviluppo sostenibile, quale obiettivo propulsore che deve guidare l'azione congiunta tra Stati.

Orbene, così come la normativa anticorruzione si rivela restia nel menzionare adeguatamente lo sviluppo sostenibile, al tempo stesso anche gli strumenti di sviluppo sostenibile sembrano adottare ben pochi rinvii al fenomeno della corruzione. Appare poco comprensibile come, in tutti i report globali annuali sugli Obiettivi del Millennio, si trovi un unico e scarno riferimento alla corruzione nel documento del 2012. Peraltro, tale tematica non viene affatto affrontata in modo compiuto e approfondito; si perde, quindi, l'occasione di andare ad indagare, in modo funzionale e realmente utile, uno dei maggiori ostacoli ai fini del raggiungimento degli obiettivi che la comunità internazionale considera di primaria importanza.

Questa mancanza potrebbe trovare una spiegazione nella difficoltà di definire in modo compiuto e chiaro lo sviluppo sostenibile, così come il suo *status* giuridico. Dall'orientamento assunto dalla giurisprudenza internazionale emergere come il principio *de quo* non sia percepito come una vera e propria regola giuridica *stricto sensu*, giacché i giudici, anziché applicarla direttamente, ricorrono ad altri capisaldi – come l'obbligo di cooperazione o l'uso razionale delle risorse naturali – per la risoluzione delle controversie in materia ambientale. D'altronde, la conferma che, più che autonomo principio giuridico, lo sviluppo sostenibile assurga ad obiettivo da

perseguire mediante l'applicazione dei principi e delle regole che sul concetto di sostenibilità si sono formate o adattate, si ricava altresì negli atti di Rio, dai quali emerge con chiarezza l'espressione «*international law in the field of sustainable development*».

Invero, quando si parla di sviluppo sostenibile si tende ad contemplare tutta una serie di politiche ambientali, sociali ed economiche, collocandole in un grande calderone privo di organicità. In tale scenario l'applicazione indubbiamente più concreta dello sviluppo sostenibile è da rinvenire nel settore dell'energia.

La scelta di porre il settore energetico come campo applicativo di riferimento è stata dettata da una serie di ragioni:., è stato appurato, da un lato, come l'area considerata permetta di realizzare più compiutamente gli obiettivi di sviluppo sostenibile e, dall'altro, come questa costituisca terreno fertile per i fenomeni di corruzione internazionale. In effetti, l'energia è un settore chiave dello sviluppo sostenibile, in quanto suscettibile di intrecciarsi con tutte e tre le dimensioni che caratterizzano il principio. Come noto, la sostenibilità energetica descrive le modalità con cui si produce e si utilizza l'energia, tale che questo processo possa essere mantenuto per un tempo indefinito e senza che vi siano conseguenze per l'ambiente. Secondo quanto affermato dall'Agenzia Internazionale per l'Energia, per raggiungere gli obiettivi fissati da Agenda 2030, è necessario accelerare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie per la decarbonizzazione del sistema energetico, condizione necessaria per la sostenibilità di carattere ambientale.

L'importanza dell'energia, ai fini della sostenibilità dello sviluppo, emerge con forza già nel Rapporto Brundtland, il cui capitolo 4, recante il titolo *Energy: Choices for Environment and Development*,

sancisce in modo esplicito «*A safe and sustainable energy pathway is crucial to sustainable development; we have not yet found it. Rates of increase in energy use have been declining*».

Peraltro, occorre considerare come l'energia costituisca uno strumento essenziale, nonché una preziosa risorsa per il miglioramento delle condizioni di vita dell'uomo, tanto che il punto 9 dell'Agenda 21 evidenzia «*Energy is essential to economic and social development and improved quality of life. Much of the world's energy, however, is currently produced and consumed in ways that could not be sustained if technology were to remain constant and if overall quantities were to increase substantially*».

Ciò detto, non può essere tralasciato come, proprio tale settore energetico, si presti a pratiche corruttive particolarmente nocive ed insidiose e che meritano, in questa sede, una speciale attenzione.

Il dilagare del fenomeno corruttivo in tale contesto, è dovuto principalmente alle modalità di assegnazione dei contratti, alla presenza di monopoli statali che controllano petrolio, gas o elettricità, nonché agli ingenti flussi di denaro coinvolti. La corruzione nel settore *de quo* assume, dunque, molteplici sfaccettature che vanno dalla *petty corruption* all'assegnazione di grandi appalti e concessioni a favore delle società *bribe payers*.

Nonostante la varietà di condotte criminose rilevabili, è possibile osservare come queste conducano sempre ad una medesima conseguenza: operazioni finanziarie deboli, difficoltà di attrarre *foreign direct investments* e, in particolare, una diminuzione della qualità del servizio o minori possibilità di accesso ai servizi di rete per i paesi in via di sviluppo.

Ai fini di una maggiore completezza della trattazione, sono stati presi in esame principalmente due contesti normativi, quello nigeriano e quello etiope. La scelta è ricaduta su questi due paesi per diverse

ragioni: *in primis*, secondo le stime fornite da Transparency International, si tratta di due aree che presentano il più alto tasso di corruzione al mondo; *in secundis*, le pratiche corruttive nei due paesi si manifestano principalmente nel settore dell'energia. Tuttavia, mentre in Nigeria la *grand corruption* coinvolge primariamente il settore estrattivo, inserendosi nelle concessioni dei giacimenti petroliferi, in Etiopia, paese che sta vivendo un periodo di transizione energetica attirando ingenti *foreign direct investments*, il rischio di patologie corruttive si insinua nelle procedure di assegnazione di appalti per la costruzione di impianti finalizzati alla produzione energetica da fonti rinnovabili.

Per entrambi gli Stati, è stata fornita un'analisi accurata del contesto normativo, sia con riferimento alla disciplina anti-corruzione, che alla regolamentazione degli appalti e delle concessioni nel settore *de quo*.

Da tale studio è emersa la necessità di adottare un approccio che è da ritenersi indubbiamente olistico e multidisciplinare, giacchè fondato sull'implementazione delle misure previste nei trattati anti-corruzione, così come sull'utilizzo degli strumenti internazionali dedicati allo sviluppo sostenibile. Questo in quanto, senza sforzi concreti per affrontare la corruzione in tutte le sue forme, i progressi necessari al conseguimento degli obiettivi di sostenibilità risulteranno limitati e privi di seguito.

A tal fine si auspica una maggiore presa di coscienza da parte degli organismi internazionali, affinché sia possibile coniugare entrambi i piani di azioni, facendoli rientrare in un più ampio ed ambizioso progetto, all'interno del quale la responsabilità degli Stati assurga a vero e proprio punto di contatto.